

Document du Conseil d'administration 21-2-A

S'inspirer des progrès réalisés

Proposition pour améliorer l'ITIE, en améliorant la qualité des rapports ITIE, en simplifiant la mise en œuvre et en faisant de l'ITIE une plateforme plus solide pour l'adoption de réformes plus vastes.

Pour décision

Clare Short, Présidente de l'ITIE, soumet cette proposition au Conseil d'administration pour considération lors de la 21^e réunion du Conseil en octobre 2012. Elle souhaite exprimer à cette occasion tout particulièrement sa reconnaissance aux membres suivants du groupe de travail sur la stratégie de l'ITIE pour leur contribution à l'élaboration de cette proposition : Abdoul Aziz Askia, Edward Bickham, Stuart Brooks, Sarah Cooke, Corinna Gilfillian, Alexandra Gillies, Eelco De Groot, Jean Claude Katende, Alfredo Pires, Paulo De Sa, Epifanio Baca Tupayachi et Jelte Van Wieren. Elle adresse également ses remerciements à Julie McDowell et Sidi Ould Zeine pour le soutien reçu de leur part dans un deuxième temps. Le Secrétariat a également apporté son appui dans le cadre de ce travail.

S'inspirer des progrès réalisés

Table des matières

1	Introduction	3
2	Comment lire ce document	4
3	Rapports ITIE : des rapports exhaustifs et fiables	5
3.1	Insertion d'informations contextuelles	5
3.1.1	Fournir un bref aperçu du secteur.....	5
3.2	Données : ponctuelles, exhaustives et fiables	6
3.2.1	Déclarations ponctuelles.....	7
3.2.2	Données exhaustives et fiables	7
3.2.3	Niveau de détail (désagrégation/ventilation)	9
3.2.4	Entreprises appartenant à l'État	9
3.2.5	Revente de revenus en nature.....	10
3.2.6	Dépenses sociales	10
3.2.7	Droits de transit	10
3.2.8	Licences et propriété réelle	11
3.2.9	Contrats.....	11
4	Dialogue au niveau national : Groupes multipartites et utilisation des données	12
4.1	Participation de la société civile.....	12
4.2	Plan de travail.....	13
4.3	L'utilisation de données ITIE.....	13
5	Impact et Validation	14
5.1	Validation dans le contexte en présence.....	14
5.1.1	Rapports annuels (auto-évaluation)	14
5.1.2	Examen annuel des rapports ITIE	14
5.1.3	Groupe d'experts.....	15
5.2	Proposition de révision du modèle de Validation.....	15
5.2.1	Que Valider ?.....	16
5.2.2	Comment Valider ?	16
5.2.3	Quand Valider?.....	16
5.2.4	Qui Valide?.....	16
5.2.5	Qui paye la facture de la Validation?	17
6	Modifications de l'agencement des Règles de l'ITIE	17

Documents figurant en pièces jointes :
21-2-B : Norme ITIE 2013 – brève présentation

21-2-C : Transparence de la gestion des revenus et des dépenses publiques

21-2-D : Faisabilité de l'inclusion de la transparence des Licences dans le cadre de l'ITIE

1 Introduction

Depuis le lancement de ses activités en 2005-6, l'ITIE a progressé de manière satisfaisante. Elle n'a toutefois pas encore atteint les objectifs qu'elle s'était fixée lorsque les Principes fondamentaux qui la sous-tendent ont été adoptés. Il est temps maintenant de répondre aux conclusions de notre évaluation et des leçons tirées des cinq premières années et de bâtir sur les fondations qui ont été posées. L'Initiative est dorénavant mise en œuvre par 36 pays et un certain nombre d'autres pays, dont la Colombie, le Myanmar, les Philippines et les États-Unis, se préparent à la mettre également en œuvre. Au total, 98 rapports ITIE de rapprochement ont été publiés, portant sur plus de 700 milliards de dollars US de revenus. Dans de nombreux pays, la mise en œuvre de l'ITIE est devenue une obligation légale. Des indications toujours plus nombreuses donnent à penser que l'ITIE peut jouer un rôle important pour améliorer la gouvernance des ressources naturelles. Mais, sous sa forme actuelle, l'ITIE n'est pas parvenue à dégager des résultats répondant pleinement à ses Principes, auxquels toutes les parties prenantes ont souscrit.

De toute évidence, l'ITIE à elle seule ne pourra jamais garantir la bonne gouvernance des ressources naturelles : celle-ci nécessite une transparence accrue, un large éventail de normes et de lois, et un développement institutionnel. Cependant, l'ITIE doit également évoluer pour demeurer pertinente et, pour ce faire, elle doit tenir compte de ce qu'elle a appris et des développements importants qui se sont produits en matière de transparence et de gouvernance des ressources naturelles. Des améliorations significatives ont été apportées grâce à l'adoption de l'édition 2011 des Règles de l'ITIE, particulièrement celles relatives à la régularité et à la ponctualité des déclarations ITIE. Il est également important de souligner que certains pays mettant en œuvre l'ITIE trouvent l'adhésion aux nouvelles règles difficile. Nombre de ces propositions qui ont été soumises dans ce document verraient en effet à clarifier et à simplifier les Exigences existantes. Par exemple, les données ITIE doivent devenir plus fiables bien qu'en modifiant les exigences, les pays mettant en œuvre pourraient jouir d'une plus grande flexibilité dans la manière d'obtenir des données plus fiables. Il est par contre important que nous remodelions l'ITIE afin d'encourager les améliorations continues au niveau de la gouvernance des ressources naturelles sans rendre nos exigences minimales plus onéreuses vis-à-vis des pays qui font face à un défi majeur en matière de réformes

Le présent document contient des propositions visant à améliorer l'efficacité de l'ITIE. Ces propositions sont basées sur une consultation élargie et sur un examen de développements possible effectué par le Conseil d'administration et ses comités. La période de réflexion a montré clairement que le consensus entre les parties prenantes de l'ITIE a évolué et qu'il y a un accord sur le besoin d'améliorer la qualité de l'actuelle mise en œuvre de l'ITIE et faire en sorte que l'Initiative puisse s'en inspirer et reconnaître tous les bons exemples d'une mise en œuvre innovante.

Certaines de ces propositions requièrent des modifications aux Règles de l'ITIE, tandis que d'autres améliorations, parmi celles qui sont proposées, pourraient être réalisées de façon différente, notamment par un engagement de transparence de la part de toutes les parties concernées. Le système de Validation ne fonctionne pas de manière adéquate: il doit être capable tant d'établir si les exigences ont été satisfaites (ou non) que de reconnaître les situations où des pays auraient dépassé les exigences minimales. De plus, la Validation pourrait être complétée efficacement par des actions visant à évaluer l'impact de l'Initiative.

Grâce à de telles améliorations, l'ITIE serait en mesure d'atteindre les résultats suivants :

- Une amélioration de la qualité des données ITIE.
- Une meilleure utilisation des données ITIE.
- Une meilleure association à des efforts de réformes plus élargies, de sorte que l'ITIE devienne une

plateforme pour ces efforts.

- Une Validation améliorée.

2 Comment lire ce document

Ce document présente des propositions (numérotées) visant à une révision de la norme de l'ITIE et en développe brièvement les justifications. Ces propositions reflètent dans la plupart des cas le consensus qui se dégage après plus d'une année de consultations avec toutes les parties prenantes et de délibérations par le Conseil d'administration de l'ITIE. Elles sont numérotées et présentées en caractères gras dans des encadrés ombrés. Nombre d'entre elles s'inspirent des accords qui ont déjà été convenus en principe à la réunion du Conseil d'administration de Lima. Dans les cas où un consensus n'a pas été atteint sur la façon d'aborder une question donnée, différentes options ont été proposées. Ces options qui ne reflètent pas un consensus donné, ont été formulées par la Présidente et le Secrétariat International de l'ITIE afin d'aider le Conseil d'administration à traiter des faiblesses dans le cadre de l'approche actuelle de l'ITIE. L'intention visée est de permettre au Conseil d'administration d'étudier chacune de ces propositions lors de sa réunion d'octobre et de parvenir à un accord sur nos propositions de politique. Il sera alors possible de commencer à rédiger les textes portant sur les modifications à apporter aux Règles et de développer des notes d'orientations afin de mettre en œuvre les dispositions convenues.

À titre d'illustration, **nous joignons à ce document un projet présentant la Norme ITIE¹, destiné en principe à se substituer à l'édition 2011 des Règles de l'ITIE. Son but est de permettre aux membres du Conseil d'administration d'apprécier les répercussions possibles des modifications proposées et qui pourront être reflétées au niveau des nouvelles exigences. Ces nouvelles exigences proposées sont également présentées sous forme de résumé dans la proposition n°31 à la page 18 de ce document.**

À l'issue des délibérations du Conseil d'administration à Lusaka, il est fort probable que des discussions détaillées supplémentaires seront nécessaires afin de finaliser le texte de la Norme. Un projet de texte complet de la future Norme pourrait donc être étudié par le Conseil d'administration en février 2013, permettant ainsi de la lancer à l'occasion de la Conférence mondiale en mai 2013.

Les documents qui ont été rédigés par les différents sous-groupes du groupe de travail sur la stratégie figurent en pièces jointes et servent de base au présent document.

Ce document ne traite pas de la nécessité de s'assurer de plus larges consultations sur la question des modifications proposées. Sur ce point, veuillez consulter le Plan de consultation de la stratégie de l'ITIE disponible à www.eiti.org/about/strategy-review.

¹ Cf. Document du Conseil d'administration 21-2-B – Brève présentation du projet de Norme 2013

3 Rapports ITIE : des rapports exhaustifs et fiables

Cette section contient des propositions concernant le contenu des rapports ITIE.

3.1 Insertion d'informations contextuelles

3.1.1 Fournir un bref aperçu du secteur

À l'heure actuelle, la plupart des rapports ITIE ne sont pas aisés à lire et à interpréter. La plupart d'entre eux comportent souvent des informations contextuelles utiles. L'ITIE devrait encourager l'insertion d'autres informations de ce type dans ces documents. La majeure partie de ces présentes propositions a été rédigée par un sous-groupe qui a étudié comment l'ITIE pourrait fournir davantage d'informations sur la manière dont les ressources sont dépensées ².

1. Il est proposé que les rapports ITIE doivent contenir des informations de base à caractère contextuel qui donnent au lecteur un aperçu du secteur en question. Les éléments à caractère informatif devraient comprendre :

a. Les contributions à l'économie : la contribution directe de l'industrie extractive au PNB,

les recettes fiscales, le total des dépenses gouvernementales, les exportations, ainsi que les données portant sur l'emploi ; une liste des régions/zones clés où la production se concentre.

b. La production : la production par matière première, la valeur de la production par matière première, et par état/région (le cas échéant) ; les exportations physiques par matière première, leur valeur, et par état/région (le cas échéant) ; les entreprises clés du secteur extractif (entreprises privées et entreprises appartenant à l'État) ; et les nouveaux grands projets sur le point de démarrer des productions (dans les deux années à venir).

c. Les revenus et les systèmes d'imposition : liste des lois clés, des décrets gouvernant les régimes fiscaux s'appliquant aux industries extractives ; une description des régimes fiscaux y compris des éléments infranationaux ; des institutions clés responsables de la collecte des revenus/recettes fiscales.

d. Les comptes gouvernementaux et les systèmes budgétaires : Une description de la façon dont les revenus sont enregistrés dans les comptes publics et les systèmes d'information budgétaire et, lorsqu'elles sont disponibles, les prévisions relatives à la production à venir, les prix et revenus futurs, ainsi que les attentes concernant la proportion des revenus globaux

² Cf. Document du Conseil d'administration 21-2-C - Transparence dans la gestion des revenus et les dépenses

pouvant éventuellement provenir des industries extractives.

2. Il est proposé que chaque pays soit [tenu de/encouragé] à faire paraître une description de la façon dont les revenus des industries extractives sont alloués, c'est-à-dire que les rapports ITIE expliquent comment ces revenus (en espèces et en nature) sont enregistrés dans le budget national. Dans les cas où les revenus (en espèces et en nature) ne sont pas enregistrés dans le budget, l'utilisation faite de ces revenus devrait être expliquée, accompagnée des liens permettant de se référer aux rapports financiers qui en font état, selon les besoins, c'est-à-dire par exemple les fonds souverains/de richesse/de développement, les autorités infranationales, les entreprises appartenant à l'État, etc.

3. Dans les cas où il est prévu d'allouer des revenus extractifs à des programmes précis ou à des régions géographiques, il est proposé que des cibles et des objectifs clairs soient [exigés/encouragés] afin que la redevabilité soit optimisée et que l'efficacité avec laquelle de telles ressources sont utilisées soit soulignée.

4. Il est proposé que chacun des pays soit encouragé à :

a. mettre à disposition une réconciliation des données paraissant dans les rapports ITIE avec celles enregistrées dans le budget et la comptabilité nationale ;

b. mettre à disposition des liens permettant d'accéder aux archives publiques relatives au budget et aux dépenses ;

c. mettre à disposition des informations ponctuelles dans le but de permettre aux membres du public de mieux comprendre la nature volatile et limitée dans le temps des revenus issus des industries extractives ;

d. renforcer les liens entre l'ITIE et les processus de préparation et d'application des budgets annuels et de gestion des finances publiques du pays.

3.2 Données : ponctuelles, exhaustives et fiables

De nouvelles améliorations s'imposent pour résoudre les problèmes de qualité dont les rapports ITIE sont affectés. En premier lieu, l'on ne voit toujours pas clairement si les rapports ITIE couvrent l'ensemble des paiements et des revenus significatifs. Il arrive parfois que d'importants paiements et avantages soient omis dans les rapports ITIE. A d'autres occasions, l'on ne sait pas clairement si toutes les entreprises et entités de l'État ont participé au processus de déclaration. En deuxième lieu, il n'est pas toujours possible de se fier aux données contenues dans les rapports ITIE, le plus souvent en raison de pratiques d'audit et d'assurance qualité défectueuses ou peu claires. Il s'ensuit que l'ITIE n'honore pas régulièrement l'engagement qui est le sien de produire des données de qualité élevée de nature à informer un débat public.

Par ailleurs, l'on s'inquiète de ce que la norme actuelle, même si elle était améliorée, est trop étroite pour dégager un tableau correct des circonstances financières du secteur extractif. De ce fait, les parties prenantes souhaitent aujourd'hui que l'ITIE prévoie des exigences et des orientations supplémentaires sur des questions telles que les paiements sociaux, la fourniture d'infrastructures par les entreprises extractives, les accords de troc et la gestion des revenus en nature par les pouvoirs publics. Il a également été suggéré que les dispositions en matière de licence, la propriété réelle des

S'inspirer des progrès réalisés

Données : Complètes et fiables **Dialogue au niveau national** : Groupes multipartites et utilisation des données

Impact et Validation

titres de concession, les clauses contractuelles et les allocations de dépenses devraient être divulguées afin qu'un tableau complet soit dégagé.

Le présent chapitre expose les propositions qui ont été formulées pour résoudre ces questions.

