

Les Règles 2011 de l'ITIE : Ce que la Société Civile Doit Savoir

Adelia Saunders

Août 2011

Contexte

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) encourage l'ouverture et la responsabilité dans les secteurs pétrolier, gazier et minier. L'Initiative est fondée sur les *Règles de l'ITIE* : 21 exigences qui décrivent par le détail ce que doivent faire les pays candidats qui souhaitent adhérer à l'Initiative, obtenir le statut de conformité et continuer à satisfaire aux exigences de la norme globale de l'ITIE en matière de déclaration de revenus extractifs. Les règles renferment des dispositions conçues pour assurer la participation effective d'organisations de la société civile.

Le Conseil de l'ITIE a émis des règles révisées en février 2011. Les *Règles de l'ITIE - édition 2011* comprennent des exigences de conformité plus claires et rigoureuses, ainsi qu'un Guide de validation mis à jour. D'autres changements concernent la participation de la société civile et devraient mener à la production de rapports ITIE plus utiles et complets. Or, même après les révisions, les règles présentent certaines lacunes critiques.

Ce document d'information porte plus particulièrement sur ce que les organisations de la société civile doivent savoir pour participer effectivement au processus de l'ITIE et pour tirer le plein bénéfice des rapports produits par les pays. En plus d'aborder les avantages et les inconvénients des règles révisées, le document fournit à la société civile des conseils pratiques en matière de revendication qui lui suggèrent des façons de réclamer une plus grande transparence.

Les principales caractéristiques des Règles de l'ITIE 2011

- **Les « exigences » remplacent les « indicateurs »**
 - Bien que les principes et critères de l'ITIE n'aient pas changé, les 18 « indicateurs » qui régissaient auparavant l'adhésion, la production de rapports, la validation, la diffusion et le statut au sein de l'ITIE ont été remplacés par 21 « exigences ».
 - La nouvelle édition adopte un ton plus ferme et insiste sur le fait que les règles sont des normes obligatoires et non des orientations suggérées.
- **Nouvelles exigences en matière d'adhésion**
 - Un gouvernement qui souhaite devenir candidat à l'ITIE doit déclarer publiquement son intention de mettre en œuvre l'ITIE, (**Exigence n° 1**), s'engager à travailler avec la société civile et les entreprises (**n° 2**), nommer un haut fonctionnaire qui sera responsable de superviser la mise en œuvre, et former un groupe multipartite. Le groupe multipartite doit s'entendre sur un plan de travail comportant des cibles mesurables et qui tienne compte des contraintes de capacité et des besoins de financement (**n° 5**).

Table des matières

Contexte	1
Les principales caractéristiques des Règles de l'ITIE 2011	1
Lacunes des nouvelles règles	4
La transition vers les nouvelles règles	6

Note

A PROPOS DE L'AUTEUR

Adélia Saunders est un associée supérieure à Revenue Watch.

- Les pays étant désormais tenus, dans le cadre du processus d'adhésion, de mettre sur pied des groupes multipartites comprenant des représentants de la société civile, cette dernière participe au processus dès les premières étapes, notamment en ce qui a trait à la conception et à l'approbation d'un plan de travail.
- **Des échéances plus strictes et une emphase sur la régularité**
 - Les pays qui deviennent candidats après le 1^{er} juillet 2011 doivent publier un rapport ITIE dans un délai de 18 mois (n° 5e) et disposent de deux ans et demi pour soumettre un rapport de validation (Note-directive n° 3).
 - Il est possible de prolonger d'une année supplémentaire la candidature des pays qui affichent des progrès significatifs sans toutefois parvenir à obtenir le statut de conformité dès leur première tentative de validation. Aucun pays ne pourra demeurer candidat pendant plus de trois ans et demi (Note-directive n° 3).
 - Les pays qui atteignent la conformité à l'ITIE doivent produire un rapport par année couvrant des données qui ne doivent pas porter sur des exercices plus anciens que les deux derniers exercices comptables. Par exemple, un rapport publié en 2011 devra comprendre des données remontant tout au plus à l'exercice comptable 2009 (n° 5e).
 - Les pays qui ne produisent pas de rapport pendant plus de deux ans s'exposent à une suspension temporaire et à une radiation éventuelle (Note-directive n° 5).
 - Les pays conformes doivent se soumettre à une nouvelle validation tous les cinq ans, ou plus souvent si leur mise en œuvre de l'ITIE ne répond pas aux exigences minimales (n° 21).
- **Une participation renforcée de la société civile**
 - La note-directive no 6 souligne la responsabilité qu'ont les gouvernements de faire en sorte que la société civile soit « pleinement, indépendamment, activement et effectivement engagée » dans la mise en œuvre de l'ITIE sous tous ses aspects.
 - L'exigence no 6 renferme neuf composants qui sont conçus pour protéger et promouvoir la participation de la société civile, notamment :
 - Le groupe multipartite doit informer la société civile et le public de l'engagement du gouvernement envers l'Initiative et diffuser largement toute l'information découlant du processus ITIE (n° 6b).
 - Les représentants de la société civile doivent être informés suffisamment de temps à l'avance de la tenue d'activités du groupe multipartite et invités à y participer (no 6c).
 - Le gouvernement doit prendre des mesures pour supprimer les obstacles qui affectent la participation de la société civile (n° 6e), résoudre les contraintes en matière de capacité (no 6d), encourager le débat public (n° 6g et n° 6h) et respecter les droits fondamentaux des représentants de la société civile (n° 6i).

