



Groupe de la Banque Mondiale
Division des Politiques, secteurs du Pétrole, du Gaz et des Mines,
avec le concours du Fonds fiduciaire multidonateurs en faveur de l'ITIE (MDTF)

Renforcer le processus des Rapports de l'ITIE —
Rapport de synthèse et recommandations

Introduction

1. Ce document tire les leçons de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de l'ITIE au niveau national et contient un rapport de synthèse ainsi que et les recommandations tirées d'un processus de consultation. L'objectif était d'étudier et de recommander des moyens de renforcer le processus d'élaboration des rapports dans le cadre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), en partant des directives actuelles existantes au niveau de l'ITIE, tout en contribuant concrètement à rendre moins hétérogènes les rapports de l'ITIE et en améliorant la qualité des informations divulguées dans ces rapports. Les recommandations formulées dans ce document s'adressent donc au Secrétariat international de l'ITIE et, à travers lui, au Conseil d'administration de l'ITIE, ainsi qu'aux parties prenantes des pays qui mettent en œuvre l'ITIE.

2. **L'annexe II** expose le contexte et les termes de référence de cette étude, dirigée par l'équipe de l'ITIE^{1/} au sein de la Division des politiques pour les secteurs du pétrole, du gaz et des mines (COCPO) du Groupe de la Banque mondiale, qui a travaillé de concert avec le Secrétariat international de l'ITIE et les principales parties prenantes, en particulier avec les pays qui mettent en œuvre l'ITIE, ainsi qu'avec les services du Fonds monétaire international (FMI).

3. Les conclusions de ce document s'inspirent en partie de l'expérience des problèmes soulevés par l'élaboration des rapports ITIE que l'équipe du Groupe de la Banque mondiale a acquise dans le cadre du programme d'assistance technique financé par le fonds fiduciaire multidonateurs (MDTF) en faveur des pays qui mettent en œuvre l'ITIE, en particulier les 12 pays qui ont déjà publié un ou plusieurs rapports.

4. C'est aussi grâce à deux ateliers de consultation, l'un tenu à Paris (France) le 1^{er} avril 2009 et l'autre à Washington D.C le 13 mai 2009, que les principaux éléments

^{1/} L'équipe du groupe de la Banque mondiale se composait d'Andre Ufer, Robert Murphy, Dorian Vasse et Anwar Ravat. Elle est vivement reconnaissante envers de nombreuses parties prenantes, en particulier Anton Op de Beke (FMI), qui ont apporté un large concours.



d'information ont été obtenus. Ces ateliers ont réunis les parties prenantes de l'ITIE dans un débat structuré autour des principaux problèmes touchant le processus de production des rapports de l'ITIE et leur qualité, en établissant une hiérarchie entre les problèmes et les idées qui se dégagent, quant aux recommandations sur la façon d'améliorer les rapports et les données de base qui les sous-tendent. Les ateliers ont réuni un large éventail de participants, à la fois des pays qui mettent œuvre l'ITIE et des pays qui la supporte, de la société civile, du secteur industriel et de cabinets d'audits, ainsi que des spécialistes de l'industrie et de la finance ayant une expérience des rapports de l'ITIE, l'équipe du Secrétariat international de l'ITIE ; ainsi que des agents de la Banque Africaine de Développement, du FMI et du Groupe de la Banque Mondiale.

Qualité des rapports de l'ITIE — Points essentiels prioritaires

5. Les ateliers de consultation ont cerné six ensembles de points essentiels à considérer, résumés ci-dessous (à peu près dans un ordre de priorité).

- **Des rapports détaillés** sur les revenus/les paiements et les données relatives aux entreprises (à l'inverse de rapports contenant des données agrégées)
- **Les détails à publier pour les flux de revenus** (par exemple pour la valeur de la « production restante » de pétrole, dite *profit oil*, ou de la production restante de gaz)
- **La nécessité d'effectuer le rapprochement** entre les données rapportées par les Gouvernements dans les rapports ITIE, et les informations financières officielles rendues publiques
- **Précision** — fiabilité sous-jacente (audit) des données sur les revenus et les paiements
- **Intégralité** — part des revenus du secteur réellement couverte par les rapports ITIE
- **Exhaustivité** — inclusion de l'ensemble des flux de revenus dans les rapports ITIE

6. Ce document porte donc essentiellement sur ces six points fondamentaux et recommande des mesures à prendre. Les parties prenantes ont également formulé et exprimé d'autres propositions et préoccupations au sujet des rapports ITIE et du processus de production de ces rapports. Elles sont résumées à l'**annexe I**.

Consensus général sur les principes et critères de l'ITIE et les directives en vigueur

7. Avant de développer ces points, il est important de souligner qu'un consensus pratiquement général se dégage sur le fait que les principes et critères de l'ITIE, ainsi que les directives connexes (le Manuel de référence et le Guide de validation de l'ITIE), *ont été utiles à l'ITIE*, en particulier la notion selon laquelle l'ITIE est une « norme mondiale appliquée localement » par les groupes de pilotage multipartites de l'ITIE au



niveau national. Ainsi, l'ITIE est appliquée avec souplesse au niveau national et adaptée aux réalités et à la pratique de chaque pays, tout en respectant une norme mondiale minimale garantie par le processus de validation.

8. Le dynamisme important de l'ITIE au niveau international et national témoigne de la solidité des fondements sur lesquels repose le cadre politique de l'ITIE et du consensus général des différentes parties prenantes autour des principes et critères de l'ITIE. L'ITIE a su porter le débat sur la gestion des revenus tirés des ressources dans de nombreux pays, et a également renforcé la Société Civile à ce niveau. Cependant un sentiment partagé par de nombreuses parties prenantes existe, que la qualité variable des rapports de l'ITIE ou certaines préoccupations sur la fiabilité des données, risquent de nuire à l'ITIE à moyen terme et à sa valeur en tant que norme de déclaration sérieuse et crédible. En bref, il ne suffit pas que l'ITIE adopte un *bon processus participatif*, il faut aussi que les *données communiquées sur les industries extractives* soient de bonne qualité.

9. En gardant ceci à l'esprit, les recommandations formulées dans ce document tentent de maintenir une continuité avec le cadre politique global de l'ITIE tout en proposant des moyens d'affiner et de rendre progressivement plus précises les directives définies pour la mise en œuvre de l'ITIE, afin d'apporter des améliorations concrètes aux rapports.

