

Validation du Burkina Faso
Rapport de Validation
Adam Smith International, Validateur Indépendant
11 décembre 2017

1. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En 2008, le gouvernement du Burkina Faso a pris l'engagement de mettre en œuvre l'ITIE. Le 16 avril 2008, le Conseil des ministres a adopté des décrets portant création du Comité de Supervision, d'un Comité de Pilotage et d'un Secrétariat Permanent. Le 15 mai 2009, le pays a été admis en tant que pays candidat à l'ITIE. En février 2013, il a été reconnu que le Burkina Faso était conforme aux Règles de l'ITIE (ITIE, 2013). Les Rapports ITIE du Burkina Faso couvraient les exercices 2008 à 2015, le premier étant consacré aux exercices 2008 et 2009. Le septième Rapport ITIE, qui couvrait l'exercice 2015, a été publié en mars 2017.

Le 25 octobre 2016, le Conseil d'administration a décidé que la Validation du Burkina Faso aux termes de la Norme ITIE 2016 commencerait le 1^{er} avril 2017 (Conseil d'administration de l'ITIE, 2016). Le présent projet de rapport de Validation fait suite à l'examen d'assurance qualité qui portait sur l'évaluation initiale du Secrétariat international. Le Validateur accepte l'évaluation initiale, en dehors de l'Exigence 2.2, pour laquelle nous recommandons de rehausser le classement à « progrès satisfaisants ».

2. CONTEXTE

Le secteur minier au Burkina Faso est considéré comme l'un des plus dynamiques en Afrique de l'Ouest (Chamber of Mines, 2017). Compte tenu des résultats qu'il a enregistrés ces dernières années, le Burkina Faso passe d'un pays focalisé sur l'agriculture à une économie axée sur l'exploitation minière, avec un vaste éventail de possibilités dans ce secteur à l'échelle du pays. Le développement du secteur minier a été possible grâce à des investissements accrus, à l'ouverture de mines industrielles et à une évolution du cadre légal et réglementaire dans le secteur. Les principales ressources du pays sont l'or, le zinc, le cuivre, le manganèse, le phosphate et le calcaire. Des traces de diamants, de bauxite, de nickel et de vanadium ont été relevées dans diverses formations géologiques. Toutefois, c'est l'or qui est le plus exploité au Burkina Faso.

Selon le Rapport ITIE 2015, les revenus provenant du secteur minier se montaient à 250,4 millions de dollars US en 2015, y compris des paiements sociaux de 1,59 million de dollars US. 99,36 % de ces revenus – provenant principalement de la production aurifère (95 %) et de zinc (3 %) – ont été imputés au budget de l'État. En 2015, le secteur minier représentait 65,2 % des exportations, 15,9 % des revenus de l'État, 6,9 % du PIB et 0,22 % des emplois dans le pays (BF-EITI, 2015, pp. 7-8).

Le Rapport ITIE 2015 indique que la crise sociopolitique au Burkina Faso a affecté les activités minières en 2015 lors d'actes de vandalisme contre des entreprises telles que Bissa Gold. Cette crise aurait entravé les investissements directs étrangers dans le pays et retardé l'adoption du projet de Code minier présenté en octobre 2014 à l'Assemblée nationale (p. 24).

Le Burkina Faso a accédé au statut de pays candidat à l'ITIE en 2009 et, en février 2013, il a été déclaré conforme à l'ITIE aux termes des Règles de l'ITIE de 2011, après avoir mené à bien les mesures correctives demandées par le Conseil d'administration de l'ITIE. La déclaration ITIE couvre le secteur minier, principalement les minerais d'or et de zinc. Le Rapport ITIE 2012, qui a été publié en décembre 2014, était le premier rapport du Burkina Faso élaboré conformément à la Norme ITIE et montrait des progrès significatifs dans la déclaration des paiements sociaux volontaires et obligatoires (ITIE Burkina Faso, 2014).

Le Groupe multipartite a publié ses rapports avec un délai de deux ans, à l'exception du Rapport ITIE 2013 (ITIE Burkina Faso, 2016b). Ce dernier devrait être publié en décembre 2015, mais il a été publié en mars 2016 après la soumission au Conseil d'administration d'une demande de prorogation de trois mois. Cette demande de prorogation était justifiée par l'agitation populaire et l'instabilité politique qui régnaient dans le pays entre 2014 et 2016.