3.2.1 Déclarations ponctuelles

Un certain nombre d'améliorations significatives ont été introduites dans l'édition 2011 des Règles de l'ITIE. À titre d'importance particulière, il faut souligner les nouvelles règles relatives à l'exigence de ponctualité et de régularité des déclarations. L'Exigence qui touche à la nécessité de rapporter ponctuellement en tout temps traite déjà du problème de la régularité. **Il n'est pas prévu d'apporter des amendements aux Exigences de l'ITIE liées à la ponctualité.**

La révision de la norme offre une occasion de clarifier et de simplifier davantage les exigences relatives à l'exhaustivité et à la fiabilité des données.

3.2.2 Données exhaustives et fiables

La variabilité de la qualité des données ITIE est un sujet de préoccupation particulier. Il est souvent malaisé pour les parties prenantes de déterminer si les rapports ITIE sont exhaustifs et fiables. C'est dire qu'il est souvent difficile d'établir si toutes les entreprises importantes ont participé au processus de déclaration, si le gouvernement a divulgué tous les revenus significatifs, et si les divulgations sont fiables. Ces problèmes se manifestent souvent dans les rapports de Validation et les examens du Secrétariat. Des pays mettant en œuvre l'ITIE se sont plaints du fait que les Exigences de l'ITIE n'étaient pas suffisamment claires.

Dans certains cas, il s'est avéré impossible de vérifier, au degré de certitude voulu, que les rapports ITIE couvraient bien l'ensemble des paiements et des revenus significatifs. La meilleure pratique qui se dessine actuellement est l'invitation au gouvernement à divulguer la totalité de ses revenus (et non pas seulement ceux reçus de la part d'entreprises effectuant des paiements significatifs). Cette disposition permettrait de clarifier le processus de rapprochement. Il est également nécessaire de fournir plus de clarification sur le type d'impôts (flux de revenus) qui doivent être obligatoirement inclus dans un rapport ITIE et ceux qui doivent rester facultatifs. Il est donc proposé d'établir des exigences plus claires, soulignant la nécessité d'une divulgation exhaustive de tous les paiements pétroliers, gaziers et miniers significatifs par les compagnies aux gouvernements (les "paiements") et la pleine divulgation des revenus perçus par les gouvernements de la part des compagnies pétrolières, gazières et minières (les "revenus"), ainsi que la nécessité de fournir une documentation justificative quant à la fiabilité des données, telle que convenue par les Groupes multipartites. Cela inclurait l'exigence selon laquelle tout rapport ITIE serait assorti d'un avis indépendant (signé par le réconciliateur) confirmant le caractère exhaustif et fiable des données du rapport.

A la demande du Conseil d'administration de l'ITIE, la Banque mondiale a chargé le Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA – Institut certifié britannique des dépenses publiques et de comptabilité) d'examiner les Règles de l'ITIE sous l'angle de la qualité et de la fiabilité des données recueillies dans le cadre des opérations de rapprochement ITIE et de formuler des recommandations concernant les directives, les procédures et les produits essentiels. Le CIPFA en a conclu que « l'ensemble actuel des directives de l'ITIE est affecté d'un manque substantiel de clarté, [qui]..... se répercute sur la Conformité aux Exigences de l'ITIE ». Le CIPFA recommande une approche centrée sur une « assurance indépendante » des données ITIE.

Un petit groupe d'experts ainsi que des membres du Conseil d'administration se sont penchés sur des solutions possibles. Les Principes de l'ITIE appellent à une « approche généralement cohérente et

S'inspirer des progrès réalisés

Données : Complètes et fiables **Dialogue au niveau national** : Groupes multipartites et utilisation des données

Impact et Validation

pratique à la divulgation des paiements et des revenus... qui soit simple à entreprendre et à utiliser ». Ils soulignent également le fait que le processus doit « reposer autant que possible sur les procédures et institutions existantes, et sur des normes internationales ». Il est évident que l'ITIE ne devrait pas chercher à remplacer les systèmes comptables et d'audit (d'assurance) des gouvernements et des entreprises, mais s'attacher plutôt à tirer parti de ces systèmes et à trouver d'autres moyens de fournir des données précises dans les cas où les systèmes existants ne sont pas fiables. Là où existent des problèmes, des recommandations concernant les améliorations possibles devraient être communiquées. Le processus ITIE en Mongolie offre l'exemple de l'emploi de rapports ITIE réussis pour le renforcement de la gestion des finances publiques, et notamment des systèmes d'audit gouvernementaux.

Un aspect clé de ce travail serait d'établir « dans quelle mesure les entités participantes ont fait l'objet de procédures d'assurance appropriée ». C'est dire que le réconciliateur serait habilité à passer en revue les pratiques comptables et d'audit des entités participantes, de documenter la question de savoir dans quelle mesure les entités participantes ont fait l'objet de mesures d'assurance appropriées, d'identifier toutes les lacunes ou insuffisances systémiques, et de formuler des recommandations en vue de renforcer ces systèmes. Les rapports ITIE établiraient donc de manière plus claire si leurs données sont exhaustives et fiables, et comprendraient également un avis du réconciliateur sur la question de la fiabilité des données. Les entreprises et les entités de l'État déclarantes sont déjà encouragés à « obtenir de la part de leur auditeur externe un avis selon lequel l'information qu'ils auront soumise est conforme à leurs états financiers audités ». Cette option sera retenue et développée plus avant.

Un certain nombre d'options a été examiné pour les cas où de telles assurances ne seraient pas disponibles. La première de ces options consisterait à exiger/encourager la poursuite d'un audit complet par les pays mettant en œuvre l'ITIE. Cependant le coût de cette opération serait prohibitif dans de nombreux cas. Une alternative consisterait à habiliter le réconciliateur à examiner d'autres documents justificatifs et systèmes de déclaration afin de vérifier que les données présentées soient complètes et exactes. La solution recommandée est que les Groupes multipartites, en consultation avec le Secrétariat, adoptent une approche pratique et économique autre en vue de fournir des données de qualité élevée.

5. Il est proposé d'exiger « la divulgation complète de tous les paiements pétroliers, gaziers et miniers significatifs par les entreprises aux gouvernements ("paiements") et la pleine divulgation des revenus perçus par les gouvernements de la part des entreprises pétrolières, gazières et minières ("revenus"), y compris la un avis indépendant de la part du réconciliateur sur l'exhaustivité des données.

6. Il est proposé que le Conseil d'administration examine les types d'impôts (flux de revenus) qui devront être inclus dans les rapports ITIE, précisant ceux qui seraient facultatifs, et qu'il révise les formulaires de déclaration standard en conséquence.

7. Il est proposé que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient [tenus de/encouragés] à divulguer les transferts infranationaux lorsqu'ils s'avèrent être significatifs. Comme cela est exigé à l'heure actuelle, les rapports ITIE doivent divulguer les paiements et revenus directs et significatifs au niveau infranational.

8. Il est proposé d'exiger que les rapports ITIE fassent obligatoirement l'objet d'un processus de déclaration crédible garantissant la fiabilité des données, indiquant par ailleurs dans quelle mesure les entités participantes se sont prêtées à un mécanisme d'assurance adéquate et divulguant toute faiblesse ou lacune systémique relative. Le rapport ITIE devra inclure un avis

d'un administrateur indépendant sur la question de la fiabilité des données. Lorsque des faiblesses sont décelées au niveau de l'assurance qualité des données ITIE, il est proposé que l'Exigence sera considérée comme étant satisfaite si les rapports ITIE parviennent à documenter que des actions raisonnables ont été entreprises afin d'améliorer la qualité de l'audit de l'entreprise et du gouvernement, y compris à travers un processus permettant d'assurer le suivi des recommandations adoptées à partir des précédents cycles de déclaration ITIE. De plus, lorsque des faiblesses sont décelées au niveau de l'assurance qualité des données ITIE, il est proposé que le gouvernement et le Groupe multipartite devraient être encouragés à entreprendre des actions afin de vérifier la qualité des données, par exemple, à travers des processus d'audit supplémentaires ainsi qu'à l'aide de vérifications ponctuelles si cela est réalisable.

3.2.3 Niveau de détail (désagrégation/ventilation)

De nombreuses parties prenantes trouvent que l'ITIE devrait exiger, au minimum, que les rapports ITIE de rapprochement fournissent une information de revenu ventilée par entreprise et flux de revenu. La Loi Dodd-Frank de réforme de Wall Street comporte une exigence à l'effet que les compagnies pétrolières, gazières et minières enregistrées auprès de la Commission des opérations de bourse des États-Unis (U.S. Securities and Exchange Commission - SEC) publient des informations sur les montants qu'elles versent aux gouvernements des pays dans lesquels elles opèrent. Le nouveau projet de Directive sur la transparence de l'Union européenne formule la même proposition³. Des éléments clés des règlements de la Loi Dodd-Frank font obligation aux entreprises du secteur extractif cotées en bourse aux États-Unis de déclarer les paiements qu'elles effectuent aux gouvernements de chaque pays où elles opèrent, et ce, pour chaque projet où elles sont engagées. Les nouvelles Règles ne donnent pas de définition du terme « projet », mais fournissent quand même certaines indications sur les points de vue qu'entretient la Commission à propos de ce qu'un projet doit être. Il a été reconnu que l'ITIE ne pouvait pas exiger des normes de déclaration plus faibles que Dodd-Frank et la réglementation de l'Union Européenne. Il a été soutenu depuis que l'ITIE devrait exiger la même norme de déclaration pour les entreprises qui ne sont pas couverts par Dodd-Frank et les exigences de l'UE en vue d'uniformiser les règles du jeu pour tous. Le Conseil a convenu de poursuivre la discussion sur les déclarations par projet, des propositions alternatives sont énoncées ci-dessous.

9a. Il est proposé d'exiger que les rapports ITIE fournissent une information par entreprise et par flux de revenu.

9b. Alternativement, il est proposé que les revenus soient déclarés au niveau du projet.

3.2.4 Entreprises appartenant à l'État

Les entreprises appartenant à l'État perçoivent souvent des revenus, en particulier des revenus en nature versés par les entreprises chargées de l'extraction des ressources naturelles, pour le compte de l'État, puis versent une partie de ces revenus au Trésor. Dans certains cas, ces entreprises dépensent une partie de ces revenus directement et/ou de déduire les montants qui leur sont dus par le gouvernement. Dans de tels cas, seulement une partie des revenus collectés par les entreprises appartenant à l'État est transférée au gouvernement. Dans d'autres, elles reçoivent des fonds de la part du gouvernement pour couvrir leurs frais. De l'avis de certaines parties prenantes, il convient

³ Cf. Soumission au groupe de travail sur la stratégie du texte de Theodore H. Moran intitulé « Réforme de l'ITIE visant à exiger des pays Conformes qu'ils publient les revenus qu'ils reçoivent en paiement sous forme désagrégée, entreprise par entreprise ».

d'exiger la divulgation des transactions de ce type.

10. Il est proposé que les rapports ITIE soient [tenus de/encouragés] à divulguer de manière désagrégée les transferts significatifs des entreprises appartenant à l'État aux gouvernements, qu'il s'agisse de transferts monétaires ou en nature et de les rapprocher.

11. Il est proposé que les rapports ITIE soient [tenus de/encouragés] à contenir une explication des règles et pratiques courantes qui régissent les échanges entre le gouvernement et les entreprises appartenant à l'État, ainsi que des dispositions de financement de ces dernières.

12. Il est proposé que les rapports ITIE soient [tenus de/encouragés] à contenir une déclaration unilatérale de la part des entreprises appartenant à l'État relative à leurs dépenses quasi-fiscales, telles que dans le cadre des programmes sociaux, des projets d'infrastructures, ou dans le cadre de versement de subventions.

3.2.5 Revente de revenus en nature

Les entreprises appartenant à l'État sont souvent responsables de la vente des parts de production revenant à l'État. Comme les prix et les acheteurs ne sont souvent pas connus, il est difficile d'établir si ces prix sont équitables. La gestion des parts de production de l'État est souvent perçue comme étant affectée par une forte corruption et un manque de redevabilité. Il est toutefois malaisé d'obtenir des données relatives aux paiements de la part d'acheteurs qui ne sont pas nécessairement actifs dans les pays mettant en œuvre l'ITIE.

13a. Il est proposé qu'il soit exigé/encouragé que les rapports ITIE rapprochent une information émanant de l'entreprise acheteuse concernant la vente de la part de production revenant à l'État, avec une information émanant de l'entreprise appartenant à l'État ou de l'organisme gouvernemental responsable de la vente.

13b. A titre alternatif, il est proposé que l'entreprise appartenant à l'État soit [tenue de/encouragée] à rendre compte des volumes vendus et des revenus perçus, ventilés par type/qualité de produit, mois, marché et type d'acheteur, et de fournir également une liste d'acheteurs, y compris les titulaires de contrats à terme et les acheteurs au comptant.

3.2.6 Dépenses sociales

Dans de nombreux pays, des entreprises en phase d'exploitation sont amenées à effectuer des paiements et des transferts dits sociaux, parfois au gouvernement. Plusieurs pays mettant en œuvre l'ITIE, dont la Mongolie et la Zambie, divulguent déjà les paiements sociaux. Lorsque leur rapprochement n'est pas possible, les paiements sociaux sont généralement divulgués par les entreprises à titre unilatéral.

14. Il est proposé que la divulgation de dépenses sociales continue à être encouragée.

3.2.7 Droits de transit

L'ITIE exige actuellement la divulgation des paiements en amont. En y ajoutant l'obligation de divulguer les paiements intermédiaires, cela donnerait aux utilisateurs de rapports ITIE l'accès à une information de revenu sur le transport de pétrole, de gaz et de minéraux, y compris sur les revenus de transit de pays tels que la Bulgarie et l'Ukraine, qui envisagent actuellement de mettre en œuvre l'ITIE.

15. Il est proposé que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient [tenus de/encouragés] à divulguer les paiements et revenus liés au transport de pétrole, de gaz et de minéraux, lorsque ces

paiements et revenus seront significatifs.

3.2.8 Licences et propriété réelle

Un sous-groupe s'est penché sur la faisabilité d'inclure la transparence des licences aux Exigences de l'ITIE⁴, en relevant le fait que la plupart des pays mettant en œuvre l'ITIE disposent déjà de registres de licences et que ceux-ci peuvent être développés pour un coût relativement modique⁵. Au même moment, tous les pays mettant en œuvre l'ITIE – y compris d'importants pays reposant sur un système fédéral, doivent être en mesure, et ce de manière raisonnable, de mettre en œuvre toute nouvelle exigence en matière de transparence des licences.

Les parties prenantes ont également formulé diverses propositions⁶ portant sur l'attribution de droits extractifs aux entreprises, ou sur les changements dans la détention de tels droits. Le rapport ITIE 2010 de la Mongolie présente un sommaire des licences et de leurs titulaires, avec un état des licences émises, achetées ou échues pendant l'exercice fiscal.

16a. Il est proposé que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient tenus, sauf obstacles majeurs, de divulguer une information essentielle sur chaque licence accordée, y compris le type de licence, les coordonnées de la concession, les concessionnaires, la date d'entrée en vigueur, la date d'octroi et la date d'expiration ou la première échéance de renouvellement.