Point 1 : des rapports détaillés sur les revenus et les paiements au lieu de rapports contenant des données agrégées

10. Ce point particulier – les données détaillées ou désagrégées nécessaires ou requises dans les rapports de l'ITIE – a été étudié dès le début du processus de l'ITIE². Il s'articule autour de la question suivante : (i) publier des chiffres sur les revenus et les paiements de manière agrégée mais facile à comprendre (le total des revenus reçus des entreprises du secteur des industries extractives, éventuellement ventilé par type de revenu mais non par payeur par exemple) ; ou (ii) publier ces données en détail en indiquant le type de revenus (redevances, primes, impôt sur les sociétés etc.) ainsi que l'entreprise payeuse.

11. La pratique varie selon les pays, chacun de ces types de rapports étant pratiquement utilisé de façon égale, même si récemment, les rapports nationaux ont eu tendance à être plus détaillés.

12. Durant les ateliers de consultation, certaines parties prenantes (surtout des groupes de la société civile, mais pas seulement), ont fermement exprimé l'opinion

² La question ne porte bien sûr pas sur la nécessité ou non d'avoir des déclarations détaillées et désagrégées par compagnies (cela vaut mieux...), mais sur la manière dont ces données sont agrégées avant publication.



selon laquelle il était plus intéressant pour la collectivité de diffuser des informations plus détaillées que des données succinctes. D'après eux, les pratiques optimales exigent d'adopter des méthodes détaillées de déclaration, qui permettent aux citoyens de mieux contrôler le secteur des industries extractives et contribuent à lever les soupçons d'opacité qui persistent. À cet égard, les données de l'ITIE sont plus utiles lorsqu'elles sont présentées dans leur contexte le plus complet : de fait, les entreprises peuvent être favorables à ce que des rapports détaillés mettent en évidence leur contribution à l'économie et au secteur des industries extractives de tel ou tel pays, et la fasse connaître au public. Le Ghana, le Liberia, la Mongolie et le Nigeria sont des exemples, parmi d'autres, de pays dont les rapports ITIE présentent des informations détaillées sur les revenus et les paiements, par compagnie et par type de revenu.

13. L'autre opinion exprimée durant les ateliers (principalement par le secteur industriel, mais pas uniquement), mettait en doute l'utilité et le rapport coût/avantages de rapports trop détaillés, certains craignant que l'on porte atteinte à des considérations d'ordre commercial et concurrentiel. Pour les défenseurs de ce point de vue, les données de l'ITIE divulguées doivent être appropriées et laissées à l'appréciation des groupes de pilotage multipartites nationaux. Ils ont cité comme éléments à prendre en compte le code des impôts de chaque pays (qui empêche de communiquer des informations fiscales détaillées) et les questions de « licence sociale », c'est-à-dire les effets négatifs potentiels d'une interprétation erronée des données de l'ITIE comme des bénéfices supérieurs à la normale ou exceptionnels, alors que l'instabilité est une caractéristique normale du cycle de prix des matières premières, de même que les avantages fiscaux accordés aux investisseurs en raison des risques économiques, géologiques et politiques particuliers à chaque situation.

14. Le Groupe de la Banque mondiale et le Fonds fiduciaire multidonateurs MDTF ont tiré les leçons de façon objective et désintéressée de la mise en œuvre de l'ITIE dans les différents pays durant ces dernières années. Ils ne considèrent pas que des rapports détaillés *à eux seuls* portent atteinte aux intérêts commerciaux des secteurs du pétrole, du gaz et des mines. De même, on peut se poser la question de savoir si des rapports détaillés dans toutes les circonstances *à eux seuls* sont toujours positifs. Cependant, dans l'ensemble, on s'accorde à reconnaître que la réduction du caractère hétérogène des rapports nationaux de l'ITIE (sur les informations divulguées) *constitue une mesure concrète que l'ITIE* peut prendre pour renforcer le processus de déclaration de l'ITIE au niveau global.

15. Durant les ateliers de consultation, les discussions ont convergées sur deux chemins possibles pour aller de l'avant. Le premier concerne le fait que les groupes de pilotage multipartites nationaux doivent consacrer le temps et les efforts nécessaires, et disposer des capacités *dès le début du processus de l'ITIE des pays*, pour débattre de la forme que doit prendre le rapport national de l'ITIE, en particulier l'ampleur des détails



sur les revenus et les paiements. Dans les pays qui ont déjà choisi de diffuser des données agrégées, il serait utile de poursuivre les débats à ce sujet, notamment sur les moyens de diffuser davantage d'informations détaillées sous une autre forme que les rapports officiels de l'ITIE.

16. Le deuxième point viserait à ce que le Conseil d'administration de l'ITIE *prenne une position claire en faveur d'informations détaillées* dans les rapports de l'ITIE – excepté dans les rares cas où des considérations d'ordre commercial ou concurrentiel ne le permettent pas, et où l'on prévoirait alors un mécanisme d'« exemption » que les pays pourraient invoquer, à condition que cette exemption soit accompagnée d'une déclaration officielle du groupe de pilotage multipartites dans le rapport de l'ITIE qui en explique clairement les raisons et indique combien de temps elle peut durer.

Recommandations au Secrétariat international et au Conseil d'administration de l'ITIE :

17. En conséquence, ce document recommande ce qui suit (dans l'esprit du Principe 10 de l'ITIE sur une approche réalisable de la divulgation qui soit « simple à adopter et à mettre en application ») :