Le Rapport ITIE 2014 a été publié en décembre 2016, dans le délai prévu de deux ans (ITIE Burkina Faso, 2016). Quant au Rapport ITIE 2015, il a été publié en mars 2017, avant l'échéance de déclaration fixée en décembre 2017 et préalablement au lancement de la procédure de Validation du pays le 1^{er} avril 2017 (ITIE Burkina Faso, 2015).

Comme le prévoit le guide de Validation, le Secrétariat international a réalisé la première phase de la Validation, c'est-à-dire la collecte initiale de données, la poursuite de consultations avec les parties prenantes, et la préparation de son évaluation initiale des progrès accomplis au regard des Exigences ITIE (« l'évaluation initiale »). La société Adam Smith International (ASI) a été nommée en tant que Validateur Indépendant pour évaluer dans quelle mesure le travail réalisé par le Secrétariat est conforme au guide de Validation. En tant que Validateur, ASI a pour responsabilité principale d'examiner et de modifier l'évaluation initiale, selon les besoins, et de fournir une synthèse de son examen indépendant dans le présent rapport de Validation en vue de le soumettre au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de Validation.

1. Travail réalisé par le Validateur Indépendant

ASI a reçu l'évaluation initiale du Secrétariat le 16 novembre 2017. Pour entreprendre cette phase du processus de Validation, notre équipe de Validation a procédé aux étapes suivantes : (1) Examen approfondi et notation de l'évaluation ITIE par chaque membre de l'équipe ; (2) Examen détaillé et remarques, par le spécialiste multipartite, relativement aux dispositions de l'Exigence 1 et du protocole sur la participation de la société civile ; (3) Examen détaillé et remarques, par le spécialiste financier, relativement aux Exigences 4, 5 et 6 ; (4) Consolidation des conclusions tirées de ces examens et publication du présent projet de rapport de Validation, envoyé le 6 décembre 2017 au Secrétariat international.

2. Remarques sur les limites de cette Validation

Au terme d'un examen attentif de l'évaluation initiale du Secrétariat, le Validateur ne souhaite, à ce stade, formuler aucune remarque sur les limites du processus de Validation.

3. Remarques sur l'évaluation initiale du Secrétariat international

La collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'évaluation initiale ont été généralement menées par le Secrétariat international, conformément au guide de Validation 2016. La collecte de données a été réalisée en trois étapes. Tout d'abord, une étude de la documentation disponible concernant la conformité du pays à la Norme ITIE, portant notamment sur les éléments suivants :

- Le plan de travail de l'ITIE et d'autres documents de planification tels que les budgets et les plans de communication ;

- Les Termes de Référence pour le Groupe multipartite et les comptes rendus des réunions du Groupe multipartite ;
- Les Rapports ITIE et les informations supplémentaires telles que les rapports de synthèse et les études de cadrage ;
- Les éléments de communication ;
- Les rapports annuels d'avancement ;
- Toute autre information pertinente à la Validation.

Pour la deuxième étape, une visite dans le pays a eu lieu du 12 au 17 juin 2017. Toutes les réunions tenues dans le cadre de cette visite se sont déroulées à Ouagadougou. Le Secrétariat a rencontré le Groupe multipartite et ses membres, l'Administrateur Indépendant et d'autres parties prenantes clés, y compris des groupes de parties prenantes qui sont représentés au Groupe multipartite, mais qui n'y participent pas directement.

Enfin, le Secrétariat international a préparé un rapport contenant une évaluation initiale des progrès réalisés dans la satisfaction aux différentes Exigences, conformément au guide de Validation. L'évaluation initiale ne comprenait pas d'évaluation générale du degré de conformité. Le rapport, dont un exemplaire a été remis au Coordinateur National (CN), a été communiqué au Validateur.