Conseil pratique en matière de revendication : Afin de jouer un rôle effectif dans l'Initiative, la société civile devrait se référer aux exigences selon lesquelles le gouvernement doit protéger son indépendance, l'inclure dans chacune des étapes de la mise en œuvre et aborder les principales contraintes en matière de capacité.

 - Les gouvernements doivent garantir que le cadre juridique existant permet une participation et une supervision substantielles et indépendantes de la part des organisations non-gouvernementales (n° 2).
 - Le groupe multipartite doit inclure des représentants de la société civile et représenter adéquatement toutes les parties prenantes. Les organisations de la société civile ont le droit de choisir leurs représentants au sein du groupe multipartite (n° 4).
 - En plus des nouvelles règles destinées à améliorer la participation, le Conseil de l'ITIE a mis sur pied un Comité de réponse rapide chargé de traiter le harcèlement et les menaces visant des représentants de la société civile.

Conseil pratique en matière de revendication : Les militants locaux qui estiment que la participation de la société civile ou le débat public sont restreints devraient alerter leurs représentants au Conseil de l'ITIE.

- **Définir la « matérialité »**

- Le groupe multipartite doit convenir d'une définition claire des revenus et des paiements « matériels », en définissant par exemple un seuil de matérialité raisonnable. Le groupe, afin de prendre une décision éclairée quant aux flux de revenus qui sont suffisamment importants pour être inclus dans le rapport, peut demander à avoir accès aux statistiques gouvernementales sur les transactions financières. Le groupe multipartite doit documenter les options envisagées et expliquer son choix d'un seuil de matérialité (n° 9b).

Conseil pratique en matière de revendication : Les membres de la société civile devraient participer à la définition des seuils de matérialité et avoir accès aux données relatives aux flux de revenus en nature, clauses de contrats et autres informations nécessaires à une prise de décision pleinement éclairée.

- Le groupe multipartite doit s'accorder sur les flux de revenus que les entreprises et les gouvernements devraient divulguer, les entreprises et organes gouvernementaux qui doivent faire une déclaration, la période couverte par le rapport et le degré de désagrégation des données du rapport (n° 9c).
- Les Règles recommandent que le rapport inclue les paiements et revenus sous forme de parts de la production, taxes sur les bénéfices, redevances, dividendes, primes et frais afférents, sauf dans les cas où ils ne sont clairement pas pertinents (n° 9d).

- **Normes comptables internationales**

- Les rapports des gouvernements et des entreprises doivent se fonder sur des comptes audités conformément aux normes internationales (n° 12 et n° 13).
- Si les données n'ont pas été correctement auditées, les nouvelles règles exigent du groupe multipartite qu'il convienne d'une façon de remédier à la situation. Par exemple, le groupe multipartite pourrait choisir d'élaborer un « plan d'action assorti de délais » en vue d'assurer que les rapports des gouvernements et des entreprises soient audités conformément aux normes internationales (n° 12a et n° 13a).

- **Exigences en matière de divulgation : revenus, écarts et participation des entreprises**

- Le gouvernement doit s'assurer que les entreprises pétrolières, gazières et minières (incluant les entreprises d'État) déclarent tous les paiements pertinents qu'ils reçoivent des entreprises. Les entités gouvernementales doivent déclarer tous les paiements pertinents qu'elles reçoivent des entreprises (n° 11, n° 14 et n° 15).
- Le réconciliateur doit s'assurer d'identifier et si possible d'expliquer adéquatement tous les écarts entre les chiffres des gouvernements et ceux des entreprises. Il doit également formuler des recommandations en matière d'actions à prendre pour remédier aux écarts en suspens (no 17) et décrire comment les discordances dans les déclarations ont été identifiées et examinées (n° 18b[iv]).
- Le rapport doit énumérer toutes les entreprises œuvrant dans les secteurs pétrolier, gazier et minier, et noter les entreprises ou entités gouvernementales qui n'ont pas participé au processus de divulgation (n° 18b).