- Le Conseil d'administration de l'ITIE devrait publier une nouvelle directive qui prenne clairement position en faveur de la publication de rapports désagrégés par compagnie, et qui l'exige pour les futurs rapports de l'ITIE. Cette directive devrait autoriser les pays à s'exempter de cette obligation mais dans ce cas, imposer au groupe de pilotage multipartite national concerné d'en expliquer clairement les raisons dans le rapport de l'ITIE et d'indiquer combien de temps cette exemption peut durer. Cette modification pourrait se faire en apportant des précisions au Manuel de référence et au Guide de validation de l'ITIE si cela est nécessaire, ou simplement sous la forme d'une directive complémentaire de l'ITIE.
- Une autre façon de définir la nouvelle directive de façon à permettre aux pays de s'exempter de la divulgation d'informations détaillées pourrait consister à encourager à fournir des informations complémentaires pertinentes et raisonnables à définir, que l'administration ou les entreprises mettraient à disposition *ailleurs* que dans les rapports de l'ITIE (sur des sites web, des rapports d'entreprises, etc.)
- Enfin, les directives de l'ITIE devraient répéter le message selon lequel il faut « *prendre un bon départ* », pour que les groupes multipartites nationaux consacrent du temps et des efforts à renforcer leurs connaissances et à débattre des décisions majeures sur le champ couvert par les rapports de l'ITIE de façon à ce qu'ils remplissent les objectifs nationaux et que le décalage avec les attentes soit le plus faible possible. Dans les pays qui ont déjà choisi de diffuser des données agrégées, la



ligne d'action de l'ITIE devrait encourager un débat et la revue périodique de la forme que doivent prendre les rapports de l'ITIE.

Le rapport ITIE du Liberia inclus un tableau détaillé pour chaque compagnie, faisant apparaître ligne par ligne chaque type de paiement effectué entre les compagnies et le Gouvernement, les différences, les ajustements effectués, et la balance finale. En plus de cela, le rapport ITIE de la Mongolie propose une ou deux pages pour chaque compagnie avec des commentaires sur les données relatives à certains paiements (i.e. si des différences majeures ont été observées, et les raisons fondamentales de ces différences) ainsi que d'autres facteurs importants de noter (tels que des donations aux communautés, le mauvais remplissage des questionnaires, etc) ou bien encore un résumé sur la manière dont ces difficultés ont été gérées et des recommandations pour le futur.

Source: Rapport ITIE Mongolie, publié en 2008
Rapport ITIE Liberia, publié en 2009

Point 2 : Les détails à publier pour les flux de

revenus (par exemple pour la valeur de la « production restante » de pétrole, dite *profit oil*, ou de la production restante de gaz)

18. En quelque sorte similaire à la question de la publication agrégée/désagrégée des données des compagnies, se pose la question du niveau de détail avec lequel les données sur un flux de revenu spécifique devraient être publiées. Il est généralement reconnu que le Critère 1 implique que tous les flux matériels de revenus devraient être rapportés individuellement. Dans l'ensemble, cela a été le cas dans les rapports jusqu'à présent, mais des exceptions existent. Par exemple le *profit oil* reçu par l'état en tant que propriétaire des ressources a été fondu avec le *profit oil* que l'Etat reçoit en tant que partenaire financier. Des directives sont utiles à ce niveau à fin que des flux de revenus différents soient reportés séparément, comme par exemple sur les domaines ci-dessous.

- Production restante de pétrole ou de gaz (*profit oil*): Etant donné qu'ils sont reçus en nature, le Livre Source de l'ITIE demande à ce qu'ils soient rapportés en nature par les compagnies et les gouvernements. Qui plus est, le Livre Source suggère que soit ajoutée une valorisation, pour une plus grande transparence, mais cela n'est pas toujours fait. Par conséquent, les directives devraient rendre les deux nécessaires : le rapprochement entre gouvernement et compagnies des informations en volumes, et le rapprochement des informations en valeur (rapprochées avec le budget national comme noté plus bas). De tels rapports détaillés pourraient rendre plus transparents les arrangements commerciaux sur de *trading* de pétrole ou de gaz auxquels participe une compagnie pétrolière nationale et/ou une société commerciale.



- Revenus et paiements au niveau infranational³: lorsque les capacités le permettent, il est souhaitable que soient divulgués les détails des revenus et des paiements importants (redevances superficielles ou autres taxes par exemple) intervenants aux différents échelons infranationaux de l'État (fonds de développement au niveau des municipalités, des districts et/ou des régions), de sorte que les communautés et les parties prenantes concernées puissent être mieux informées et servir leurs intérêts en conséquence.

Dans le rapport ITIE du Nigeria, les flux de revenus proposés incluent l'ensemble des caractéristiques physiques et financières de la production et du négoce du pétrole :

- *Rapport des flux physiques de pétrole et des flux financiers associés*
- *Réconciliation des flux financiers net du Nigeria, en incluant les ventes de brut, de gaz, les taxes et cash calls*
- *Identification des sources potentielles de pertes de revenus, inclus les paiements de compagnies non enregistrés*

Source: Rapport ITIE Nigeria, publié en 2006

Recommandations au Secrétariat international de l'ITIE :

19. En conséquence, ce document recommande ce qui suit :
- Donner des directives précises (au moyen des documents existants de l'ITIE) aux groupes de pilotage multipartites nationaux afin qu'ils les examinent et décident de moyens de renforcer le processus de déclaration de l'ITIE en transmettant des informations supplémentaires dans les cas où il faut communiquer la valeur de la production restante de pétrole ou de gaz, ou les revenus et paiements importants aux différents niveaux infranationaux (ces dernières données devant faire l'objet de considérations relatives au rapport coût/avantages et à la capacité de mise en œuvre).
 - Ces directives doivent prévoir la possibilité pour les entreprises ou les administrations de communiquer des informations supplémentaires de façon « unilatérale », lorsqu'il est impossible d'inclure ces données dans les rapports de l'ITIE et de procéder à leur rapprochement et à leur audit.

³ En notant que les paiements par les compagnies peuvent être opérés directement au profit d'entités sous-nationales ou que les paiements peuvent être fait au Gouvernement Central, qui redistribue ensuite à des échelons sous-nationaux du Gouvernement.