16b. Alternativement, il est proposé que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient tenus de présenter un résumé à propos de ces questions ainsi qu'un lien vers une information publique concernant l'octroi de licences aux entreprises couvertes par le processus de déclaration ITIE. Les Groupes multipartites seraient encouragés à examiner en particulier les licences détenues, attribuées et transférées pendant la période comptable couverte par le rapport ITIE. Les Groupes multipartites seraient également encouragés à fournir une information supplémentaire concernant la propriété réelle de chaque licence active.

17. Il est proposé que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient [tenus de/encouragés] à divulguer une information essentielle concernant les offres des entreprises en réponse aux appels d'offres et aux adjudications, tels que l'identité des soumissionnaires et celle dont l'offre aura été retenue, le montant des offres et la conformité des soumissionnaires aux exigences techniques.

3.2.9 Contrats

Les contrats précisent les engagements qui ont été pris entre le gouvernement et les entreprises en matière de paiements et de revenus issus de l'extraction de ressources naturelles. La divulgation de contrats permet aux utilisateurs de rapports ITIE de comparer les données de revenus aux dispositions financières, y compris toutes incitations, parts gouvernementales d'un projet, clauses sociales et

⁴ Cf. Document du Conseil d'administration 21-2-D

⁵ La Banque mondiale a fait savoir qu'un système simple (un tableau Excel contenant une information de base sur chaque licence postée sur un site Internet gouvernemental) peut être réalisé rapidement pour un coût modique (de l'ordre de 20 000 à 50 000 dollars US), en fonction de la qualité de l'information existante. Avant même que d'autres exigences détaillées ne soient approuvées, des analyses supplémentaires des coûts et des obstacles seront susceptibles d'être exigées.

⁶ Cf. soumission du groupe de travail sur la stratégie – RWI et Banque mondiale « Divulgence des contrats et des licences », 23/07/2012.

S'inspirer des progrès réalisés

Données : Complètes et fiables **Dialogue au niveau national** : Groupes multipartites et utilisation des données

Impact et Validation

environnementales, etc., d'un contrat. Les arguments soulevés contre l'obligation de transparence au niveau des contrats au sein de l'ITIE comprennent entre autres des préoccupations relatives au fait que des informations commerciales pertinentes pourraient être dévoilées et que l'ITIE devrait se garder d'introduire de nouvelles exigences principales en matière de Conformité.

Dans certains pays mettant en œuvre l'ITIE, y compris dans la région kurde de l'Irak, la Mauritanie, le Pérou et le Timor-Leste, les contrats sont rendus publics ou doivent être divulgués obligatoirement en vertu de la législation ou des codes pertinents. A compter de mai 2013, les projets extractifs financés par l'IFC donneront lieu à la divulgation obligatoire du contrat principal passé entre une entreprise et le gouvernement concerné, son texte étant remanié comme il conviendra pour tenir compte de toute information commercialement délicate.

18a. Il est proposé que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient [tenus de/encouragés] à divulguer tous contrats établissant les conditions régissant l'octroi et l'application de licences sur un site Internet gouvernemental officiel.

18b. Alternativement, il est proposé que les pays mettant en œuvre l'ITIE décident eux-mêmes de l'opportunité de placer les contrats dans le domaine public.

18c. Il est alternativement proposé que les exigences en matière de divulgation soient limitées à des projets dégageant les flux de revenus significatifs compris dans les rapports ITIE.

4 Dialogue au niveau national : Groupes multipartites et utilisation des données

Un but fondamental de l'ITIE est de pouvoir contribuer à un débat public. Cela implique la mise en place d'une surveillance effective, assurée par un Groupe multipartite fonctionnel avec la coopération des entreprises et la participation entière, indépendante, active et effective de la société civile.

Le fonctionnement des Groupes multipartites n'a pas été étudié de manière approfondie par le groupe de travail sur la stratégie.

4.1 Participation de la société civile

Certains pays souhaitant mettre en œuvre l'ITIE n'ont pas été admis en tant que pays Candidats, le Conseil d'administration de l'ITIE n'étant pas parvenu à la conclusion que la société civile y était en mesure de participer librement et ce au sein d'un Groupe multipartite. Dans certains pays mettant en œuvre l'ITIE, l'on s'est inquiété de ce que les représentants de la société civile n'étaient pas en mesure de participer réellement aux travaux du Groupe multipartite.

L'ITIE a déjà formulé des dispositions détaillées concernant la participation des représentants de la société civile. L'on ne pense pas qu'il sera nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions à ce sujet, mais un certain remaniement des clauses existantes pourrait être envisagé. Il serait toutefois opportun de déterminer si ces dispositions sont appliquées de manière équitable à travers le monde. Il est donc proposé de ne pas apporter de modifications significatives aux exigences, même si elles sont énoncées de manière différente, et que le Conseil d'administration nomme un groupe de travail qui soit chargé d'examiner la mise en œuvre de ces dispositions.

19. Il est proposé qu'à Sydney, le Conseil d'administration nomme un groupe de travail chargé

d'établir si les pratiques de l'ITIE favorisent la participation efficace des représentants de la société civile.

4.2 Plan de travail

Le plan de travail forme la base de toutes les activités de mise en œuvre. C'est dans le cadre de ce plan que le Groupe multipartite, en se fondant sur la norme internationale, décide des actions de mise en œuvre à entreprendre. Comme l'évaluation menée en 2011 l'a montré, il n'y a pas toujours eu des rapports appropriés entre, d'un côté, les activités planifiées et l'objet et la réalisation de ces activités, et, de l'autre côté, les Principes de l'ITIE.

20. Il est proposé que les Groupes multipartites doivent disposer en tout temps d'un plan de travail en cours d'application, dûment chiffré, officiellement approuvé et accessible au public. Ce plan devra comporter une déclaration énonçant les objectifs convenus se rapportant au pays mettant en œuvre l'ITIE et fondés sur ses Principes. Il devra par ailleurs faire état des actions précises requises en vue d'atteindre ces objectifs, à l'aide de cibles mesurables et limitées dans le temps [en utilisant des indicateurs appropriés]. Le champ d'application de la mise en œuvre de l'ITIE et les liens à d'autres réformes devront alors être adaptés de manière à ce qu'ils contribuent à l'atteinte de ces objectifs souhaités.

4.3 L'utilisation de données ITIE

Les parties prenantes ont souvent éprouvé des difficultés à accéder à des données ITIE, à les interpréter et à les utiliser. La publication de rapports ITIE sommaires constitue une évolution positive. Cependant, dans la plupart des cas, les données ITIE ne sont pas facilement compréhensibles ou n'ont pas trait aux statistiques des finances publiques du pays (autrement dit, il est difficile d'établir la contribution du secteur extractif aux recettes totales de l'État), ou encore à d'autres statistiques concernant le développement de ces secteurs. Il est également difficile de procéder à des comparaisons diachroniques des données ITIE et de comparer les données d'un pays à l'autre. Il convient d'intensifier les efforts, tant au niveau mondial que dans les pays de mise en œuvre, pour s'assurer que les données ITIE soient conviviales. Il est recommandé que la Norme ITIE comporte une exigence de publication de fichiers de données et encourage les Groupes multipartites à préparer des rapports qui soient lisibles/consultables électroniquement (par ordinateur). De plus, il faudrait encourager les pays à coder ou à étiqueter les rapports et les données ITIE, afin qu'ils puissent être comparés à d'autres informations financières publiques.

À présent, le Secrétariat international procède à l'extraction d'un ensemble de données de base de chaque rapport de l'ITIE⁷, qui constitue le noyau des publications d'*extraction de données*. Il est recommandé qu'une fois que le Conseil d'administration aura défini clairement le champ d'application requis pour les déclarations ITIE (par exemple, les flux d'avantages financiers et économiques devant être couverts, le niveau de désagrégation nécessaire, etc.), il convienne de nouveaux formulaires de déclaration standards. Il est aussi recommandé que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient tenus de soumettre un ensemble de données de base tiré de chaque rapport ITIE publié, destiné à être intégré dans une base de données ITIE plus détaillée couvrant le monde entier.

⁷ La base de données des déclarations de l'ITIE (<http://eiti.org/countries/reports>) contient des informations sur : la période couverte, les flux de revenus couverts, l'ensemble des paiements en nature, les paiements totaux par entreprise, les revenus totaux reçus par le gouvernement, l'unité monétaire utilisée, le niveau de désagrégation, le nombre d'entreprises déclarantes, la date de publication des documents et le nom du réconciliateur.

21. Il est proposé que la Norme ITIE exige que les fichiers de données ITIE soient publiés et qu'elle encourage les Groupes multipartites à rendre les rapports ITIE lisibles/consultables électroniquement (par ordinateur), ce qui offrira la possibilité de classer et de coder les informations qu'ils contiennent, et de les comparer avec d'autres informations financières publiques.

22. Il est proposé que, sur la base des formulaires de déclaration courants, les pays mettant en œuvre l'ITIE soient tenus de soumettre un ensemble-noyau de données, condensé de chaque rapport ITIE publié, qui sera introduit dans la base de données mondiale de l'ITIE.

5 Impact et Validation

« La principale recommandation prévoit que l'ITIE évolue vers l'adoption d'un régime de certification plus ouvert, plus large et plus flexible... Le défi à relever sera d'opérationnaliser les principes de l'ITIE et de les relier à un système de Validation plus dynamique... » - Évaluation 2011 de l'ITIE (Note : texte traduit et non pas repris du rapport).

Deux aspects clés sont à considérer. Premièrement, l'ITIE a besoin d'un mécanisme d'assurance qualité systémique (la Validation) qui permet d'établir si un pays applique l'ITIE en conformité avec ses Règles. Nous devons tout simplement accepter le fait que le système existant n'est pas approprié.

Deuxièmement, il est nécessaire de disposer d'analyses, d'évaluations et de constatations plus régulières des progrès et des impacts. Prises ensemble, différentes mesures allant du remaniement des exigences aux priorités des activités du Conseil et du Secrétariat (états des lieux de la mise en œuvre, notes de meilleure pratique, etc.) peuvent contribuer à recentrer l'accent de la mise en œuvre sur un souci accru de qualité.

5.1 Validation dans le contexte en présence

5.1.1 Rapports annuels (auto-évaluation)

Chaque pays devrait avoir la possibilité d'expliquer la manière dont il aura satisfait aux exigences de l'ITIE ainsi que ses propres objectifs élargis (précisés dans son plan de travail). Dans la mesure du possible, ces évaluations devraient témoigner des progrès réalisés dans le respect des Principes de l'ITIE. L'auto-évaluation devrait expliquer les mesures prises par le pays pour étendre la mise en œuvre de l'ITIE au-delà des exigences minimales. L'évaluation constituerait un prolongement du rapport de progrès annuel institué par les Règles 2011, bien qu'elle serait désormais requise de la part de tous les pays de mise en œuvre, y compris ceux qui ne sont encore que des pays Candidats.

23. Il est proposé que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient tenus de soumettre une auto-évaluation chaque année en tant que partie intégrante du rapport d'avancement annuel (l'Exigence 21-c actuelle), évaluant leur performance en regard des Exigences de l'ITIE et des engagements élargis convenus dans le plan de travail.

5.1.2 Examen annuel des rapports ITIE

Depuis 2012, tous les pays mettant en œuvre l'ITIE sont tenus de publier un rapport ITIE chaque année. Le besoin existe de procéder à une analyse plus systématique de ces rapports, d'une part pour s'assurer que les données y contenues soient mieux utilisées et, d'autre part, pour vérifier que la qualité des rapports obéit bien à la Norme ITIE. A partir de la publication « Extraire les données » du

S'inspirer des progrès réalisés

Données : Complètes et fiables **Dialogue au niveau national** : Groupes multipartites et utilisation des données

Impact et Validation

Secrétariat, il serait possible de pousser plus avant l'examen annuel de la qualité des rapports ITIE afin de fournir régulièrement aux pays de mise en œuvre des commentaires sur la qualité de leurs rapports ITIE, en reconnaissant l'innovation dont ils auront fait preuve et soulignant les domaines appelant à des améliorations supplémentaires. Il est prévu que les résultats de l'examen annuel alimenteront un rapport annuel mondial préparé par le Secrétariat, éventuellement avec le soutien d'un cabinet d'expertise comptable, afin de créer de nouvelles incitations au progrès et à l'innovation et d'accroître le potentiel de reconnaissance de l'information diffusée.

24. Il est proposé que les rapports ITIE soient tous compilés et analysés chaque année, avec une attention particulière accordée à leur ponctualité, leur exhaustivité, la fiabilité de leurs données et si les écarts éventuels qu'ils contiennent ont été traités/abordés.

5.1.3 Groupe d'experts

Comme l'a fait ressortir l'Évaluation de 2011, évaluer l'impact global de la mise en œuvre de l'ITIE constitue une opération difficile. Il importe néanmoins d'établir si la gouvernance des ressources naturelles s'est effectivement améliorée dans les pays mettant en œuvre l'ITIE et s'il y a eu des progrès vers la réalisation des Principes de l'ITIE.

Le groupe de travail sur la stratégie a donc examiné l'idée de créer un groupe d'experts qui examinerait les progrès réalisés en regard des Principes de l'ITIE sur une base continue dans des pays mettant en œuvre l'ITIE dûment sélectionnés. Les conclusions de cet examen pourraient être reprises par le rapport annuel et sur le site Internet de l'ITIE comme moyen supplémentaire d'incitation au progrès et à l'innovation. Ce groupe d'experts ne serait pas impliqué dans la Validation ou dans toute décision concernant la Conformité des pays, mais uniquement chargé par le Conseil d'administration d'analyser les impacts.

Un tel groupe devrait pouvoir être créé relativement facilement. Il suffirait que le Conseil d'administration nomme un petit nombre d'experts, par exemple 4 ou 5 éminents spécialistes, essentiellement en provenance de pays mettant en œuvre l'ITIE. Le groupe se verrait confier un mandat consistant à étudier chaque année l'impact de l'ITIE dans quelques pays. Ce mandat pourrait être revu tous les deux ou trois ans. Le groupe serait soutenu dans son travail par le Secrétariat. Son coût annuel serait de l'ordre de 100 000 à 150 000 dollars US.

25. Il est proposé que le Conseil d'administration à Sydney nomme un groupe d'experts qui sera chargé d'examiner l'impact de l'ITIE à travers le monde et dans les pays mettant en œuvre l'ITIE, et ce pour une période initiale de deux ans.