- **Transferts locaux et régionaux, troc et paiements sociaux**

- Le groupe multipartite doit définir si les paiements versés aux entités gouvernementales locales et régionales sont importants. S'ils le sont, le groupe multipartite devrait s'assurer

Note

Bien que l'Édition 2011 des Règles de l'ITIE rehausse les normes de l'Initiative et devrait améliorer la qualité et l'utilité des rapports ITIE, elle omet d'aborder certains enjeux importants.

que le processus de divulgation en tienne compte. En outre, le groupe multipartite pourrait souhaiter inclure les transferts de revenus entre les agences gouvernementales nationales, régionales et locales (n° 9e).

- Le groupe multipartite doit convenir de mécanismes de déclaration des flux d'avantages reçus sous forme de paiements en nature ou de dispositions de type troc dans les pays où ces revenus jouent un rôle significatif. Par exemple, la valeur des échanges pétrole contre infrastructures entre les gouvernements et les entreprises doit être divulguée (n° 9f).
- Le groupe multipartite est invité à acquérir une bonne compréhension de l'importance des paiements sociaux et des transferts et, lorsque pertinent, à inclure ces flux de recettes dans le processus de déclaration (n° 9g).

- **Accessibilité et clarté**

- Les exigences auront été pleinement remplies seulement lorsque les rapports ITIE auront été largement diffusés et qu'ils contribueront effectivement au débat public.
- Les rapports doivent être publiés dans toutes les langues appropriées et être disponibles en ligne. Il revient au groupe multipartite de veiller à ce que des exemplaires papier soient remis à un large éventail de représentants de la société civile, d'entreprises et de médias, et d'organiser des activités d'information à des fins de sensibilisation (n° 18 et n° 20a).

Conseil pratique en matière de revendication : Les nouvelles règles permettent à la société civile d'exiger des gouvernements qu'ils respectent leur engagement à diffuser des rapports annuels compréhensibles et complets qui font état de tous les flux de recettes importants.

- **Mise à jour du Guide de validation**

- Sur la base des enseignements tirés, le Guide de validation mis à jour comprend des attributions normalisées pour les valideurs, et souligne le fait que le processus servira à assurer que des normes de divulgation rigoureuses ont été suivies.
- Le groupe multipartite doit sélectionner un valideur indépendant à partir d'une liste de cabinets de validation agréés. Le valideur devrait analyser le respect par le pays des exigences ITIE et indiquer clairement les raisons pour lesquelles il ou elle détermine que ces exigences ont été suivies.
- Le rapport devrait également offrir des conclusions quant à l'impact de l'ITIE et décrire les enseignements tirés.
- Le Conseil de l'ITIE utilisera le rapport du valideur pour déterminer si le pays a atteint ou conservé le statut de conformité.

Lacunes des nouvelles règles

Bien que l'Édition 2011 des Règles de l'ITIE rehausse les normes de l'Initiative et devrait améliorer la qualité et l'utilité des rapports ITIE, elle omet d'aborder certains enjeux importants :

- **Aucune exigence en matière de désagrégation**

- Les rapports ITIE sont les plus utiles lorsqu'ils séparent les paiements par entreprise, flux de recettes (redevances, taxes sur les bénéfices, etc.), produit (pétrole, gaz, etc.) et projet. Les données entreprise par entreprise et projet par projet peuvent aider à identifier les causes des écarts dans les déclarations, et pourraient indiquer si les contrats entre les gouvernements et les entreprises sont équitables et bénéfiques pour les populations locales.
- La République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Ghana, la Guinée, le Liberia, la Mongolie, le Niger, le Nigéria, la Norvège, le Pérou, la Sierra Leone et le Timor-Leste ont tous volontairement désagrégé leurs données par entreprise. Or, ce n'est pas le cas de nombreux pays, et les nouvelles règles n'exigent toujours pas de le faire.