Au Ghana, les transferts en faveur des niveaux décentralisés de l'Etat ainsi que leur utilisation ont été pris en compte dans le rapport. Entant donné que des difficultés ont été rencontrées, le Reconciliateur a émis les recommandations suivantes :

- *Fournir des informations claires aux districts et aux conseils traditionnels, y compris le trimestre auquel le paiement se réfère, et le nom de la compagnie qui paye. Ceci afin de permettre au récipiendaire d'évaluer si le montant perçu est correct.*
- *Encourager les compagnies minières à fournir le détail des paiements aux assemblées des districts.*
- *Rendre accessible (ou développer) une formule pour la distribution de revenus miniers dans les zones où il y a plus d'un conseil traditionnel ou assemblée.*
- *Afin de rendre l'utilisation des revus plus efficace, développer des directives claires et transparentes sur l'utilisation des revenus miniers. A cet effet, il pourrait être nécessaire de cibler des dépenses visant un développement durable des communautés.*

Source: Rapport ITIE du Ghana, publié en Février 2007

Point 3 : La nécessité d'effectué le rapprochement entre les données rapportées par les Gouvernements dans les rapports ITIE, et les informations financières officielles rendues publiques

20. La condition posée aux Gouvernements de rapporter ce qu'ils reçoivent nécessite d'être consistante entre ce que les gouvernements rapportent dans le cadre de l'ITIE et leurs informations financières publiques officielles. Afin d'assurer cette consistance et d'améliorer en même temps la transparence du processus ITIE, les rapports des gouvernements à l'ITIE devraient être rapprochés avec les informations officielles sur les résultats des revenus revus par l'auditeur général du gouvernement, et soumises aux parlements. Il est possible que ce processus permette de mettre en évidence des revenus substantiels dépensés du budget, tels que des transferts de *profit oil* au bénéfice des raffineries ou des compagnies pétrolières nationales (voir Point 2). De manière plus générale, cela permettrait de mettre en évidence des différences en termes de couverture (compagnies ou flux de revenus) entre le rapport de l'ITIE et le budget national.

Recommandations au Secrétariat international de l'ITIE :



21. En conséquence, ce document recommande ce qui suit :

- Donner des directives précises (au moyen des documents existants de l'ITIE) aux groupes de pilotage multipartites nationaux sur les moyens de faire concorder (ou de rapprocher) les données soumises par les administrations qui figurent dans les rapports de l'ITIE avec les informations correspondantes sur les revenus communiquées aux parlements ou aux organismes extérieurs (tels que le FMI).
- Ces directives devraient également proposer que la Cour des comptes de chaque pays joue un rôle central en examinant les données de base de l'État sur les industries extractives afin d'éliminer les disparités (et contribuer ainsi à mettre en place une gestion financière globale des recettes publiques tirées des industries extractives à moyen terme, y compris des postes hors budget). Voir aussi la recommandation sur ce thème au point 4 plus bas.
- Dans le même ordre d'idées, on pourrait actualiser les modèles de reporting dans les directives de l'ITIE de façon à tenir compte de la nécessité que les données communiquées concordent avec les autres données sur les revenus tirés des industries extractives soumises par l'administration.

Eviter les différences entre les données fournies pour les rapports ITIE and auprès des institutions gouvernementales concernées :

Avoiding Discrepancies between Data made available to the EITI Report and to the Relevant Government institutions:

- *Au Ghana, le Réconciliateur a passer au peigne fin les données soumises par les compagnies au Service Interne des Revenus (pour royalties) afin de détecter toute inconsistance dans les déclarations effectuées au réconciliateur.*
- *Les montants soumis par les mines ont été comparés a ceux figurants dans les déclarations financières pour évaluer comme ils se comparaient.*

Source: Rapport ITIE Ghana, publié en Février 2007

Point 4 — Précision – fiabilité sous-jacente (audit) des données sur les revenus et les paiements



22. L'un des principes fondamentaux du processus de l'ITIE (critère 2) est que les données rapprochées sur les paiements et les recettes présentées par les administrateurs dans les rapports de l'ITIE fassent l'objet d'audits crédibles. Le Manuel de référence de l'ITIE (2005) donne également des directives claires à ce sujet (mesure proposée 18). Néanmoins, un avis important a été exprimé durant les ateliers de consultation selon lequel dans la pratique, ce critère est appliqué de façon inégale, et l'on ne s'attache pas suffisamment à assurer la fiabilité (audit) des données sous-jacentes sur les industries extractives communiquées par les États et les entreprises aux administrateurs de l'ITIE (selon une opinion, aucun pays qui met en œuvre l'ITIE n'a encore entièrement appliqué la dernière norme du Manuel de référence, que ce soit pour les données de l'ITIE transmises par l'administration ou pour celles communiquées par les entreprises).

23. L'expérience de la mise en œuvre acquise jusqu'à présent montre que les concepts de certification de l'audit qui figurent dans le Manuel de référence de l'ITIE (et l'indicateur 12 du Guide de validation) sont assez réalistes dans le cas des entreprises, y compris la directive implicite selon laquelle lorsqu'il n'existe pas d'audit conforme aux normes internationales pour une entreprise, on peut trouver d'autres méthodes, par exemple une forme d'audit complémentaire réalisé par des administrateurs de l'ITIE (même si ce travail entraîne des coûts additionnels).

24. Cependant, dans le cas des administrations, l'expérience montre que de façon générale, les directives relatives à la certification de l'audit indiquées dans le Manuel de référence de l'ITIE (et l'indicateur 13 du Guide de validation) n'ont pas été appliquées. Ceci s'explique sans doute par des contraintes de capacités et de personnel à la Cour des comptes de chaque pays, par le fait que les délais imposés par les processus des rapports de l'ITIE ne rentrent pas dans le cadre des activités normales de ces services ou, dans le cas de l'indicateur 13 du Guide de validation, par une incapacité inhérente^{4/} à satisfaire le critère de remise de rapports « fondés sur les comptes gouvernementaux vérifiés suivant les normes internationales ».

Recommandations au Secrétariat international et aux parties prenantes de l'ITIE :

25. En conséquence, ce document recommande ce qui suit :

^{4/} Cette difficulté à satisfaire le critère de validation 13 de l'ITIE pour les comptes gouvernementaux et du secteur public et à procéder à leur audit en respectant les normes internationales d'audit a été expressément soulevée dans le Rapport de validation d'un pays qui a mis en œuvre l'ITIE. Le Secrétariat international de l'ITIE s'efforce de le résoudre, notamment en demandant l'avis et le concours de spécialistes, dont ceux du Fonds monétaire international (FMI).