5.2 Proposition de révision du modèle de Validation

L'Évaluation de 2011 faisait remarquer que « la double dimension de l'ITIE en tant que norme mondiale - la norme en tant que telle et son mode de certification (la Validation) - requerra l'attention du Conseil d'administration dans la période à venir » (Évaluation, p. 4). Le système actuel repose sur l'évaluation de l'exécution de 18 exigences, jugées satisfaites ou non satisfaites. L'Évaluation a recommandé qu'au lieu de s'en tenir à l'appréciation binaire faire passer/recaler, « l'ITIE passe à une norme à caractère plus large, concordant avec les Principe de l'ITIE, au moyen d'un plan de certification reposant sur un système de notation incitant à la performance » (Évaluation, p. 5). Le modèle actuel de Validation présente d'autres problèmes qu'il s'agira d'affronter. La Validation est onéreuse et prend beaucoup de temps, et il arrive souvent que les rapports de Validation manquent de cohérence, n'affichent qu'une qualité moyenne et ne sont pas suffisamment consultatifs. Cela s'explique partiellement par le fait que les validateurs sont commandités par les pays mettant en

S'inspirer des progrès réalisés

Données : Complètes et fiables **Dialogue au niveau national** : Groupes multipartites et utilisation des données

Impact et Validation

œuvre l'ITIE, et sont donc poussés à rédiger des évaluations positives.

Le groupe de travail sur la stratégie ainsi qu'un groupe plus restreint se sont penchés sur différentes options pour améliorer la Validation. Le Document du Conseil d'administration 21-2-E présente des détails de ces discussions et la proposition de révision du modèle de Validation. Plusieurs personnes se sont montrées très en faveur du maintien des dispositions actuelles concernant le maintien du recours à des validateurs externes. Il a toutefois été proposé que la responsabilité pour l'acquisition et la rémunération des services de Validation passe au Conseil d'administration et au Secrétariat de l'ITIE, afin que l'exécution d'évaluations objectives et de qualité soit garantie, et que le fardeau des Groupes multipartites soit réduit. Il existe aussi un accord général sur l'opportunité de maintenir l'évaluation faire passer/recaler en tant qu'exigence minimale, tout en la complétant par une appréciation plus nuancée.

5.2.1 Que Valider ?

26. Il est proposé que, comme c'est le cas actuellement, la Validation porte sur une évaluation du respect des toutes les Exigences de l'ITIE et établisse si celles-ci ont été satisfaites ou non. Ce qui devra être validé sera modifié en accord avec la proposition, exposée ci-après, de réviser et de simplifier les Exigences de l'ITIE.

5.2.2 Comment Valider ?

27a. Il est proposé que l'évaluation faire passer/recaler soit complétée par des évaluations plus nuancées. Cela pourrait se faire par un classement numérique assez simple (ou une attribution d'étoiles). Cette attribution de points ou d'étoiles serait complétée par des rapports narratifs.

27b. Il est proposé que l'évaluation nuancée soit appliquée à toutes les exigences. Elle pourrait s'inspirer du système actuel visant à évaluer le pays selon qu'il enregistrera, pour la période considérée, une absence de progrès, la réalisation de progrès significatifs, ou le respect des règles prévues pour la Conformité. A cela pourrait s'ajouter une quatrième note reconnaissant toute réalisation allant au-delà des exigences minimales.

27c. Il est alternativement proposé qu'une évaluation nuancée s'applique seulement aux innovations et aux efforts pour dépasser les exigences minimales.

5.2.3 Quand Valider?

28. Il est proposé que tous les pays mettant en œuvre l'ITIE soient validés tous les trois ans.

5.2.4 Qui Valide?

29a. Il est proposé que, comme cela se fait actuellement, la Validation soit assurée par des validateurs indépendants, mais que les modalités de sélection et de recrutement des validateurs soient modifiées.

29b. Il est proposé que le recrutement des validateurs et la conclusion de contrats de services avec eux soient contrôlés par le Conseil d'administration de l'ITIE et le Secrétariat. Le Secrétariat administrerait la procédure d'appel d'offres pour chaque Validation, en puisant sur un ensemble limité de validateurs accrédités. Le Secrétariat examinerait les propositions techniques et financières des validateurs et présenterait une liste de présélection aux pays mettant en œuvre l'ITIE, qui auraient la faculté d'en retenir un validateur de leur choix. Le contrat serait passé entre le validateur et le Secrétariat.

29c. Il est alternativement proposé que, comme c'est le cas actuellement, le recrutement des validateurs et les dispositions contractuelles y afférentes soient prises en charge par les pays mettant en œuvre l'ITIE.

5.2.5 Qui paye la facture de la Validation?

30a. Il est proposé que la Validation soit financée par la direction internationale de l'ITIE/le FMDT. A l'heure actuelle, les pays mettant en œuvre l'ITIE sont tenus de supporter la majorité des frais de Validation (Note-Directive n° 4). Le FMDT finance la plupart des rapports ITIE. Il est suggéré que cette disposition soit modifiée afin que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient tenus de supporter une partie des frais de préparation des rapports ITIE. Cela aura pour effet de mieux intégrer l'élaboration de rapports ITIE au sein des systèmes gouvernementaux tout en intégrant l'évaluation générale de la qualité dans les processus internationaux.

30b. Il est alternativement proposé que la Validation soit financée au moyen d'une cotisation à régler par tous les pays mettant en œuvre l'ITIE.

6 Modifications de l'agencement des Règles de l'ITIE

Les Règles actuelles de l'ITIE réunissent les Principes de l'ITIE, les Critères de l'ITIE, les Exigences de l'ITIE et les Notes-Directives. Certaines faiblesses apparaissent dans l'agencement de ces Règles. La plus évidente tient à l'absence de liens entre les Exigences détaillées de l'ITIE et les objectifs, tels qu'ils sont cernés par les Principes. « Si la Norme concordait mieux avec ses propres Principes et mettait davantage l'accent sur des partenariats stratégiques au-delà du secteur, l'ITIE aurait plus de chances d'atteindre ses objectifs ». Évaluation de l'ITIE, 2011.

Il est donc nécessaire d'établir un lien plus clair entre les Exigences et les objectifs de l'ITIE, et de saisir ainsi les résultats souhaités et de privilégier « l'objet » par rapport aux « modalités » de la réalisation. Il s'agira de s'intéresser davantage à la théorie du changement, c'est-à-dire aux effets de la communication de données en termes d'amélioration de la gestion des ressources naturelles.

Une restructuration de ce type pourrait encourager les pays à articuler les objectifs qu'ils souhaiteraient atteindre dans le cadre de l'ITIE, et la façon d'y parvenir. Une révision du système de Validation et l'intensification des efforts entrepris parallèlement à la Validation, tels que l'analyse des rapports annuels, en vue de saluer les bonnes performances, contribuerait également à mieux apprécier si la mise en œuvre est en mesure de dégager des résultats par rapport aux objectifs souhaités.

De plus, les 21 Exigences actuelles de l'ITIE se chevauchent, se répètent, ne sont pas toujours dans le bon ordre et mêlent des processus et des produits. L'ITIE doit devenir plus claire. Il faut que les exigences de la norme mondiale soient faciles à comprendre. Elles doivent faciliter la prise en main nationale et la faculté d'agencer la mise en œuvre afin de répondre aux besoins et aux circonstances du pays.

Il importe aussi que les pays mettant en œuvre l'ITIE puissent connaître les vues du Conseil d'administration concernant la recevabilité d'approches données. Dans le cas où un pays souhaiterait s'écarter d'exigences de mise en œuvre données, il est proposé qu'il pourrait, dans sa demande de

S'inspirer des progrès réalisés

Données : Complètes et fiables **Dialogue au niveau national** : Groupes multipartites et utilisation des données
Impact et Validation

Candidature, ou avant d'entamer le processus de déclaration ITIE, chercher à faire agréer préalablement l'approche alternative envisagée. Par exemple le Conseil de l'ITIE Zambie et Groupe multipartite du projet pilote ITIE en Australie explorent à l'heure actuelle des modèles de divulgations qui sont susceptibles de générer des données ITIE accessibles, fiables, exhaustives et ponctuelles. En se penchant sur une telle approche alternative, le Conseil d'administration aurait à tenir compte des défis particuliers auxquels le pays est confronté tout en veillant à ce que les Principes de l'ITIE ne soient pas compromis par une sorte quelconque de mise en œuvre modifiée.

31. Il est proposé que les Critères et Exigences actuels de l'ITIE et toutes propositions additionnelles au titre d'exigences supplémentaires soient amalgamés pour former les six exigences suivantes :

L'ITIE exige :

- 1. Une surveillance multipartite effective et l'implication des parties prenantes.**
- 2. La publication ponctuelle des rapports ITIE.**
- 3. Des rapports ITIE qui soient exhaustifs, comprenant la divulgation complète du gouvernement de tous les revenus issus des industries extractives, et la couverture de tous les paiements significatifs effectués par les entreprises pétrolières, gazières et minières au gouvernement. ("paiements") et la pleine divulgation des revenus reçus par les gouvernements de la part d'entreprises pétrolières, gazières et minières ("revenus"), y compris une documentation justificative concernant la fiabilité des données, telle que convenue par le Groupe multipartite.**
- 4. Un processus de déclaration crédible qui assure la fiabilité des données.**
- 5. La publication de rapports ITIE qui soient compréhensibles et publiquement accessibles, et qui contribuent au débat public.**
- 6. Que le gouvernement et le Groupe multipartite prennent des mesures en vue de tirer parti des leçons apprises, de donner suite aux écarts et aux recommandations communiquées par le réconciliateur, et veillent à ce que la mise en œuvre de l'ITIE soit durable.**
- 7. Que le gouvernement et le Groupe multipartite identifient les engagements élargis qu'ils auront à prendre, et les acquittent effectivement, afin de démontrer leur adhésion aux Principes de l'ITIE.**

32. Il est proposé que les cinq Exigences initiales en matière d'adhésion à l'ITIE restent essentiellement inchangées mais qu'elles soient assorties d'une disposition de mise en œuvre adaptée, autrement dit, qu'elles permettent à un pays souhaitant s'écarter des Exigences de mise en œuvre de requérir, dans sa demande de Candidature ou avant d'entamer le processus de déclaration, l'agrément préalable de la dite approche alternative envers la mise en œuvre.

33. Il est proposé que les Notes-Directives actuelles soient intégrées comme il conviendra dans les Exigences, les annexes et le chapitre relatif à la Validation ⁸.

⁸ Cf. Document du Conseil d'administration 21-2-B - Brève présentation du projet de Norme 2013

Document du Conseil d'administration 21-2-B

Norme ITIE 2013

Brève présentation

Pour information

Abrégé descriptif

Le présent document constitue une esquisse provisoire du texte de nouvelle Norme ITIE 2013. L'objet de ce document est d'illustrer une structure possible pour la Norme révisée, qui comprendrait un remaniement des exigences actuelles de mise en œuvre.

NORME ITIE 2013 : BREVE PRESENTATION

Table des matières

Introduction	2
Chapitre 1 : Les Principes de l'ITIE.....	2
Chapitre 2 : Exigences pour les pays mettant en œuvre l'ITIE	2
2.1 Adhésion à l'ITIE	2
2.2 Exigences de la mise en œuvre	3
Chapitre 3 : Guide de Validation	5
Chapitre 4 : Gouvernance, gestion et administration de l'ITIE	5

Avant-propos

Par la Présidente de l'ITIE. Le texte figurant à la page 7 des Règles de l'ITIE est retenu.

Introduction

Comme le texte existant de la page 9 des Règles de l'ITIE

Chapitre 1 : Les Principes de l'ITIE

Pas de changement. Comme le texte existant de la page 10 des Règles de l'ITIE

Chapitre 2 : Exigences pour les pays mettant en œuvre l'ITIE

Ce chapitre combine les Critères de l'ITIE figurant au chapitre 2 actuel, les exigences de l'ITIE figurant au chapitre 3 et les Notes-Directives qui y sont associées.

2.1 Adhésion à l'ITIE

Il est proposé que les cinq Exigences initiales d'adhésion à l'ITIE restent essentiellement inchangées mais qu'elles soient assorties d'une disposition de mise en œuvre adaptée, prévoyant de permettre à un pays souhaitant s'écarter des exigences de mise en œuvre de requérir, dans sa demande de Candidature ou avant d'entamer le processus de déclaration, l'agrément préalable de ladite approche alternative à la mise en œuvre. En se penchant sur une telle approche alternative, le Conseil d'administration aurait à tenir compte des défis particuliers auxquels le pays est confronté, tout en veillant à ce que les Principes de l'ITIE ne soient pas compromis par une sorte quelconque de mise en œuvre modifiée.

Adhésion :

- a) Le gouvernement est tenu de diffuser une déclaration publique sans équivoque de son intention de mettre en œuvre l'ITIE et de s'engager à collaborer avec la société civile et les entreprises à la mise en œuvre de l'ITIE.
- b) Le gouvernement est tenu de nommer une personne officielle de haut rang qui sera chargée de diriger la mise en œuvre de l'ITIE.
- c) Le gouvernement est tenu d'établir un Groupe multipartite qui sera chargé de superviser la mise en

œuvre de l'ITIE.

- d) Le Groupe multipartite, en consultation avec les parties prenantes clés de l'ITIE, doit définir et publier un plan de travail entièrement chiffré contenant des cibles mesurables et un calendrier de mise en œuvre, et incorporant une évaluation des contraintes de capacités.

2.2 Exigences de la mise en œuvre

Certaines faiblesses apparaissent dans l'agencement des Règles actuelles. La plus évidente tient à l'absence de liens entre les exigences détaillées de l'ITIE et ses objectifs, tels qu'ils sont cernés par les Principes. De plus, les 21 Exigences actuelles présentent des chevauchements et des répétitions, elles ne sont pas toujours dans un ordre logique et elles mêlent parfois des processus et des résultats. Il est donc nécessaire d'opérer un lien plus clair entre les Exigences et les objectifs de l'ITIE, et de saisir ainsi les résultats souhaités et de privilégier « l'objet » par rapport aux « modalités » de la réalisation. Les Exigences seraient présentées d'une manière plus claire et concise, et seraient plus aisées à communiquer et à valider.

Les 21 Exigences actuelles de l'ITIE comprennent un assortiment de dispositions que les pays « doivent », « devraient » ou sont « encouragés » à observer. Certaines de ces Exigences comportent des orientations à l'intention des Groupes multipartites et proposent des options sur la manière dont les pays pourraient envisager de les satisfaire. Il est suggéré que les sept nouvelles exigences décrivent les dispositions essentielles et que toutes précisions supplémentaires sur les Exigences ainsi que toutes options ou orientations sur des questions particulières soient placées dans des annexes.

Il est proposé que les Critères et exigences actuels de l'ITIE et toutes propositions additionnelles au titre d'exigences supplémentaires soient concentrés de manière à formuler les sept exigences suivantes. Comme c'est le cas à présent, chaque exigence contiendrait une série de dispositions, telles qu'illustrées ci-dessous, toutes précisions, options et orientations supplémentaires étant décrites dans les annexes associées.

Exigence 1 : L'ITIE exige l'exercice d'une surveillance effective par le Groupe multipartite et la prise d'un engagement véritable par les parties prenantes.

Cette exigence contient des dispositions concernant

- L'engagement total, actif et effectif des parties prenantes
- L'établissement d'un Groupe multipartite, faisant l'objet de Termes de Référence
- L'élaboration de plans de travail
- La levée d'obstacles à la mise en œuvre
- La supervision du processus de déclaration ITIE

[Englobant les Exigences 1-8, 10, 16, 19 actuelles et les Notes-Directives 5 et 6]

Exigence 2 : L'ITIE exige la publication ponctuelle des rapports ITIE.