3. REMARQUES GÉNÉRALES

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

Le processus ITIE au Burkina Faso a permis d'améliorer l'accès du public aux informations concernant le secteur minier du pays. Les mesures de diffusion et de sensibilisation menées activement dans le cadre de l'ITIE ont suscité un débat public sur certains sujets de préoccupation majeurs, principalement en ce qui concerne le transfert et l'utilisation des revenus miniers au niveau infranational. Les Rapports ITIE sont devenus une source fiable d'informations sur la production et les exportations d'or, ainsi que sur la contribution du secteur extractif aux revenus fiscaux. Outre le français, les Rapports ITIE sont traduits dans sept langues locales, dont le Mòoré, le Dioula, le Fula et le Dagara, et les radios communautaires jouent un rôle clé dans la diffusion des rapports et la promotion d'un débat. La décentralisation accrue des forums de consultation multipartite par le biais de « mini-comités de l'ITIE » au niveau local canalise la demande du public en matière d'informations et de griefs au travers de mécanismes de dialogue institutionnalisés. Depuis la transition politique survenue en 2014 après plusieurs décennies de régime à parti unique, l'administration publique utilise l'ITIE pour promouvoir des réformes des systèmes gouvernementaux et une supervision du secteur minier, depuis les procédures d'octroi de licences jusqu'au financement des activités de réhabilitation de l'environnement. Les parties prenantes siégeant au Groupe multipartite ont également assumé un rôle essentiel dans le cadre des réformes du secteur minier, avec l'adoption d'un nouveau Code minier en juin 2015. En outre, la mise en œuvre de l'ITIE s'est avérée résiliente malgré les événements survenus au cours de la période de transition fragile d'après-2014, dont un coup d'État en septembre 2015 et des élections générales en novembre 2015.

Le Burkina Faso a fait preuve d'innovation dans sa façon de mettre en œuvre l'ITIE, notamment dans le cadre de la divulgation des dépenses sociales volontaires et de ses émissions de CO² dans le secteur minier, y compris d'éventuelles mesures de réduction et d'atténuation dans ce domaine. Le Groupe multipartite a également contribué aux principales réformes juridiques et réglementaires dans le secteur minier, en particulier dans le Code minier de 2015.

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

La réactivité du gouvernement et le dynamisme de la société civile offrent au pays une opportunité de collaboration unique dans la mise en œuvre de réformes visant à améliorer la transparence et la redevabilité. Malgré la volonté des entreprises et du gouvernement de renforcer la transparence de la gouvernance du secteur minier, les parties prenantes soulignent l'existence de certaines lacunes dans les ressources financières et humaines. Le 30 novembre 2016, le Burkina Faso a soumis sa lettre d'intention annonçant son engagement dans le Partenariat pour un gouvernement transparent (BF-Law, 2016). La plateforme Open Data (données ouvertes) du Burkina Faso vise à permettre au public d'accéder aux données dans un format réutilisable, ce qui peut considérablement contribuer aux ambitions du pays en matière d'intégration¹.








¹ Consulter la plateforme Open Data du Burkina Faso, sur le site <http://data.gov.bf/about>

L'évaluation de la conformité réalisée par le Validateur Indépendant

Figure 1 – Évaluation du Validateur

Exigences ITIE		NIVEAU DE PROGRÈS				
Catégories	Exigences	Aucun	Inadéquat	Significatif	Satisfaisant	Dépassé
Supervision exercée par le Groupe multipartite	Engagement du gouvernement (1.1)					
	Engagement de l'industrie (1.2)					
	Engagement de la société civile (1.3)					
	Gouvernance du Groupe multipartite (1.4)					
	Plan de travail (1.5)					
Licences et contrats	Cadre légal (2.1)					
	Octrois de licences (2.2)					
	Registre des licences (2.3)					
	Politique sur la divulgation des contrats (2.4)					
	Propriété réelle (2.5)					
	Participation de l'État (2.6)					
Suivi de la production	Données sur les activités d'exploration (3.1)					
	Données sur les activités de production (3.2)					
	Données sur les exportations (3.3)					
Collecte de revenus	Exhaustivité (4.1)					
	Revenus en nature (4.2)					
	Accords de troc (4.3)					
	Revenus issus du transport (4.4)					
	Transactions des entreprises d'État (4.5)					
	Paiements directs infranationaux (4.6)					
	Désagrégation (4.7)					
	Ponctualité des données (4.8)					
	Qualité des données (4.9)					
Affectation des revenus	Répartition des revenus (5.1)					
	Transferts infranationaux (5.2)					
	Gestion des revenus et dépenses (5.3)					
Contribution socio-économique	Dépenses sociales obligatoires (6.1)					
	Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (6.2)					
	Contribution économique (6.3)					
Résultats et impact	Débat public (7.1)					
	Accessibilité des données (7.2)					
	Suivi des recommandations (7.3)					
	Résultats et impact de la mise en œuvre (7.4)					