- Le Secrétariat international de l'ITIE doit attirer particulièrement l'attention des groupes de pilotage multipartites nationaux sur l'importance fondamentale du critère 2 de l'ITIE afin de réaliser des rapports de l'ITIE crédibles, et sur la nécessité d'assurer la fiabilité (audit) des données que les administrations et les entreprises soumettent aux administrateurs de l'ITIE.
- Les groupes de pilotage multipartites chargés de la mise en œuvre de l'ITIE dans chaque pays doivent tout faire pour appliquer les directives en vigueur du Manuel de référence, notamment celles selon lesquelles (i) pour les données communiquées par les gouvernements, la Cour des comptes du pays examine les données de l'ITIE et donne son opinion et (ii) pour les données communiquées par les entreprises, les auditeurs internes des entreprises publient des confirmations séparées indiquant que les données de l'ITIE soumises sont conformes aux états financiers vérifiés et aux comptes de l'entreprise (et/ou une certification dans ce sens signée par un haut responsable de l'entreprise). Cet effort doit consister notamment à publier des instructions complètes sur le processus de soumission des données et à organiser des ateliers pour expliquer pleinement le processus et les moyens de respecter les obligations en matière d'audit des données sur les industries extractives communiquées aux administrateurs.
- Les pays qui mettent en œuvre l'ITIE, tenant compte de la possibilité qu'offre l'ITIE de renforcer la gestion financière des recettes publiques tirées des industries extractives (voir la recommandation au point 3 plus haut), doivent établir des relations internes solides entre la Cour des comptes de leur pays et le processus de l'ITIE de sorte que l'ITIE (ou des cabinets d'audit privés travaillant sous sa supervision) puisse s'acquitter d'une fonction de certification de la précision et de l'intégralité des données de l'ITIE communiquées par l'administration.



Rendre les données plus tangibles et inclure de multiples formes de vérification par le réconciliateur: l'exemple du rapport ITIE du Ghana

1) Questions opérationnelles

- *Inspection des concentrations de minerais et de la teneur en aluminium commercialisable pour le manganèse et la bauxite respectivement, afin de vérifier les déclarations des compagnies.*
- *Comparaison des données de transport au niveau des ports et aéroports avec les données des compagnies*
- *Comptabilité métallurgique de l'extraction de l'or pour les compagnies minières*

2) Questions financiers et taxation

- *Analyse des déductions de taxes faites par les compagnies afin d'identifier les fausses requêtes*
- *Revue des déclarations financières entre les compagnies et les autorités. Le réconciliateur a en particulier revu spécifiquement les investissements en capital des sociétés et les coûts opérationnels.*
- *Revue des investissements en capital afin d'évaluer le montant actuel des investissements et déterminer si l'amortissement et la dépréciation déclarés sont corrects, et ne constituent pas une évasion de taxes par les compagnies.*

Source: Rapport ITIE Ghana, publié en Février 2007

Point 5 – Intégralité – part des revenus du secteur effectivement déclarée dans les rapports de l'ITIE

26. La dernière série de questions couvertes durant les ateliers de consultation concernait l'intégralité des données, c'est-à-dire les moyens de s'assurer que la totalité (ou les parties les plus importantes) des flux de revenus du secteur des industries extractives est prise en compte dans les rapports de l'ITIE. Il s'agit là encore d'un élément fondamental des critères de l'ITIE (le critère 1) mais dans la pratique, il est appliqué de façon inégale. Alors que le processus mondial de l'ITIE ne fait que démarrer, on reconnaît largement qu'un processus national (qui se heurte à de nombreuses difficultés à ses débuts) peut décider, au départ, de ne couvrir qu'une certaine partie des secteurs du pétrole, du gaz ou de l'industrie minière, ou des flux de revenus, et ensuite étendre systématiquement sa couverture dans les rapports de l'ITIE suivants, à mesure qu'il surmonte les contraintes du processus. De fait, on observe dans un certains nombre de pays un tel développement du champ couvert dans les rapports de l'ITIE successifs.



27. Il n'en reste pas moins que l'on ne sait que de façon parcellaire dans quelle mesure on tient compte de l'ensemble des revenus du secteur dans tel ou tel rapport de l'ITIE. Jusqu'à présent, un seul pays indique précisément la part du secteur des industries extractives effectivement couverte dans son rapport de l'ITIE. Dans l'ensemble, les données présentées sur les revenus et les paiements seraient plus utiles si l'on connaissait clairement (même de façon approximative) la part du secteur des industries extractives prise en considération dans les rapports de l'ITIE.

Recommandations au Secrétariat international et aux parties prenantes de l'ITIE :

28. En conséquence, ce document recommande ce qui suit :

- Donner des directives précises (au moyen des documents existants de l'ITIE) aux groupes de pilotage multipartites nationaux afin d'indiquer dans quelle mesure les revenus du secteur des industries extractives sont couverts dans les rapports de l'ITIE, par rapport au montant total approximatif des revenus du secteur. Cela devrait être fait en communiquant des données de l'administration ou de tiers comme la part des revenus des industries extractives dans le PIB d'un pays, ou des informations analogues en fonction du contexte. La publication d'un chiffre tangible du niveau de couverture par le rapport, devrait être la norme dans le cas la couverture totale des revenus par les rapports ITIE n'est pas faisable ou possible dès le début.
- Dans les cas où certaines entreprises n'ont pas communiqué de données de l'ITIE, les groupes de pilotage multipartites chargés de la mise en œuvre de l'ITIE dans chaque pays doivent réfléchir à des moyens de présenter des informations supplémentaires de façon unilatérale dans les rapports de l'ITIE, qui indiquent au minimum les recettes publiques des entreprises qui ne communiquent pas de données (de sorte que les lecteurs puissent avoir une idée de l'ensemble des revenus et paiements des industries extractives). Dans ce cas, un tableau additionnel devrait indiquer les revenus non-ITIE couverts par le rapport.

Point 6 – Exhaustivité - inclusion de l'ensemble des flux de recettes importantes

29. Dans le même ordre d'idée que le point précédent, l'analyse des rapports de l'ITIE révèle que dans la pratique, la communication de l'ensemble des flux de recettes importantes dans les rapports de l'ITIE est inégale. Les éléments qui ne sont pas signalés dans ces rapports peuvent être par exemple le pétrole ou le gaz en nature attribué au niveau national, ou les revenus tirés des redevances d'extraction de certains minerais.