-
- La loi Dodd-Frank sur la réforme financière exige que les entreprises extractives enregistrées auprès de la Commission des valeurs mobilières des États-Unis divulguent publiquement les paiements versés aux gouvernements individuels dans le cadre de projets individuels. L'ITIE devrait demeurer au fait de l'évolution de cette norme globale en matière de reddition de comptes.
 - **Aucune exigence de divulgation des données sur la production**
 - La signification et l'utilité des données sur les recettes contenues dans les rapports ITIE augmentent radicalement lorsqu'on les associe aux données relatives à la production. Cependant, les nouvelles règles n'exigent toujours pas la divulgation des données sur la production, même s'il s'agit de renseignements d'intérêt public qui ne sont généralement pas considérés comme faisant l'objet d'une propriété exclusive.
 - **Quelles sont les « normes internationales » que les comptes audités doivent respecter ?**
 - Les Règles de 2011 exigent que les comptes soient audités conformément aux normes internationales, mais ne précisent pas quelles sont ces normes.
 - Les Règles devraient préciser quelles sont les normes supranationales acceptables auxquelles répondent les données gouvernementales communiquées au réconciliateur de l'ITIE. Au minimum, cette exigence devrait stipuler qu'une agence indépendante – dont les activités sont conformes aux normes reconnues à l'extérieur du pays lui-même – doit confirmer que les recettes des agences gouvernementales correspondent aux données budgétaires nationales fournies aux parlements et au public.
 - Les Règles devraient exiger des entreprises et des entités gouvernementales que leurs commissaires aux comptes certifient que les chiffres communiqués au réconciliateur reflètent ceux des comptes audités de manière indépendante.

Conseil pratique en matière de revendication : Dans les cas où les normes internationales en matière d'audit n'ont pas été respectées, les militants pourraient souhaiter mettre de l'avant des solutions pratiques à court terme en plus de plans à long terme destinés à renforcer la capacité d'audit.

Pour plus de renseignements

- *Les Règles de l'ITIE - édition 2011* est disponible en plusieurs langues à l'adresse <http://eiti.org/document/rules>.
- L'ITIE décrit les règles révisées à l'adresse <http://eiti.org/news-events/2011-edition-eiti-rules>.
- Pour consulter l'analyse de Revenue Watch des rapports nationaux de l'ITIE, voir <http://data.revenuewatch.org/eiti/>.

Note

La transition vers les nouvelles règles

Les pays en voie de mettre en œuvre l'ITIE ont été regroupés selon leur statut ITIE en date d'août 2011, des arrangements pragmatiques étant ajustés à chaque groupe afin de faciliter la transition.

- Tout pays admis comme candidat après le 1^{er} juillet 2011 sera assujéti à l'édition 2011.
- Les pays qui ont déjà atteint le statut de conformité (Azerbaïdjan, Liberia, Timor-Leste, Ghana, Mongolie, Kirghizistan, Niger, Nigeria, République centrafricaine et Norvège) compléteront leurs prochains rapports en se référant à l'édition 2011, et devront publier leur rapport annuel ITIE avant le 1^{er} juillet 2012.
- La candidature des pays qui ont presque atteint le statut de conformité (Cameroun, Gabon, République démocratique du Congo, Kazakhstan, Mali, Mauritanie et Pérou) sera révisée par le secrétariat de l'ITIE à la lumière de la version 2010.
- La candidature du Sierra Leone et celle de la République du Congo seront prolongées de 18 mois à la suite de la réalisation de « progrès significatifs ». À la fin des 18 mois, ces deux pays devront atteindre le statut de conformité en vertu des règles de 2011.
- Les candidats à la validation pour 2011 (Madagascar, Tanzanie, Albanie, Burkina Faso, Mozambique et Zambie) seront validés en vertu de l'édition 2010. (Le Conseil de l'ITIE envisage d'ajouter la Côte d'Ivoire à ce groupe). L'échéance de validation pour l'Albanie, le Burkina Faso, le Mozambique et la Zambie sera étendue de six mois.
- L'échéance que doivent respecter les candidats à la validation en 2012-13 (Afghanistan, Irak, Tchad, Indonésie, Togo, Guatemala et Trinité-et-Tobago) sera étendue de six mois, et les validations seront menées conformément à l'édition 2011.

Pour plus d'informations <http://bit.ly/EITCountryupdates>.



Le Revenue Watch Institute (RWI) fait la promotion d'une gestion efficace, transparente et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales pour le bien public. Par le biais d'activités de renforcement des capacités, d'assistance technique, de recherche, de financement et de plaidoyer, nous aidons les pays à tirer parti de leur richesse en ressources naturelles.

1700 Broadway, 17e étage
New York, NY 10019
États-Unis
Téléphone : 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org
www.revenuewatch.org