Légende de la fiche d'évaluation

	Le pays n'a pas progressé dans la satisfaction de l'Exigence concernée. L'objectif général de cette dernière n'est aucunement rempli.
	Les progrès du pays dans la satisfaction de l'Exigence concernée sont insuffisants. Des aspects importants de l'Exigence n'ont pas été mis en œuvre et l'objectif général de cette dernière est loin d'être rempli.
	Le pays a progressé dans la satisfaction de l'Exigence concernée. Des aspects importants de l'Exigence ont été mis en œuvre et l'objectif général de cette dernière est rempli.
	Le pays est conforme à l'Exigence ITIE concernée.
	Le pays a été au-delà de l'Exigence concernée.
	L'Exigence est seulement encouragée ou recommandée et ne doit pas être prise en compte dans l'évaluation de la conformité.
	Le Groupe multipartite a démontré que cette Exigence n'était pas applicable au pays.

4. CONCLUSIONS DÉTAILLÉES

Dans cette section, le Validateur relève les aspects au sujet desquels il est en désaccord avec les conclusions de l'évaluation initiale ou ceux qui nécessitent des éclaircissements supplémentaires. Le Validateur recommande que le niveau d'évaluation du respect de l'Exigence 2.2, qui porte sur les octrois de licences, soit augmenté à « progrès satisfaisants ». Aucun élément n'indique l'existence d'écarts par rapport au processus légal d'octroi, et l'Administrateur Indépendant constate que, d'après le Rapport ITIE 2015, tous les octrois ont été exécutés conformément au processus légal d'octroi des licences.

5. RECOMMANDATIONS

1. Conformément à l'Exigence 1.4, le Groupe multipartite devra demander à chaque groupe de parties prenantes de clarifier ses procédures internes de sélection et de représentation pour améliorer la transparence et la participation au processus. Le Groupe multipartite devra également convenir d'un processus permettant de garantir une redevabilité accrue de ses membres représentants des collègues et la codification publique de sa pratique relative aux indemnités journalières. Il est urgent que le Groupe multipartite convienne de TdR clairs et formalisés qui soient conformes à l'Exigence 1.4.b. Le Groupe multipartite pourrait également envisager d'officialiser ses relations avec les sections multipartites locales pour orienter les développements et s'assurer que les discussions dynamiques au niveau local sont intégrées dans les discussions du Groupe multipartite à l'échelle nationale.
2. Conformément à l'Exigence 1.5, le Groupe multipartite devra, sur la base d'une vaste consultation préalable auprès des parties prenantes, convenir d'un plan de travail lié aux priorités nationales. Le Groupe multipartite est encouragé à examiner comment des discussions plus pertinentes dans le cadre de l'ITIE, reliées aux priorités du pays, permettraient d'encourager une participation plus active de tous les groupes de parties prenantes.
3. Conformément à l'Exigence 2.2, le Groupe multipartite devra assurer une divulgation exhaustive des licences minières, pétrolières et gazières octroyées et transférées au cours de l'exercice ou des exercices sous revue, présenter une description détaillée des procédures de transfert de ces licences, y compris des critères techniques et financiers évalués, et faire ressortir tout écart non négligeable dans la pratique des octrois et transferts de licences au cours de l'exercice ou des exercices sous revue.
4. Conformément à l'Exigence 2.3, le Groupe multipartite devra veiller à ce que les dates de demandes et les coordonnées de toutes les licences détenues par des entreprises aux revenus significatifs, voire de toutes les licences extractives, quelle que soit l'identité de leur titulaire, soient divulguées dans leur intégralité. Ces informations pourraient être mises à disposition par le biais des systèmes de déclaration du gouvernement et des entreprises en instaurant leur divulgation régulière dans le cadre des mécanismes de gestion de ces systèmes.
5. Conformément à l'Exigence 2.4, le Groupe multipartite devra encourager une présentation exhaustive de la pratique concrète de divulgation des contrats dans le secteur minier ainsi que de l'implication de la politique révisée du gouvernement concernant la transparence des contrats.
6. En conformité avec l'Exigence 2.5, pour renforcer la mise en œuvre et se préparer à une divulgation pleine de la propriété réelle d'ici l'année 2020, il est recommandé que le Groupe multipartite continue à piloter la déclaration sur la propriété réelle dans les Rapports ITIE futurs.