30. On peut émettre des hypothèses sur les raisons qui expliquent que ces informations ne soient pas communiquées (méconnaissance de l'ensemble des flux de



recettes, omission voulue de flux de recettes particuliers par les groupes de pilotage multipartites ou par l'administration faute d'un consensus interne, etc.), mais l'effet global de cette situation est qu'elle nuit à l'utilité générale des rapports de l'ITIE concernés. Durant les ateliers de consultation, une solution évoquée pour s'assurer que l'ensemble des flux d'avantages importants sont inclus dans les rapports de l'ITIE consiste à donner au ministère des Finances de chaque pays la possibilité d'exprimer clairement son point de vue sur les décisions relatives au champ d'application de l'ITIE, puisqu'il s'agit de l'organisme susceptible de posséder les informations sur tous les flux de recettes et leurs effets sur le budget national.

Recommandations au Secrétariat international et aux parties prenantes de l'ITIE :

31. En conséquence, ce document recommande ce qui suit :

- Le Secrétariat international de l'ITIE doit attirer particulièrement l'attention des groupes de pilotage multipartites nationaux sur l'importance fondamentale du critère 1 en réalisant des rapports de l'ITIE crédibles, qui incluent l'ensemble des flux de revenus importants⁵. Il devrait être clairement notifié que des flux de revenus manquants sont une omission significative (qui pourrait mettre en péril le processus de validation)
- Les groupes de pilotage multipartites chargés de la mise en œuvre de l'ITIE dans chaque pays doivent réfléchir à des moyens permettant, lorsque cela est possible, de présenter des informations supplémentaires de façon unilatérale sur les flux de revenus importants qui ne font pas partie des rapports de l'ITIE rapprochés — y compris, le cas échéant, en donnant un rôle accru aux ministères des Finances dans les décisions relatives au champ d'application et au contenu des rapports de l'ITIE (et à la communication de ces données supplémentaires).

Conclusion

32. Alors qu'il a été créé relativement récemment, l'ITIE est devenue LA norme de transparence des revenus et des paiements. Le cadre stratégique et les directives en vigueur de l'ITIE ont bien joué leur rôle puisque pour beaucoup, un respect accru du Manuel de référence *existant* de l'ITIE et d'autres directives suffira à améliorer la qualité des rapports de l'ITIE, de façon à répondre aux attentes des parties prenantes et des usagers.

⁵ Etant donné que la "Marerialité" ne peut être correctement et efficacement évaluées qu'ex-post, l'ensemble des revenus devraient être par conséquent et autant que faire se peut, initialement rapportés, au minimum auprès de la compagnie de Réconciliation/Audit.



33. L'expérience acquise par le Groupe de la Banque mondiale et le Fonds fiduciaire multidonateurs dans de nombreux pays qui mettent en œuvre l'ITIE montre cependant que l'on peut prendre des mesures concrètes – à savoir des directives plus précises et un respect des directives existantes – pour contribuer à réaliser des rapports de l'ITIE de bonne qualité et faire en sorte que l'ITIE demeure une norme crédible à long terme. C'est en gardant ces enseignements à l'esprit que nous avons présenté les recommandations de ce document.

34. Pour finir, il faut observer qu'une seule recommandation formulée dans ce document, celle qui concerne les rapports détaillés, suppose que le Conseil d'administration de l'ITIE *prenne une nouvelle orientation*. Les autres points visent à ce que *les pays qui mettent en œuvre l'ITIE appliquent efficacement les directives actuelles*, même si le Secrétariat international de l'ITIE pourrait faciliter leur tâche en clarifiant sa politique.



**Groupe de la Banque mondiale -
Service des politiques et opérations secteurs du Pétrole, du Gaz et des Mines
avec le concours du Fonds fiduciaire multidonateurs en faveur de l'ITIE**

**Renforcer le processus de déclaration de l'ITIE – Réactions et observations complémentaires
des participants aux ateliers de consultation**

Cette annexe présente un aperçu d'autres observations et préoccupations concernant les rapports de l'ITIE (et leur processus de production) exprimées durant les ateliers de consultation organisés pour préparer ce document ainsi qu'à l'occasion d'une réunion antérieure, en avril 2008, au cours de laquelle des administrateurs de l'ITIE et des cabinets chargés de réaliser des audits ou des rapprochements ont échangé des points de vue et partagé le fruit de leur expérience.

De nombreuses questions évoquées plus bas reposent sur une réalité fondamentale, à laquelle on ne peut pas nécessairement apporter de solution satisfaisante, à savoir la tension qui existe entre d'une part de grandes orientations de l'ITIE conçues de façon à être suffisamment souples pour s'adapter à la situation des pays qui mettent en œuvre l'ITIE et d'autre part des directives précises dont les cabinets de services professionnels (d'audit) jugent qu'ils ont besoin pour s'acquitter efficacement de leurs responsabilités dans le cadre de l'ITIE.

1. Questions de conception relatives au champ d'application de l'ITIE et des rapports de l'ITIE

Rôle de l'administrateur/du « conciliateur » et champ d'application des travaux :

Il ne fait aucun doute que le champ d'application des rapports de l'ITIE (et par conséquent les termes de référence et le contrat avec les cabinets chargés de réaliser les audits et les rapprochements) crée des décalages entre les attentes des différentes parties prenantes de nombreux pays, que l'objectif principal de l'administrateur/du conciliateur soit simplement de procéder à un rapprochement et de rendre compte des données soumises ou de réaliser les procédures d'audit ou de vérification des données. Le fait que le rôle de l'administrateur ne soit pas précisément défini pose des difficultés aux cabinets chargés des rapprochements, qui doivent en faire leur propre interprétation au niveau local. C'est ce qui explique en partie que le champ d'application des rapports de l'ITIE varie.

L'utilisation imprécise de termes tels que « audit » risque de donner aux parties prenantes une idée erronée du rôle que doit jouer l'administrateur – et qu'il ne doit pas jouer. Il appartient donc aux groupes de pilotage multipartites de s'entendre précisément sur le rôle de l'administrateur et sur ses termes de référence (le contrat en vertu duquel un



administrateur/conciliateur est engagé) en prenant en considération le coût des modalités choisies.