Cette exigence contient des dispositions concernant

- Les échéances pour la rédaction de rapports ITIE

[Englobant l'Exigence 5e actuelle]

Exigence 3: L'ITIE exige la divulgation complète de tous les paiements pétroliers, gaziers et miniers significatifs par les entreprises aux gouvernements (« paiements ») et la pleine divulgation des revenus reçus par les gouvernements de la part d'entreprises pétrolières, gazières et minières (« revenus »), y compris une documentation justificative concernant la fiabilité des données, telle que convenue par le Groupe multipartite.

Cette exigence contient des dispositions concernant

- La définition des paiements et revenus significatifs et, partant, l'identification des entreprises et entités de l'État tenues de déclarer
- La divulgation complète par le gouvernement
- L'encouragement à fournir toute information supplémentaire de nature à accroître l'exhaustivité du processus de déclaration, cette information portant notamment sur les paiements sociaux, les transferts infranationaux, la vente de parts de production de l'État, les entreprises appartenant à l'État, les paiements intermédiaires, etc.
- L'élaboration de formulaires de déclaration
- Le degré de désagrégation/ventilation

[Englobant les Exigences actuelles 9, 11, 14 et 15]

Exigence 4 : Un processus de déclaration crédible pour assurer la fiabilité des données .

Cette exigence contient des dispositions concernant

- La qualité et la fiabilité des données ITIE
- La nécessité d'un avis indépendant concernant l'exhaustivité et la fiabilité des données.

[Englobant les Exigences 12 & 13 actuelles]

Exigence 5 : L'ITIE exige que les rapports ITIE soient compréhensibles et publiquement accessibles, et contribuent au débat public.

Cette exigence contient des dispositions concernant

- La diffusion de rapports ITIE et les démarches pour s'assurer qu'ils contribuent à un débat public
- L'inclusion d'une information contextuelle dans les rapports ITIE : contribution à l'économie, données de production, précisions sur le régime fiscal, les contrats, licences et dépenses, etc.
- Norme de données ITIE

[Englobant l'Exigence 18 actuelle]

Exigence 6 : L'ITIE exige que le gouvernement et le Groupe multipartite prennent des mesures basées sur les leçons tirées, donnent suite aux divergences et aux recommandations communiquées par le réconciliateur, et veillent à ce que la mise en œuvre de l'ITIE soit durable.

Cette exigence contient des dispositions concernant

- Les leçons tirées et les démarches à entreprendre pour s'assurer que l'ITIE soit intégrée et liée aux efforts de réforme élargie.
- La présentation de rapports d'avancement annuels et d'auto-évaluations
- L'identification et la résolution des écarts
- La Validation

[Englobant les Exigences 17 & 20 actuelles]

Exigence 7 : L'ITIE exige que le gouvernement et le Groupe multipartite identifient les engagements élargis qu'ils auront à prendre et à honorer en vue de démontrer leur adhésion aux Principes de l'ITIE.

Cette exigence contient des dispositions concernant

- La démonstration de progrès réalisés en vue de dépasser les Exigences minimales, en faisant référence aux objectifs prévus dans le plan de travail.
- Un renforcement des rapports entre l'ITIE et le budget annuel du pays ainsi que ses processus de gestion des finances publiques

[Englobant l'Exigence 21 actuelle]

Chapitre 3 : Guide de Validation

Combiner le chapitre 4 et les Notes-Directives 2, 3 et 4 actuels

Il est proposé que ce chapitre, ainsi que les Termes de Référence standard des validateurs, soient mis à jour afin qu'ils reflètent les modifications apportées au modèle de Validation, telles que prévues par la proposition de révision du modèle de Validation.

Chapitre 4 : Gouvernance, gestion et administration de l'ITIE

Libellé inchangé par rapport au chapitre 6 actuel.

Groupe de travail sur les dépenses publiques et la gestion des revenus

17 septembre 2012

Document du Conseil d'administration 21-2-C

Règles de l'ITIE et Transparence des revenus

Pour information

Règles de l'ITIE et Transparence des revenus

1. Recommandation

1. Il est recommandé que chaque pays devra inclure au titre de la section relative aux informations contextuelles dans leurs rapports de rapprochement, les informations suivantes :

- a. Une description de la manière dont les revenus issus de l'industrie extractive sont collectés. Les rapports devront expliquer comment ces revenus (en espèces et en nature) sont enregistrés au niveau du budget de l'État. Lorsque les revenus (en espèces et en nature) ne sont pas enregistrés au budget de l'État, l'utilisation de ces revenus devra faire l'objet d'une explication et faire référence aux rapports financiers pertinents, dans le cadre par exemple des fonds souverains de richesses et de développement, des gouvernements infranationaux, des entreprises appartenant à l'État et des autres raisons extra budgétaires.
- b. Dans les cas où il est prévu d'allouer des revenus extractifs à des programmes précis ou à des régions géographiques, il est proposé que chaque pays soit [tenu/encouragé] de se fixer des cibles et des objectifs clairs afin que la redevabilité soit optimisée et que l'efficacité avec laquelle de telles ressources sont utilisées soit soulignée.
- c. Lorsque les informations sont disponibles, les projections futures en matière de revenus, la production de base, et les projections de prix sous-jacentes à ces dites projections.

2. Il est recommandé que chaque pays sera encouragé à :

- a. Fournir une réconciliation des données contenues dans les rapports ITIE avec les données enregistrées au niveau des gouvernements, des budgets, des comptes. Les rapports pourraient comparer le montant des revenus issus du secteur extractif collectés avec le montant des revenus issus du secteur extractif qui entrent dans le budget de l'État, et procéder à l'explication de ces écarts. Les réconciliations pourraient également avoir lieu entre les agences de collecte et les agences qui reçoivent l'argent, tels que les fonds souverains de richesses, avec les deux parties déclarant les montants alloués/reçus.
- b. Fournir un lien/accès aux informations déjà publiquement disponibles sur la budgétisation et les dépenses ;
- c. Fournir des informations en temps opportun qui pourront accroître la compréhension au niveau du public de la nature volatile et limitée des revenus issus des industries extractives, y compris la production, les projections de prix et de revenus, des revenus projetés et actuels qui ne sont pas basés sur les ressources, et le solde budgétaire qui n'est pas basé sur les ressources ; et de promouvoir une prise de conscience et un débat publics autour de la question de la durabilité de ces allocations et de dépendance aux ressources naturelles.
- d. Renforcer les liens entre l'ITIE et le budget annuel de l'État et les processus de gestion financière publique. Cela pourrait impliquer : d'ajouter des mesures externes au titre de la transparence du budget (par exemple l'Open Budget Index – l'indice des budgets transparents) et de l'efficacité en matière de dépenses publiques (par exemple, les notations

de PEFA) jusqu'au rapports de rapprochement ; d'établir des mécanismes pour les rapports ITIE afin qu'ils s'intègrent en s'inspirant ou en alimentant le processus budgétaire annuel et la préparation des documents budgétaires, y compris les rapports de fin d'année et les cadres de travail des dépenses à moyen terme ; de traiter ensemble les recommandations issues des rapports ITIE avec l'autorité financière du secteur appropriée (Auditeur général, autorité fiscale, parlement).

2. Contexte

Les Principes de l'ITIE stipulent que « la compréhension du public des revenus et des dépenses des gouvernements dans la durée est susceptible de contribuer au débat public et faciliter le choix d'options appropriées et réalistes favorisant le développement durable ». Aussi, conformément à ce Principe, les rapports ITIE devront aborder la manière dont les revenus du gouvernement sont alloués et distribués.

La note du Groupe de travail sur la stratégie à La Haye stipule :

Tout en reconnaissant que les revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles peuvent constituer une source dominante de revenus et être fortement volatiles, un groupe de travail sur les dépenses a été mis sur pied afin d'établir un cadre de planification visant à permettre une gestion plus durable de ces revenus (Alex, Edward, Epifanio, DFID avec le soutien/concours du Secrétariat). Ce cadre de planification pourra inclure des possibilités d'inclusion des déclarations ITIE en termes de dépenses et des liens à d'autres normes internationales de gestion des finances publiques, mais il devra éviter à l'ITIE d'entrer dans les domaines délicats liés aux priorités en matière de dépenses. Il a été reconnu qu'un travail approfondi supplémentaire serait nécessaire afin de déterminer s'il serait faisable d'inclure cette proposition à la nouvelle norme. Toutefois, une discussion concernant la durabilité d'un tel plan de gestion a été identifiée comme étant une possibilité à laquelle les trois groupes de parties prenantes pourrait contribuer de manière réfléchie.

Sur la base de cette conversation, des contributions de fond sur les façons d'encourager les pays mettant en œuvre l'ITIE à mettre sur pied une structure de planification pour la gestion durable de leurs revenus issus de l'exploitation de leurs ressources, ont été reçues de la part du DFID, de RWI, d'Epifanio et de la ICMM. Ces documents ont souligné fortement la pertinence de la question de la transparence des dépenses publiques afin de permettre une gestion approfondie des ressources naturelles du point de vue de l'opacité, des dispositions en matière de dépenses, des questions liées à la compensation de certaines communautés et de la volatilité des revenus. Ces éléments ont été particulièrement associés aux Principes de l'ITIE, en particulier au Principe n°1 sur l'aspect de l'exploitation prudente des ressources naturelles, au Principe n°4 sur la question de la compréhension du public permettant de contribuer au débat public des revenus et des dépenses du gouvernement, et au Principe n°8 concernant la gestion des flux de revenus et des dépenses publiques. Le groupe a convenu qu'il y avait une forme de déséquilibre vis-à-vis de ce sur quoi l'ITIE se focalisait et particulièrement vis-à-vis de la question des revenus, alors que la transparence autour de la question de l'utilisation de ces revenus peut s'avérer centrale afin d'atteindre de meilleurs résultats en matière de développement et pour avoir un impact plus positif sur la vie des citoyens.

Une réunion du sous-groupe de travail a eu lieu le 31 août. Sur la base des documents qui ont été soumis, il a été reconnu qu'il existait de nombreux budgets gouvernementaux et quasi gouvernementaux potentiels qui pouvaient attribuer directement des revenus issus du secteur extractif. Cela comprenait en particulier les budgets d'État, les fonds de développement ou fonds souverains, les subventions aux carburants, les infrastructures extra budgétaires et autres projets, les raffineries, les autorités ou

gouvernements locales-caux, les dividendes des entreprises appartenant à l'État, les dépenses des entreprises appartenant à l'État, et les allocations à des fins spéciales (par exemple envers certaines communautés).

Il a été fait remarquer qu'il y avait un certain nombre d'exemples concrets de ce genre de transferts que l'on retrouvait dans les rapports ITIE, comme par exemple dans le cas des allocations aux autorités ou gouvernements locaux-caux au Ghana et au Pérou qui sont couvertes dans les rapports, y compris le rapprochement de ces fonds ; le Kirghizstan et le Timor Leste incluent des allocations au Fond Social ainsi que d'autres dépenses sociales extra budgétaires. Le groupe a convenu que ces initiatives devaient être encouragées qu'elles soient liées à des transferts directs de revenus ou bien qu'il s'agisse de suivre les transferts des gouvernements centraux. Sachant qu'il n'existe pas de méthodologie commune pour la couverture de ces transferts, les participants ont convenu que ces données ne devraient pas encore faire l'objet d'une exigence dans le cadre de la nouvelle norme. Cependant, leur description pourrait être incluse à la section comportant les informations contextuelles qui est en cours de développement. Cela pourrait inciter à l'insertion d'une partie relative aux hypothèses en matière de flux de revenus *futurs* issus de l'exploitation des ressources.

De plus, le groupe a convenu que le débat public autour la gestion de telles ressources et dépenses devrait être encouragé au titre de la supervision du processus budgétaire et des résultats à escompter des consultations auprès des parlements, des médias et des citoyens. Cela permettrait enfin de réduire les risques inattendus de chocs fiscaux et macro-économiques liés aux ressources puisqu'en mettant l'accent sur la durabilité de ces revenus à la lumière des prix des matières premières anticipées, on pourra développer des politiques plus informées/judicieuses.

3. Implications pour la nouvelle norme

Il y a eu une autre conversation sur ce qui pourrait être fait afin d'améliorer la responsabilité financière vis-à-vis des allocations qui figurent au budget de l'État, et sur la manière de lier ces informations aux résultats en matière de développement. Par exemple, l'ITIE devrait-elle être plus liée à des systèmes de supervision de gestion des dépenses publiques, tels que PEFA ou dans le cadre d'un exercice de rapprochement des rapports ITIE avec les systèmes de comptabilité budgétaire des parlements ? Il a été convenu que cela ne pourrait pas constituer encore une exigence, mais qu'il pourrait y avoir une possibilité pour plus de conseils sur cette question dans le cadre des déclarations ITIE et lors de l'examen de possibles indicateurs.

Le groupe a convenu que l'exigence destinée à décrire la manière dont les revenus issus du secteur extractif sont enregistrés dans les systèmes de comptabilité et de budget devraient être incluses au titre des informations contextuelles figurant dans les rapports de rapprochement comme il est stipulé à l'exigence portant sur la question de l'exhaustivité des informations/données (Exigence n°3).

Tout autre information sur le transfert de chiffres mêmes devrait faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de l'exigence intitulée « au-delà de la Conformité » (Exigence n°7).

4. Points supplémentaires à considérer

Le groupe a convenu qu'il serait nécessaire d'explorer davantage les implications de ce qui est ci-dessus mentionné pour toute personne qui siègera au sein du Groupe multipartite (par exemple, les autorités locales, les responsables de projets d'infrastructures, l'Organisme d'audit supérieur) ?

Une discussion sera nécessaire entre le groupe de travail sur la stratégie/Secrétariat international de l'ITIE et d'autres organisations telles que dans le cadre de la revue de PEFA, INTOSAI, FMI ROSC travaillant sur la question du renforcement de la gestion financière publiques des revenus extractifs et ce, afin de s'assurer que ces approches sont liées à plus de directions détaillées dans le cadre des déclarations ITIE.

Document du Conseil d'administration 21-2-D

Faisabilité de l'inclusion de la transparence des Licences dans le cadre de l'ITIE

Pour information

1. Pays disposant de registres de licences

Tous les pays du monde disposent de bases de données leur permettant de gérer leur procédure d'octroi de licences dans le secteur des industries extractives. Il est indispensable de maintenir un système de consignation précis afin d'optimiser la contribution du secteur à la marche du pays, de protéger les droits de propriété des investisseurs et d'éviter les conflits concernant l'emplacement des tènements (le chevauchement). Ces bases de données de référence peuvent aller de simples tableaux Excel à des systèmes très sophistiqués comprenant notamment une interface SIG destinée à établir les coordonnées des tènements, les données géologiques relatives à chaque zone et d'autres informations concernant la procédure d'octroi de licences.