7. Conformément à l'Exigence 2.6, le Groupe multipartite devra veiller à ce que toutes les entreprises extractives dans lesquelles le gouvernement ou une entreprise d'État détient une participation soient divulguées ainsi que les conditions associées à cette participation. Il devra également travailler avec les parties prenantes du gouvernement afin de clarifier et de documenter les règles et les pratiques liées à la relation financière entre les entreprises d'État et le gouvernement (par exemple, celles concernant les bénéfices non distribués, les réinvestissements et les financements de tiers) ainsi que l'existence de tout prêt ou toute garantie de prêt de la part de l'État ou d'une entreprise d'État à des entreprises actives dans le secteur minier.
8. Aux termes de l'Exigence 3.2, le Groupe multipartite est encouragé à soumettre une divulgation complète des volumes et des valeurs de production pour chaque minerai extrait au cours de l'exercice sous revue. Le Groupe multipartite pourrait également envisager de travailler avec les entités de l'État concernées en vue de faire la distinction entre les données officielles sur la production industrielle et celles sur la production artisanale. En outre le Groupe multipartite pourrait veiller à ce que les informations concernant les prix de tous les minerais sur le marché intérieur soient publiées dans le cadre des divulgations régulières soumises par le gouvernement.
9. Conformément à l'Exigence 3.3, le Groupe multipartite est encouragé à s'assurer que les chiffres officiels concernant les volumes et les valeurs des minerais exportés au cours de l'exercice ou des exercices sous revue sont pleinement divulgués. Le Groupe multipartite pourrait également envisager de faire la distinction entre les données concernant la production industrielle et celles sur la production artisanale dans ses divulgations futures.
10. En conformité avec l'Exigence 4.1, il est recommandé que le secrétariat national revoie le périmètre et les seuils des déclarations afin d'en accélérer le processus et de faciliter les divulgations intégrées.
11. Conformément à l'Exigence 4.9, le Groupe multipartite pourrait envisager de se concerter avec les principaux organismes de perception des revenus et les autorités de réglementation du secteur extractif afin d'étudier les moyens d'intégrer les divulgations des informations requises par l'ITIE dans les systèmes gouvernementaux courants pour améliorer la ponctualité des divulgations.
12. En conformité avec l'Exigence 6.3, le Groupe multipartite devra veiller à ce que la contribution du secteur extractif à l'emploi soit pleinement divulguée et présenter un aperçu des activités informelles telles que l'exploitation minière artisanale.
13. Conformément à l'Exigence 7.3, le Groupe multipartite devra s'assurer que de vastes consultations sont menées au sujet de l'ensemble des recommandations provenant du processus ITIE du Burkina Faso, y compris lors de la Validation, afin de renforcer l'adhésion des parties prenantes au suivi des réformes concrètes. Le Groupe multipartite devra tenir compte des enseignements tirés, identifier et examiner l'origine des écarts éventuels figurant dans les déclarations des entreprises et du gouvernement et y remédier, en établissant un calendrier clair et les diverses responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre de réformes. Le Groupe multipartite, notamment en consultation avec les parties prenantes gouvernementales, pourrait envisager d'institutionnaliser ses mécanismes de suivi des recommandations tirées du processus ITIE, y compris de la Validation, afin d'accorder une attention plus soutenue à la mise en œuvre.