Rapprochement ou audit des rapports de l'ITIE :

Un consensus s'est dégagé sur le fait que le processus de rapprochement des paiements et des revenus prévu dans les critères de l'ITIE *ne constitue pas* un audit d'après les règles internationales d'audit. Ceci s'explique simplement par le fait qu'un audit complet, compte tenu de la complexité des secteurs concernés, dépasserait probablement l'objectif et le champ d'application de l'ITIE, tant en ce qui concerne ses coûts que sa complexité. Là encore, vu ce que les parties prenantes attendent des administrateurs (qui souvent sont mieux connus pour leurs travaux d'audit), il est préférable d'éclaircir cette question au début du processus de mise en œuvre afin de répondre aux attentes.

Il a été convenu que le contrôle des discordances par l'administrateur/le cabinet chargé des rapprochements exigerait dans la pratique des procédures d'audit limitées. Il consisterait par exemple à vérifier les reçus de l'administration pour les paiements effectués, bien que même dans ce cas, la question de savoir jusqu'où l'administrateur doit aller pour contrôler les éléments discordants soit restée ouverte. Toutefois, lorsqu'un pays qui met en œuvre l'ITIE décide d'aller au-delà de ce qu'exigent les directives de l'ITIE, on a considéré qu'il fallait traiter les rapports tels quels, et non pas comme un point de comparaison pour tous les rapports de l'ITIE.

Quoi qu'il en soit, qu'un pays respecte les règles fondamentales de l'ITIE ou aille au-delà, il est important de déterminer la finalité du rapport de l'ITIE et de bien le comprendre et le faire comprendre. C'est important non seulement du point de vue de la collecte des données, mais aussi pour faire en sorte que toutes les parties prenantes aient une idée exacte du champ d'application plus large du processus de l'ITIE, du type précis de travail de rapprochement et d'audit à faire et de l'ampleur de ce travail.

L'encadré ci-dessous présente brièvement les principales réactions que le Bureau africain de KPMG France a reçues.



Rapprochements versus audits de l'ITIE — Une proposition de vue d'ensemble
(compte tenu des critères de l'ITIE et des normes professionnelles)

- Dans les cas où les données de l'ITIE des entreprises et de l'administration sont vérifiées selon les normes internationales d'audit, le travail de rapprochement par un administrateur de l'ITIE et un Rapport de mission de compilation (ISRS 4410) devraient suffire pour respecter les critères de l'ITIE
- Dans les cas où les données de l'ITIE des entreprises sont vérifiées selon les normes internationales d'audit, mais où les données de l'administration ne le sont pas, il faut réaliser un travail de rapprochement ET un travail complémentaire par un administrateur de l'ITIE (avec des représentants de l'État) afin de publier un Rapport de mission de compilation (ISRS 4410) et respecter ainsi les critères de l'ITIE
- Dans les cas où les données de l'ITIE des entreprises et de l'administration ne sont pas vérifiées selon les normes internationales d'audit et les données ne font pas l'objet d'une attestation par ailleurs, l'administrateur de l'ITIE ou le vérificateur doit appliquer les procédures convenues (travail de vérification) aux données soumises afin de publier un Rapport d'exécution des procédures convenues (ISRS 4400) et respecter ainsi les critères de l'ITIE
- Dans les deux derniers cas, des lettres de déclaration des entreprises et des administrations sont importantes pour que l'on puisse recevoir des attestations sur l'intégralité, la précision et la véracité.

Source : présentation faite par KPMG durant l'atelier de consultation du Groupe de la Banque mondiale le 1^{er} avril 2009.

Formats normalisés des rapports de l'ITIE :

Il a été convenu qu'il n'est pas pratique d'imposer des formats trop normatifs aux rapports de l'ITIE si l'on veut conserver la souplesse du cadre de l'ITIE, qui peut être adapté à la situation de chaque pays. Néanmoins, il est apparu clairement que du fait de cette souplesse, ainsi que de l'absence de définitions précises dans les directives de l'ITIE, chaque pays fait face aux problèmes de façon différente, ce qui est parfois inefficace et rend les rapports de l'ITIE plus hétérogènes. Par conséquent, toutes les mesures favorisant une plus grande cohérence des rapports de l'ITIE seraient accueillies positivement, et notamment les suivantes :

- **Conseils d'interprétation en temps réel** – élaborer un dispositif « en temps réel » permettant de résoudre des problèmes courants d'audit et de déclaration qui surgissent durant la mise en œuvre de l'ITIE (problèmes de conversion des devises par exemple) et fournir des conseils cohérents à ce sujet ; fixer des seuils d'importance relative pour les paiements et les revenus (tout en tenant compte de la possibilité qu'un paiement puisse être important de par sa nature et non pas du fait de son montant, comme un paiement de facilitation à une partie apparentée) ; faire les déclarations selon la méthode de comptabilité de caisse pour les administrations par opposition aux déclarations selon la méthode de comptabilité d'exercice pour les entreprises.



- **Résultats fondamentaux minimaux** – étudier si l'on peut déterminer et préciser un contenu minimal des rapports de l'ITIE qui soit commun à tous les rapports, de façon à les comparer et les analyser plus utilement, et partant renforcer l'image globale de l'ITIE comme système fiable d'information sur les industries extractives.

2. Problèmes de mise en œuvre de l'ITIE

Divulgaration et présentation d'informations unilatérales dans les rapports de l'ITIE :

Une nouvelle question qui est apparue, à laquelle une réponse précise n'a pas encore été apportée, est celle de savoir si les administrateurs peuvent présenter dans les rapports de l'ITIE des données unilatérales (c'est-à-dire qui n'ont pas été rapprochées) de façon à rendre les rapports le plus transparents possible, dans les cas où les administrations disposent des informations sur les revenus mais les entreprises payeuses n'ont rien communiqué ou dans le cas inverse, lorsque les entreprises ont fait état d'un paiement que l'administration n'a pas déclaré (ou que l'administration a déclaré mais qu'il est impossible de rapprocher).

Accès aux données sur les industries extractives par les administrateurs et qualité des données soumises :

Les cabinets chargés des rapprochements et des audits sont confrontés à problème systémique, celui du temps d'attente et de la difficulté à obtenir des données et/ou des explications pour procéder aux rapprochements de l'ITIE en temps voulu, aussi bien auprès des entreprises que des administrations.