La publication de ces informations élémentaires et fondamentales concernant chaque licence est extrêmement courante dans les pays producteurs de pétrole, où l'octroi de nouveaux droits se fait de plus en plus par vente aux enchères. Les informations concernant les blocs disponibles et ceux déjà octroyés constituent un critère clé dans l'orientation des efforts de prospection des compagnies pétrolières et sont essentielles à la réussite des appels d'offres du point de vue des autorités concédantes.

Le processus de vente aux enchères est moins courant dans le secteur minier, mais de plus en plus de pays riches en minerais ont décidé de communiquer au public les informations essentielles concernant leur système d'octroi de licences dans le but d'attirer les investissements privés au profit des activités d'exploration et d'améliorer le climat des affaires du secteur.

Aujourd'hui, plus de 50 % des pays miniers mettant en œuvre l'ITIE communiquent leurs informations au sujet des permis d'exploration minière, et d'autres sont en passe d'en faire de même (cf. tableau ci-joint). Il en est ainsi pour les pays miniers importants comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Colombie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui envisagent de mettre en œuvre l'ITIE et qui ont déjà opté pour la pleine transparence de leurs procédures d'octroi de licences. Dans l'industrie pétrolière, cette tendance se dessine encore plus nettement, environ deux-tiers des pays mettant en œuvre l'ITIE ayant adopté des méthodes transparentes de procédures d'octroi de licences et communiqué au public leurs bases de données de référence. Enfin, la même tendance se manifeste chez les grands pays producteurs de gaz et de pétrole qui envisagent d'adhérer à l'ITIE.

2. Processus d'intégration de la transparence de la procédure d'octroi de licences dans l'ITIE

Dans certains pays mettant en œuvre l'ITIE comme la Mongolie, les rapports ITIE se caractérisent déjà par la pleine divulgation de tous les permis miniers des industries extractives de façon permanente. Cependant, dans les pays gérant beaucoup de titres, cette procédure peut s'avérer laborieuse si le rapport ITIE doit inclure des informations sur plusieurs centaines de titres gaziers, pétroliers, et/ou miniers.

Une solution de rechange plus aisée consisterait à inclure la transparence de la procédure d'octroi de licences comme l'un des critères à respecter pour qu'un pays puisse accéder au statut de Pays conforme à

l'ITIE. Aux fins de sa Validation, un pays aurait à afficher, sur un site Internet officiel, des informations élémentaires concernant toutes les licences en vigueur dans le pays à un moment donné. La Validateur aurait à s'assurer de l'actualisation récente et régulière du site Internet et de l'inclusion d'un minimum d'informations sur chaque licence ; il aurait en outre à s'assurer que le lien soit actif et que l'accès soit aisé pour tous. Dans un premier temps au moins, le Validateur ne serait pas tenu de vérifier l'exactitude des informations. Mais, dans la mesure où ces informations étaient mises à la disposition du public, le secteur privé et les ONG pourraient exercer une certaine vigilance quant à la qualité des informations.

Si un pays mettait simplement en œuvre l'ITIE au niveau central ou fédéral, seuls les titres octroyés par l'autorité centrale ou fédérale seraient divulgués. Une fois que le pays passerait au niveau régional, les autorités régionales auraient alors elles aussi à intégrer la pleine transparence dans leurs procédures d'octroi de licences.

3. Procédure d'application de la transparence d'octroi de licences dans l'ITIE

Au niveau le plus élémentaire, pour rendre transparente la procédure d'octroi des licences, il suffit simplement de disposer d'un tableau Excel comportant des informations de base sur chaque licence et de l'afficher sur le site Internet du gouvernement concerné. Ceci peut se faire de manière très économique (le coût est habituellement de l'ordre de 20 000 à 50 000 dollars US) et très rapidement, selon la qualité des informations existantes. Afin d'être plus efficace, la base de données aurait à être munie d'une interface SIG permettant d'établir les coordonnées des tènements sur une carte topographique ou géologique de base. Il est possible de se procurer le logiciel prêt à l'emploi à cet effet et une base de données avec SIG peut être créée pour moins de 200 000 dollars américains. Plusieurs cabinets-conseils sont en mesure d'aider les pays à mettre sur pied leur base de données d'octroi de licences et leurs procédures informatisées afin qu'ils puissent gérer leur système d'octroi de licences. Une base de données de référence complète contenant les informations géologiques et d'autres renseignements pertinents sur la procédure d'octroi de licences coûte environ 1 million de dollars US, voire plus, en fonction de la taille du pays concerné et de son potentiel géologique.

Document du Conseil d'administration 21-2-E

Règles ITIE et Plans de Travail

Règles ITIE et Plans de Travail

1. Recommandation

Il est proposé que les Groupes multipartites disposent en tout temps d'un plan de travail entièrement budgétisé, officiellement approuvé et accessible au public. Ce plan devra comprendre une déclaration des objectifs convenus, pertinents au pays mettant en œuvre l'ITIE et fondés sur les Principes de l'ITIE. Le plan devra décrire les activités spécifiques qui sont requises pour atteindre ces objectifs avec des buts mesurables et assortis de délais d'exécution, [à l'aide d'indicateurs appropriés]. Le champ de mise en œuvre de l'ITIE et les liens vers les autres réformes devront donc être adaptés de manière à contribuer aux objectifs souhaités.

Les Groupes multipartites devraient définir leurs plans de travail opérationnels en s'appuyant sur une vision stratégique ou sur un plan axé sur les résultats, développé(e) en consultation avec les parties prenantes et indiquant la voie de causalité entre les intrants et les résultats. Le plan de travail opérationnel décrirait de manière détaillée les activités, la capacité et les besoins en ressources, ainsi que les lacunes et les délais de mise en œuvre, et il aurait à être révisé régulièrement par rapport à la vision stratégique.

Le plan de travail forme la base de toutes les activités de mise en œuvre et relie d'un point de vue stratégique la mise en œuvre de l'ITIE aux objectifs plus généraux de la gestion des industries extractives, tels que stipulés dans les Principes de l'ITIE. Il est donc pertinent pour plusieurs nouvelles exigences de l'ITIE, par exemple :

- la nouvelle Exigence n°6 : l'ITIE exige que le gouvernement et le groupe multipartite identifient et prennent des engagements plus généraux démontrant leur respect des Principes de l'ITIE, et
- la nouvelle Exigence n°1 : l'ITIE exige une supervision multipartite et une participation des parties prenantes efficaces en ce qui concerne la préparation de plans de travail.

Il est proposé que soit incorporé dans les nouvelles directives de l'ITIE un encadrement plus détaillé sur l'élaboration du plan de travail (qui a également été développé par le Groupe de travail sur la théorie du changement pour les Groupes multipartites) et les dispositions transitoires relatives à l'introduction d'une approche plus stratégique et axée sur les résultats. Le Groupe de travail est également en train de développer des indicateurs potentiels que les pays pourraient utiliser pour surveiller et évaluer les résultats et l'impact de ces activités. Ces indicateurs pourraient servir de guide de référence pour aider les Groupes multipartites à développer leurs propres étapes et objectifs.

2. Contexte

Lorsque l'ITIE a été établie, les Principes de l'ITIE et le paragraphe 2.2 des statuts stipulaient que « L'objectif de l'ITIE est de faire des Principes de l'ITIE et des Critères de l'ITIE la norme reconnue au niveau international en matière de transparence dans le secteur du pétrole, du gaz et des mines. En effet, l'ITIE

reconnait qu'une transparence renforcée des revenus issus de ressources naturelles contribue à réduire la corruption, et que les revenus provenant des industries extractives peuvent transformer des économies, réduire la pauvreté, et améliorer le niveau de vie de la population des pays riches en ressources naturelles ».

L'évaluation de Scanteam en 2011¹ suggérait notamment que :

- il n'existe aucune théorie du changement solide derrière certaines des aspirations de l'ITIE ;
- il existe une *perception* selon laquelle le nombre de liens rétrospectifs et prospectifs sur le terrain est limité ;
- un faible impact au niveau sociétal pouvait être constaté, dû dans une grande mesure au manque de liens avec les institutions et les processus de réforme du secteur public à un niveau global ;
- il serait nécessaire d'identifier les résultats au niveau national et d'élaborer des cadres de résultats (aux niveaux mondial et national) et un système de gestion du savoir basés sur ces résultats ;
- l'activité de l'ITIE ne découle pas actuellement d'une analyse du cadre de travail logique, c'est-à-dire en se demandant quels sont les principes et comment les réaliser au mieux. Elle découle d'un consensus opérationnel sur la transparence des revenus.

Suite à la réunion du Conseil d'administration de l'ITIE et de la réunion du Groupe de travail sur la stratégie de février 2012, un groupe de travail a été établi pour étudier la manière de prendre en compte les conclusions de l'évaluation de 2011, qui donnaient à penser que l'ITIE avait besoin d'une théorie du changement plus détaillée pour appuyer la planification du travail, le suivi et l'évaluation de ses résultats et impacts.

Les objectifs de ce travail sont les suivants :

- permettre à l'ITIE d'expliquer systématiquement son **impact** et son **efficacité** au niveau mondial et dans les pays la mettant en œuvre, en se fondant sur des faits probants tirés des indicateurs spécifiques aux pays et des cadres de résultats.
- guider à l'avenir la forme et la **conception** de l'ITIE dans les pays la mettant en œuvre et au niveau international par le biais de chaînes de résultats explicites et fondées sur les faits.
- aider les pays mettant en œuvre l'initiative, ainsi que l'ITIE au niveau international, à sélectionner des **liens** vers les autres initiatives en se fondant sur une théorie du changement explicite.
- mettre des indicateurs à la disposition des groupes multipartites dans les pays mettant en œuvre l'ITIE, afin de les aider à établir des **références** et à produire des rapports régulièrement pour **évaluer les progrès** envers la conformité à l'ITIE et les résultats de développement.

L'expérience pousse à penser que la planification du travail des groupes multipartites s'est concentrée depuis l'origine sur la définition d'une voie à la validation conforme aux exigences de l'ITIE. L'approche qui est proposée vise à guider la planification du travail par le biais d'une réflexion stratégique sur les résultats souhaités, puis sur les activités requises lors de la mise en œuvre de l'ITIE, et par le biais d'autres réformes afférentes pour les réaliser.

¹ Évaluation de l'ITIE, Scanteam. Oslo. Mai 2011.

Une théorie du changement est un **outil de planification, de suivi et d'évaluation axé sur les résultats**. Il décrit les voies de causalité entre l'impact, les extrants et les résultats et constitue un outil d'aide à la planification du travail, à la conception, au suivi et à l'évaluation dans les pays mettant en œuvre l'ITIE.

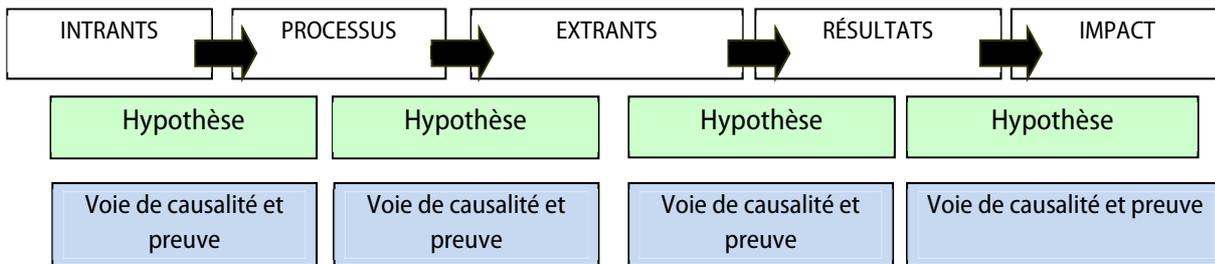


Fig. 1 Théorie du changement linéaire décrivant les voies de causalité entre les intrants et les impacts

Document du Conseil d'administration 21-2-F

Proposition de révision du modèle de Validation

Pour discussion

Résumé

Le présent document expose une méthode révisée pour la Validation de la performance des pays dans leur mise en œuvre de l'ITIE en s'appuyant sur les atouts du modèle de Validation actuel tout en cherchant à en combler les insuffisances. Il reflète également les débats du sous-groupe du groupe de travail sur la stratégie à propos de la Validation, en faisant ressortir les aspects de cette question où apparaît un consensus et ceux où de plus amples discussions s'imposent encore.

PROPOSITION DE RÉVISION DU MODÈLE DE VALIDATION

Résumé	2
Contexte	4
Description détaillée de la proposition de révision du modèle de Validation	5
Que valider ?	5
Comment valider ?	6
Validation en contexte	8
Quand valider ?	10
Qui se charge de la Validation ?	10
Qui se charge du financement de la Validation ?	11
Modifications suggérées pour améliorer la qualité de la Validation	12
Suspension et radiation	13
Calendrier, pilotage et transition pour l'évaluation	13

Résumé

1. Le présent document expose une méthode révisée pour la Validation de la performance des pays dans leur mise en œuvre de l'ITIE en s'appuyant sur les atouts du modèle de Validation actuel tout en cherchant à en combler les insuffisances. Il reflète également les débats du sous-groupe du Groupe de travail sur la stratégie à propos de la Validation, en faisant ressortir les aspects de cette question où apparaît un consensus et ceux où de plus amples discussions s'imposent encore. Les propositions qui se dégagent de ces travaux sont décrites ci-après :
2. Selon les règles de l'ITIE, l'objectif de la Validation est de «fournir à toutes les parties prenantes une évaluation objective du respect des Principes et Critères de l'ITIE dans la mise en œuvre de l'ITIE dans un pays.» Alors que ce document s'attache à s'assurer que ce mécanisme d'évaluation devienne plus nuancé, il est proposé que d'autres mécanismes qui ne sont pas couverts dans ledit document, à savoir le recours à un groupe d'experts, soient considérés dans le cadre de l'évaluation de l'impact des processus de mise en œuvre de l'ITIE dans les pays.
3. Dans l'ensemble, le groupe a convenu que le meilleur moyen d'aller de l'avant est d'améliorer le système actuel de Validation de l'ITIE. Plus particulièrement, il est parvenu à la conclusion que le système de Validation de l'ITIE pourrait être amélioré des différentes manières suivantes:
 - a) **Que valider ?** Le consensus qui se dégage est que la Validation devrait continuer à évaluer, comme actuellement, les progrès réalisés par rapport à toutes les Exigences de l'ITIE et établir si elles ont été satisfaites ou non. Les éléments précis à valider seront modifiés afin qu'ils concordent avec la proposition tendant à réviser et à simplifier les Exigences de l'ITIE ainsi qu'avec toute nouvelle exigence dont le Conseil d'administration pourrait convenir. Les 21 Exigences actuelles seront éventuellement remplacées par 7 exigences davantage axées sur les résultats. Parmi ces exigences figurera celle traduisant

l'acceptation des pays de prendre des engagements élargis en matière de redevabilité et d'entreprendre des innovations (Exigence n°7).

- b) **Comment valider ?** Plusieurs participants sont favorables à un accompagnement de l'évaluation actuelle de type « faire passer/recaler » par des évaluations plus nuancées, destinées à apporter des preuves écrites sur les impacts, à inciter les pays à réaliser des innovations et à reconnaître les efforts en vue de dépasser les exigences minimales. Le sous-groupe s'est penché sur la question de savoir si une évaluation plus nuancée devrait faire partie de la Validation, où s'il convenait mieux de reconnaître les efforts de dépassement des exigences minimales par d'autres moyens. Plusieurs participants ont exprimé des inquiétudes à l'égard d'un système d'octroi de prix, estimant qu'il n'arriverait pas à inciter les pays à aller au-delà des exigences minimales et soulignant l'importance de disposer d'un moyen systématique d'évaluer les innovations fondé sur des critères bien précis. Le soutien de certains membres s'est exprimé en faveur d'une notation numérique modérée, que l'on pourrait développer à partir de la distinction actuelle entre « pas de progrès », « progrès significatifs » et « Conformité », par exemple en y ajoutant une quatrième distinction portant sur le dépassement des exigences. La notation serait complétée par des rapports narratifs. D'autres membres se sont fortement opposés à cette proposition et ont suggéré que d'autres mécanismes, tels que des prix et des rapports narratifs constitueraient une façon plus appropriée de reconnaître les efforts faits dans le but de dépasser les exigences minimum. Ces différentes options devront faire l'objet de discussions approfondies. Le sous-groupe a aussi discuté de l'opportunité de faire une évaluation plus nuancée porter sur l'ensemble des exigences, ou peut-être uniquement sur les innovations. Aucun accord n'a pu être dégagé. Afin de faire avancer les discussions, le Secrétariat a préparé un document présentant les options et les suggestions relatives à une évaluation assortie de nuances qui avaient été identifiées par le sous-groupe (paragraphe 10-17).
- c) **Quand valider ?** Le sous-groupe a convenu de recommander que tous les pays mettant en œuvre l'ITIE devraient être validés tous les trois ans.
- d) **Qui se charge de la Validation ?** Selon le consensus qui se dégage, la Validation devrait être réalisée par des validateurs indépendants, comme cela se fait actuellement. La plupart des membres du sous-groupe ont convenu que l'obtention des services des validateurs et la conclusion de contrats avec ceux-ci pourront être supervisées par le Conseil d'administration de l'ITIE et le Secrétariat. Ce dernier prendrait charge de l'administration du processus d'appels d'offres lors de chaque Validation, et puiserait des compétences d'un petit groupe de validateurs accrédités. Il examinerait les propositions techniques et financières reçues et présenterait une sélection desdits validateurs aux pays mettant en œuvre, ce qui leur permettrait de choisir l'un d'eux. Le contrat serait signé entre le validateur et le Secrétariat. D'autres membres ont estimé qu'il serait important que les pays mettant en œuvre l'ITIE conservent la responsabilité de son recrutement, comme cela se fait actuellement. De nouvelles discussions sur ces options devront avoir lieu.
- e) **Qui se charge du financement ?** Plusieurs participants ont jugé qu'il serait opportun que le financement de ces services soit assuré par la direction/gestion internationale de l'ITIE plutôt que par les pays mettant en œuvre l'ITIE. Cela permettrait de conférer une meilleure

cohérence et de l'objectivité aux évaluations. Le groupe a envisagé une variété d'options y compris celle qui consisterait à ce que la Validation soit financée à travers le FMDT et/ou grâce à une participation financière sous la forme d'une cotisation des pays mettant en œuvre l'ITIE. À ce stade de la discussion, il est devenu nécessaire de prendre pleinement compte des implications des différentes options. Afin de faire avancer la discussion, des options et des suggestions concernant le financement figurent aux paragraphes 23 à 27 (voir ci-dessous).

- f) Il a été fait remarquer que la Validation ne pouvait pas être considérée séparément des autres activités visant à évaluer et à mettre en lumière les progrès en matière de mise en œuvre de l'ITIE. Un certain nombre d'efforts variés, du remodelage des Exigences en passant par une définition des priorités et de l'attention à apporter à certains pays au niveau des activités du Conseil d'administration et du Secrétariat (Rapports d'avancement de la mise en œuvre de l'ITIE, expériences en matière de bonnes pratiques, etc.), peuvent effectivement contribuer à des changements vis-à-vis de l'accent mis sur certains points et sur les aspects qualitatifs de la mise en œuvre de l'ITIE. Un certain soutien s'est exprimé en faveur de la création d'un groupe d'experts qui serait chargé de l'évaluation, à intervalles réguliers, de l'impact exercé par l'ITIE dans les différents pays. Le sous-groupe a convenu que le groupe d'experts serait distinct de celui du processus de Validation. Il aurait pour mission de faire le point sur l'impact de l'ITIE dans les différents pays, s'appuyant entre autres sur les rapports de Validation. Ses conclusions pouvant être incorporées au rapport annuel mondial et affichées sur le site Internet de l'ITIE.

Contexte

4. Faisant suite aux travaux du groupe de travail sur la stratégie à la Haye et à la téléconférence tenue le 30 août et le 7 septembre par le sous-groupe du Groupe de travail sur la stratégie, le présent document rend compte du consensus qui s'est dégagé à ce jour sur une éventuelle révision du modèle de Validation. Concernant les domaines appelant à de nouvelles discussions, ce document expose les options que le Groupe de travail est invité à étudier. La proposition s'inspire d'observations soumises antérieurement par le Secrétariat et d'autres parties prenantes.¹
5. La proposition vise les objectifs généraux suivants :
- Préserver le concept actuel d'une norme de l'ITIE qui ne puisse être satisfaite qu'en satisfaisant à un certain nombre d'exigences minimales, tout en reconnaissant et encourageant les pays qui vont au-delà de ce minimum ;
 - Protéger l'appellation ITIE en veillant à ce que la Conformité aux Exigences de l'ITIE soit vérifiée de manière indépendante par une tierce partie ;
 - Dans l'application de la norme ITIE et la vérification de cette application, mettre davantage l'accent sur les résultats que sur les processus ;

¹ <http://eiti.org/about/strategy-review>

- Mieux intégrer l'ITIE dans les systèmes financiers et les autres systèmes de surveillance de gouvernance ;
- Améliorer la qualité et la régularité des évaluations de Validation ;
- Souligner encore plus l'importance de l'appropriation nationale et de l'engagement des parties prenantes des pays.

Description détaillée de la proposition de révision du modèle de Validation

Que valider ?

6. **Selon le consensus qui se dégage, la Validation doit continuer à évaluer, comme actuellement, les progrès réalisés par rapport à toutes les Exigences de l'ITIE, et établir si celles-ci ont été satisfaites ou non.** Les éléments précis à valider seront modifiés afin qu'ils concordent avec la proposition tendant à réviser et à simplifier les Exigences de l'ITIE. Les 21 Exigences actuelles seront éventuellement remplacées par 7 exigences davantage axées sur les résultats. Parmi ces exigences figureront celle traduisant l'acceptation des pays à prendre des engagements élargis en matière de redevabilité, à réaliser des innovations et à mesurer l'impact (Exigence 7). L'on s'attend à ce que le remaniement des exigences ait de fortes incidences sur la qualité de la mise en œuvre de l'ITIE qui se reflèteront sur le processus de Validation. Par suite du remaniement proposé des Exigences de l'ITIE, la Validation portera davantage sur l'évaluation des résultats que sur le respect de procédures données. Cette nouvelle approche sera plus clairement orientée sur le besoin de s'assurer que la mise en œuvre de l'ITIE est cohérente avec les Principes de l'ITIE. Il convient de rappeler que les exigences actuelles étaient à l'origine des « indicateurs de Validation » destinés à *indiquer* si la mise en œuvre de l'ITIE dans les pays se poursuivait en conformité avec les Principes et les Critères. Une norme plus clairement articulée de l'ITIE s'est progressivement dégagée.
7. Comme cela se fait actuellement, le validateur se pencherait sur les plans de travail, y compris les objectifs élevés / les engagements en matière de redevabilité élargis déclarés, les rapports de rapprochement ITIE, les efforts de diffusion, les procès-verbaux du Groupe multipartite et toute autre documentation fournie par ce dernier. Le validateur poursuivra aussi des consultations étendues avec les parties prenantes du pays mettant en œuvre l'ITIE.
8. Il est proposé ici que tous les pays mettant en œuvre l'ITIE soient tenus de soumettre des auto-évaluations annuelles dans le cadre du rapport annuel d'avancement devant être préparé conformément à l'Exigence 21-c. Le validateur examinerait ces auto-évaluations à la lumière des plans de travail. Cet examen lui fournirait des éléments d'appréciation de la progression du pays vers la Conformité aux sept Exigences de l'ITIE, et notamment de la manière dont le pays aura honoré ses engagements en matière de redevabilité accrue et d'innovations (Exigence 7).

Comment valider ?

9. **Plusieurs participants ont estimé qu'il y aurait lieu de procéder à une évaluation plus nuancée de l'impact de l'ITIE et de l'efficacité des mesures que le Groupe multipartite aura décidé de prendre en vue d'aller au-delà des exigences minimales. Une telle évaluation pourrait se faire dans le cadre de la Validation, comme opération séparée, ou les deux à la fois. La façon dont une évaluation plus nuancée pourrait être effectuée demandera des délibérations approfondies.**
10. Pour faciliter la discussion, des options d'évaluation nuancée sont énumérées ci-dessous. Comme c'est le cas aujourd'hui, un modèle révisé, quel qu'il soit, aura à indiquer clairement si les Exigences (1-7) ont été satisfaites ou non. Les pays ayant satisfait à toutes les exigences seront désignés Conformés.
11. Options d'évaluation nuancée :

Options	Remarques
<p>1) Rapports narratifs, notant les domaines où les pays auront dépassé les exigences et soulignant ceux appelant à des améliorations.</p>	<p>Un moyen sûr de communiquer tous commentaires délicats.</p> <p>Permet d'éviter les comparaisons visibles entre pays.</p> <p>Difficile de suivre les progrès au cours du temps dans des pays individuels.</p> <p>Comme les rapports narratifs n'ont pas un caractère autonome et que la situation qu'ils décrivent évolue rapidement, ils ne donneront probablement pas lieu au même degré de reconnaissance.</p>
<p>2) Étoiles ou Plus notant les efforts pour aller au-delà du minimum. Des étoiles/Plus pourraient être attribués par exigence, par exemple, ***/+++ pour le plus fort degré d'assurance de données ITIE (exigence 4), ou une étoile/plus */+ pour chaque effort qui est <i>encouragé</i>, par exemple, la divulgation de paiements sociaux et la réalisation d'engagements de redevabilité élargis.</p>	<p>Forte visibilité.</p> <p>Ne donne pas d'indication sur des progrès vis-à-vis de la Conformité aux exigences, mais uniquement sur le dépassement de celles-ci.</p> <p>L'ITIE évite les comparaisons entre pays étant donné que l'étoile/plus */+ a pour but d'indiquer une amélioration/une régression de la performance de pays individuels sur une période donnée.</p>

	<p>Cependant, d'autres organisations pourraient faire de telles comparaisons.</p>
<p>3) Évaluation numérique, éventuellement à l'aide de l'échelle suivante :</p> <p>Score supérieur à 2 les efforts et les progrès dépassent les exigences minimum</p> <p>2 les efforts et les progrès remplissent les exigences minimum (le seuil pour évaluer les exigences de l'ITIE est atteint)</p> <p>1 efforts et progrès significatifs (les exigences de l'ITIE ne sont pas remplies)</p> <p>En dessous de 1 peu ou pas d'efforts et de progrès significatifs pour remplir les exigences de l'ITIE</p> <p>L'évaluation numérique pourrait être appliquée à toutes les exigences ou uniquement à certaines catégories d'entre elles, par exemple, exigences liées à la déclaration (2-5) et/ou aux innovations. Les chiffres pourraient être remplacés par des lettres, par ex. A à D. Des éléments détaillés portant sur la méthode de notation et les critères d'évaluation y relatifs auraient à être élaborés et pourraient être basés sur les Principes de l'ITIE. Il est probable que les critères d'évaluation pour toutes les exigences, les innovations comprises, se présenteraient en tant que combinaison d'aspects techniques (l'information aurait, par exemple, à être complète, fiable et accessible) et de facteurs qualitatifs (l'innovation aurait à répondre, par exemple, à un besoin exprimé par les parties prenantes, l'information devrait être en mesure d'influencer le débat public, et ainsi de suite).</p>	<p>Cette approche incorpore un seuil de réussite/échec. Ainsi, la Conformité exigerait une note de 2 ou supérieure pour chaque exigence. Elle permet également une évaluation plus nuancée des « progrès significatifs », opérant une distinction entre les cas où il y a eu des efforts et des progrès significatifs vers la réalisation de l'exigence, et ceux où il n'y a eu que peu ou pas de progrès.</p> <p>Elle incite à améliorer le score, tant pour ce qui est de satisfaire aux exigences minimum que de les dépasser.</p> <hr/> <p>Forte visibilité</p> <p>Tout en évitant notre propre classement, la notation permet à d'autres de faire des comparaisons entre pays.</p>
<p>4) Distinctions ITIE, éventuellement pour les catégories suivantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déclaration ITIE • Communications et débat public • Engagements de redevabilité élargis • Impact 	<p>Profil élevé</p> <p>Le nombre restreint de distinctions limite les perspectives de reconnaissance et d'incitation aux progrès.</p> <p>De courte durée.</p>

12. Un modèle d'évaluation nuancé pourrait également combiner deux ou plusieurs options mentionnées plus haut. Une évaluation nuancée suivant les options 1-3 ci-dessus pourrait éventuellement être effectuée par le validateur, alors que l'option 4 pourrait être appliquée par le Comité de Validation ou par un groupe/panel de décernement de distinctions.
13. Ces différentes options ayant été dûment considérées, **plusieurs participants se sont déclarés favorables à la proposition à l'effet qu'un modèle d'évaluation numérique modéré soit adopté. Il pourrait émaner d'une élaboration du système de distinction actuel entre « pas de progrès », « progrès significatifs » et « Conformité » prévu par les Règles de l'ITIE, par l'ajout d'une quatrième distinction dans le cas d'un dépassement des exigences. La notation serait complétée par des rapports narratifs expliquant comment les pays ont dépassé les exigences et mettant en évidence les domaines où des améliorations supplémentaires sont nécessaires.** Comme le montre l'encadré à options qui précède, un tel système pourrait être relativement simple. Son but ne serait pas de classer les pays mettant en œuvre l'ITIE, mais de récompenser les efforts visant à dépasser le minimum tout en indiquant clairement les domaines où des améliorations s'imposent, et en créant des incitations à mieux faire en matière de mise en œuvre. Selon cette proposition, le validateur attribuerait un score à l'exécution de chaque exigence selon l'échelle décrite dans l'option 3 ci-dessus. La méthode de notation aurait à tenir compte des circonstances de chaque pays, soit, du rapport entre le taux de couverture des paiements extractifs et la taille globale du secteur, ou du degré d'assurance offert par les institutions et les systèmes existants. Le score final serait égal à la moyenne des scores individuels.
14. **D'autres participants ont exprimé leur forte désapprobation à l'égard d'un système qui accorderait des notations aux pays, en faisant part de leur inquiétude à propos de la difficulté de comparer et d'octroyer des notations pour des innovations, ainsi que d'éviter que l'on se livre à des comparaisons et des classements entre pays. Ils ont estimé qu'une combinaison de prix et de rapports narratifs constituerait une façon plus appropriée d'apprécier dûment les innovations.**
15. **Le groupe a discuté de l'opportunité d'appliquer une évaluation plus nuancée à toutes les exigences, ou peut-être uniquement aux innovations. Là encore, des points de vue fortement divergents se sont exprimés. La question nécessitera des débats approfondis.**

Validation en contexte

16. La Validation ne peut pas être considérée isolément des autres activités visant à établir et à mettre en lumière les progrès de la mise en œuvre. En déployant différentes mesures, allant du remaniement des exigences aux priorités des activités du Conseil d'administration et du Secrétariat (états des lieux de la mise en œuvre, notes de meilleure pratique, etc.), il sera possible de mettre davantage l'accent sur la qualité de la mise en œuvre. Bien qu'il ne soit pas prévu d'inscrire ces activités à la Validation officielle, elles apporteront des contributions importantes aux évaluations des validateurs et serviront de moyen continu de retour d'information et de reconnaissance aux pays mettant en œuvre l'ITIE.
17. Les activités suivantes pourraient compléter la Validation :
 - Un examen annuel de la qualité des rapports de rapprochement ITIE, qui aborderait

notamment les considérations de ponctualité, d'exhaustivité et de fiabilité des données et ferait le point sur les mesures éventuellement prises pour combler les écarts. À partir de 2012, tous les pays mettant en œuvre seraient tenus de publier un rapport ITIE annuellement. Il serait de toute évidence nécessaire d'analyser ces rapports plus systématiquement, tant pour s'assurer que les données y contenues soient mieux utilisées que pour s'assurer que la qualité de ces rapports corresponde aux exigences de la norme ITIE. En prenant comme référence l'ouvrage du Secrétariat intitulé « L'extraction des données », un examen annuel de la qualité des rapports de l'ITIE serait un moyen de fournir des appréciations aux pays mettant en œuvre l'ITIE sur la qualité de leurs rapports, en portant reconnaissance des efforts exceptionnels, le cas échéant, et en leur indiquant les domaines où des améliorations sont nécessaires. Il est prévu que les résultats de l'examen annuel soient inclus dans un rapport annuel mondial préparé par le Secrétariat, cela devant susciter des incitations accrues à l'égard des progrès et des innovations, ainsi qu'un potentiel de reconnaissance accru. Il s'agira de mener d'autres discussions pour déterminer qui aura la charge de procéder à cet examen.

- Avec la rédaction par les pays mettant en œuvre l'ITIE, à partir de 2012, de rapports annuels devenant des auto-évaluations à l'avenir, ces documents pourraient être mieux rassemblés et fournir de la sorte un tableau plus clair des progrès de cette mise en œuvre.
- Il est également proposé qu'un groupe d'experts soit établi pour examiner et mettre en évidence les impacts de l'ITIE aux niveaux mondial et national. Sans pour autant faire partie du processus de Validation, les conclusions de ces examens pourraient être reprises dans le rapport annuel mondial et sur le site Internet de l'ITIE en tant qu'outil supplémentaire d'incitation au progrès et à l'innovation. Il est proposé que le groupe d'experts ne soit pas impliqué dans le processus de Validation et dans les discussions relatives à la Conformité d'un pays. Le groupe serait chargé par le Conseil d'évaluer de manière informelle l'impact et les innovations dans les pays. Le fait que les conclusions du groupe d'experts puissent éventuellement différer de ceux du validateur a suscité des inquiétudes. Il est toutefois probable que le mandat du groupe serait très différent de celui s'appliquant à la Validation, vu qu'il n'aurait pas pour but de vérifier que les exigences aient été satisfaites, mais plutôt d'examiner l'impact et de considérer la mesure dans laquelle les Principes de l'ITIE sont respectés et mis en pratique.
- Un tel groupe d'experts serait relativement facile à mettre en place. Le Conseil d'administration pourrait nommer un petit nombre – possiblement 4 ou 5 – d'experts accomplis, pour la plupart issus des pays mettant en œuvre l'ITIE. Le Conseil d'administration leur attribuerait des Termes de Référence axés sur l'impact de l'ITIE dans 3 ou 4 pays tous les ans. Ces Termes de Référence pourraient être réexaminés chaque année et le groupe recevrait l'appui du Secrétariat. Il coûterait probablement environ 100 000 à 150 000 dollars US².

² L'estimation de coût est basée sur les coûts d'évaluation pendant l'année 2011, 4 ou 5 experts accomplis visitant 5 ou

Quand valider ?

- 18. Le sous-groupe a convenu que tous les pays mettant en œuvre l'ITIE auraient à être validés tous les trois ans.** Une telle solution permettrait de procéder à des Validations plus régulières contrairement à la réalité actuelle, tout en tenant compte des capacités des Groupes multipartites et du Conseil d'administration à mener et à superviser la Validation, ainsi que de déterminer ses implications en termes de coûts. Effectuer une Validation tous les trois ans permettrait aux pays mettant en œuvre l'ITIE d'apporter la démonstration de leurs progrès et de s'acquitter de leurs engagements de redevabilité élargis, en leur donnant le temps nécessaire pour fixer des objectifs ambitieux, pour décider de toute association de l'ITIE à davantage d'efforts de réforme, et d'en documenter les résultats. Cette approche donnerait également le temps nécessaire aux pays mettant en œuvre l'ITIE d'assurer le suivi des recommandations issues de chaque cycle de déclaration et de Validation. Le calendrier de Validation serait convenu à l'avance.

Qui se charge de la Validation ?

- 19. Selon le consensus émergeant, la Validation devrait être entreprise par des validateurs indépendants.**
- 20. La plupart des membres du sous-groupe ont convenu que l'obtention des services des validateurs et la conclusion de contrats avec ceux-ci devaient être supervisées par le Conseil d'administration de l'ITIE et le Secrétariat. Le Secrétariat prendrait charge de l'administration du processus d'appels d'offres pour chaque Validation, et s'appuierait pour ce faire sur les compétences d'un petit groupe de validateurs accrédités. Il examinerait les propositions techniques et financières reçues et présenterait une sélection desdits validateurs aux pays mettant en œuvre, ce qui leur permettrait de choisir l'un d'eux. Le contrat serait établi entre le validateur retenu et le Secrétariat.** Une telle approche allègerait la tâche des groupes multipartites, ce qui leur permettrait de consacrer davantage de temps et de ressources aux déclarations afférentes à l'ITIE et à la diffusion plutôt qu'au contrôle de la Validation. Elle permettrait de même de traiter et de résoudre certains problèmes concernant les facteurs incitant les validateurs à se montrer généreux et peu critiques dans leurs évaluations, ainsi que d'améliorer la cohérence globale des rapports de Validation. La question de l'appropriation serait préservée en demandant aux pays de contribuer aux auto-évaluations, d'approuver les projets de rapports de Validation et de leurs versions finales et de sélectionner les individus à partir des listes d'équipes de validateurs accrédités.
- 21. D'autres membres ont estimé qu'il serait important pour les pays mettant en œuvre l'ITIE de conserver leur responsabilité en matière de recrutement, comme cela se fait actuellement. De nouvelles discussions sur cette question devront avoir lieu.**

6 pays chaque année, en se faisant rétribuer comme des consultants. Il est estimé que l'administration de ces missions par le Secrétariat représenterait une journée de travail par semaine pour un membre de son personnel. Le groupe pourrait être mis sur pied pour une année lors de la prochaine réunion à Sydney.

22. Le Comité de Validation pourrait garder son rôle actuel dans le cadre de l'examen des projets de rapports de Validation et de leurs versions finales, tout en continuant à soumettre ses recommandations auprès du Conseil d'administration de l'ITIE.

Qui se charge du financement de la Validation ?

23. **Plusieurs participants ont estimé qu'il serait avantageux que la Validation soit financée par la gestion/direction internationale de l'ITIE plutôt que par les pays mettant en œuvre l'ITIE et ce dans le but de garantir des évaluations plus objectives et de qualité supérieure. Le groupe a envisagé plusieurs options y compris le fait que la Validation soit financée par le FMDT et/ou grâce à une participation financière au titre d'une cotisation des pays mettant en œuvre l'ITIE. Aucun consensus n'a été atteint.**

24. Le groupe a identifié et étudié un certain nombre d'options quant au financement de la Validation, dont les suivantes :

Options	Remarques
1) Gestion/direction internationale de l'ITIE/ FMDT (Fonds fiduciaire multi-donateur)	Nécessite des financements accrus de la part des pays soutenant l'ITIE. Efficace. Permet aux pays mettant en œuvre l'ITIE d'allouer/de consacrer leurs ressources au processus de déclaration ITIE, et de garantir ainsi que ce processus devienne plus intégré.
2) Principe d'une cotisation	Cela risque de présenter des difficultés au niveau de la collecte des frais d'adhésion. Les coûts de la Validation varient selon les pays. On pourrait envisager un taux fixe et une contribution internationale pour palier/compenser les différences. Une autre option serait d'adopter un taux variable en fonction de la région et du contexte. Défis perceptifs. Pourrait décourager/dissuader les pays à s'engager envers l'ITIE.
3) Pays mettant en œuvre l'ITIE	Risque de conflit d'intérêt. Les validateurs ont exprimé des inquiétudes concernant les paiements qui seront effectués ou non par des pays fragiles. Peut dissuader les validateurs à répondre aux appels d'offres.

25. **Plusieurs participants ont exprimé leur faveur envers l'option consistant à faire financer la Validation par la direction/gestion internationale/le FMDT.** Aujourd'hui, les pays mettant en œuvre l'ITIE sont priés de financer la majeure partie des frais de Validation (Note-Directive n° 4). Le FMDT finance la plupart des rapports de rapprochement ITIE. Cette façon de procéder pourrait être modifiée afin que les pays mettant en œuvre l'ITIE soient tenus de financer une partie des frais de rapprochement. Les frais de Validation seraient couverts par la communauté internationale. Cela permettrait également de mieux intégrer le processus de déclaration et de rédaction de rapports ITIE aux systèmes gouvernementaux, alors que l'évaluation générale de la qualité de ce processus serait intégrée dans un dispositif international.
26. Il devrait être fait remarquer qu'à la lumière des autres changements à la norme ITIE et au modèle de Validation actuellement envisagés par le Conseil d'administration, les Validations sont susceptibles de devenir moins chères qu'elles ne le sont actuellement. Premièrement, les 21 Exigences vont être remodelées et réduites à 7, en se concentrant plus sur les résultats attendus que sur le processus, ce qui facilitera les évaluations que devra effectuer le validateur, permettant ainsi d'éviter les actuels chevauchements et les exigences trop centrées sur le processus même. Deuxièmement, une seule entreprise ou un nombre limité de validateurs accrédités permettront de faire des économies d'échelle grâce à la répétition des travaux, ce qui réduira les coûts liés au lancement des procédures d'appel. Troisièmement, les validateurs pourront d'une certaine manière être en mesure de s'inspirer dans leur travail d'autres efforts leur permettant ainsi d'évaluer la performance des pays en matière de mise en œuvre, à travers, par exemple, les revues annuelles de la qualité des rapports ITIE, les rapports rédigés par le groupe d'experts sur l'impact et les innovations ainsi qu'à travers les auto-évaluations que pourront soumettre les Groupes multipartites.
27. Des inquiétudes ont été exprimées concernant le coût élevé de cette option et le fait qu'elle impliquerait des engagements à long terme en matière de financement. Si l'on se base sur une moyenne de 15 Validations par année à un coût individuel s'élevant à 70 000 dollars US par Validation, le coût annuel serait alors de 1,05 million de dollars US. (Le nombre actuel de Validations serait initialement moindre, et probablement à un coût annuel inférieur à celui indiqué ci-dessus). Il est important de noter que ce coût supplémentaire vis-à-vis du Secrétariat serait compensé par une demande moindre de financement auprès des bailleurs. Bien que les pays mettant en œuvre l'ITIE doivent à l'heure actuelle financer la majeure partie des coûts de la Validation, le soutien apporté par les bailleurs est déjà important. Par ailleurs, les pays mettant en œuvre l'ITIE seraient en mesure de procéder à une réallocation des fonds de la Validation vers le processus de déclaration, réduisant ainsi les coûts devant être couverts par les bailleurs. Le coût supplémentaire général engendré sera moindre et inférieur à 1 million de dollars US par an ».

Modifications suggérées pour améliorer la qualité de la Validation

28. Afin de résoudre certaines des faiblesses du modèle actuel, et notamment afin d'améliorer la qualité et la régularité des évaluations de Validation, un certain nombre de changements aux modalités de Validation actuelles ont été envisagés, notamment :
- a) La formation obligatoire du(des) validateur(s) ;
 - b) L'officialisation des commentaires du Comité de Validation sur les projets de rapport de

Validation, c'est-à-dire en les rendant publics et en rendant possible un examen approfondi de la performance du validateur ;

- c) L'institution d'une période de commentaires publics. Les auto-évaluations, projets de rapports de Validation et commentaires du Comité de Validation sur les projets de rapports de Validation seraient publiés en ligne pour permettre aux parties prenantes de les commenter. Le validateur aurait à tenir compte de toutes informations ou remarques supplémentaires en produisant le rapport final de Validation.
- d) Dans les cas où les éléments de preuve fournis par le validateur n'appuieraient pas la conclusion du validateur quant à la satisfaction ou à la non-satisfaction à une exigence, le Comité de Validation se réserverait le droit de convier le validateur à une audience du Comité par téléconférence.

29. Il est proposé que ces modifications soient incorporées au Guide de Validation révisé et aux Termes de Référence standard pour les Validations. Notons que la proposition prévoyant un examen annuel de la qualité des rapports ITIE apportera une contribution importante à l'évaluation par le validateur de l'exécution des exigences liées à la rédaction de rapports (Exigences 2-5), ces exigences étant celles où l'évaluation des évaluateurs diverge le plus souvent de celle du Conseil d'administration. Les rapports annuels d'auto-évaluation des Groupes multipartites y apporteront aussi une contribution importante.

Suspension et radiation

30. Le groupe n'a pas discuté des dispositions afférentes à la suspension et à la radiation. En fonction de l'étendue des changements à apporter au système d'évaluation, de nouveaux travaux seront nécessaires pour revoir les détails des mécanismes de suspension et de radiation.

Calendrier, pilotage et transition pour l'évaluation

31. Le système révisé de la Validation pourrait être introduit simultanément dans tous les pays, soit, à partir de 2014. Des travaux supplémentaires seront nécessaires pour établir les procédures de transition détaillées pour tous les pays mettant en œuvre l'ITIE.

32. Le modèle de Validation révisé pourrait possiblement faire l'objet d'un essai pilote dans un ou deux pays Conformés début 2013, ces pays étant choisis sur la base de leurs rapports de rapprochement, leurs rapports annuels et leurs plans de travail.