Les entreprises considèrent parfois que les déclarations ITIE sont secondaires par rapport à des tâches opérationnelles ou de base, et n'y consacrent pas les efforts nécessaires (en particulier les petites entreprises d'exploration). Le personnel chargé de recueillir et de soumettre les données sur les recettes et les paiements ont de multiples tâches prioritaires qui sont en concurrence, et n'ont pas toujours pleinement conscience du manque de temps des cabinets chargés des audits et des rapprochements.

La capacité de l'administration à aider activement l'ITIE et à communiquer les données à rapprocher en temps voulu pose également un problème car il faut parfois un temps considérable pour recueillir les données de l'administration à partir de systèmes de comptabilité publique archaïques ou manuels.

Aucune solution rapide ou aisée à ce problème n'a été proposée. Parmi les mesures que l'on peut envisager pour améliorer la situation, on peut citer une meilleure planification, des instructions complètes et détaillées sur le processus de collecte des données (modèles de reporting), l'organisation d'ateliers pour expliquer ces processus de façon approfondie et des conseils pratiques par l'administrateur ou le réconciliateur durant la phase de soumission des données.



Calendrier de publication des rapports de l'ITIE

Les aspects relatifs au calendrier des rapports de l'ITIE et à la date de leur publication varient considérablement. De l'avis général, le travail de rapprochement, pour être le plus efficace, doit être réalisé dans un délai raisonnable après la fin de l'exercice budgétaire ou fiscal lorsque les données sont encore actuelles et présentes à l'esprit des responsables des organismes d'État et des entreprises qui soumettent les données. Il est en effet peu utile de publier des rapports de l'ITIE fondés sur des données périmées.

Responsables des déclarations au sein des consortiums ou des coentreprises :

La question de savoir qui est chargé de communiquer les informations financières à l'administrateur dans le cas de consortiums ou de coentreprises (gérés par un opérateur principal) a été évoquée. Elle pose un problème dans certains pays, mais une bonne pratique s'est mise en place dans ces situations : l'opérateur principal de la coentreprise ou du consortium communique les données de l'ITIE à l'administrateur sur pratiquement tous les paiements réalisés par l'opérateur principal, tandis que chacun des membres de la coentreprise fait état des paiements directs comme ceux de l'impôt sur les sociétés.

3. Problèmes de diffusion des rapports de l'ITIE et de suivi

Vaste information du public

On s'est accordé à reconnaître qu'une diffusion vaste et efficace des rapports de l'ITIE est fondamentale pour atteindre les objectifs de transparence de l'ITIE et par conséquent maintenir le dynamisme de l'Initiative dans son ensemble. On observe de grandes variations dans la façon dont les pays qui mettent en œuvre l'ITIE sont parvenus à diffuser les rapports de l'ITIE auprès d'un vaste public dans des langues différentes, à présenter les données financières sous des formes novatrices à l'aide de graphiques afin que les rapports soient faciles à lire et à comprendre par les profanes, et à informer le public et à lui expliquer les données de l'ITIE de sorte que les rapports soient compréhensibles par un public nombreux.

Ainsi, pour être diffusés de façon appropriée, il faut activement distribuer les rapports de l'ITIE à des parties prenantes bien ciblées et adopter un plan de communication intégré. et non pas se contenter d'une démarche passive de publication sur internet et de distribution à certaines parties intéressées de près à l'ITIE.

Progrès dans le suivi des recommandations de l'ITIE formulées dans les rapports précédents :

De l'avis général, on n'accorde pas suffisamment d'attention, dans les rapports ultérieurs, aux mesures de suivi des recommandations que les administrateurs formulent dans les rapports de l'ITIE au sujet du processus de l'ITIE ou des données sur les revenus et les paiements. Pour que les parties prenantes obtiennent un retour optimal sur leur investissement dans le processus de



l'ITIE dans un pays, il faut demander aux groupes de pilotage multipartites de rendre des comptes sur leurs activités de suivi et inclure les résultats des mesures correctives ou de suivi (le cas échéant) dans les rapports ultérieurs pour que les améliorations se mettent en place de façon durable.



**Service des politiques et opérations secteurs du Pétrole, du Gaz et des Mines
du Groupe de la Banque mondiale (COCPO)
avec le concours du Fonds fiduciaire multidonateurs en faveur de l'ITIE**

Renforcer le processus de déclaration de l'ITIE – Un processus consultatif
(mené conjointement avec le Secrétariat international de l'ITIE à Oslo)

Termes de référence (résumés) et méthode

Introduction

1. L'ITIE a beaucoup progressé depuis sa création en 2003 puisque 11 pays ont publié au moins un rapport de l'ITIE, celui du Libéria étant le plus récent. Il est généralement admis que ces rapports ont, en eux-mêmes, commencé à avoir un effet sur ces pays car (i) ils ont contribué à mettre les données sur les recettes dans le domaine public ou à les regrouper en un seul lieu pour la première fois ; (ii) ils ont suscité des débats parmi les citoyens, les ONG et les médias, et ont ainsi mis davantage d'informations à la disposition des citoyens et surtout, (iii) ils ont montré que le processus collaboratif de l'ITIE peut fonctionner, et fonctionne effectivement, dans ces pays. En particulier, il crée un consensus autour du champ d'application et de l'ampleur des rapports de l'ITIE dans les pays concernés.

2. L'expérience a cependant montré que les rapports publiés varient considérablement si l'on considère leur champ d'application et la nature et l'ampleur des informations divulguées, selon les différents pays et le champ d'application de l'ITIE qui a été choisi. De même, les parties prenantes considèrent de plus en plus qu'il faut être plus précis sur l'application des critères de l'ITIE dans les rapports, tant sur la forme que sur le fond, de façon à améliorer la cohérence et la qualité des rapports et mieux répondre aux attentes des parties prenantes.

3. Bien que fondamentalement, cette diversité constitue un atout fondamental du mouvement engagé grâce à l'ITIE (à savoir un processus auquel les pays adhèrent, appliquant localement une norme adoptée au niveau international et mise en place par le Conseil d'administration de l'ITIE), on ne pourra assurer la viabilité à long terme de l'image de l'ITIE que si l'on continue de publier des rapports de l'ITIE *systématiquement de bonne qualité, crédibles et comparables*. On pourrait donc considérablement améliorer la qualité des rapports si l'on trouvait une solution aux problèmes suivants :

- Déclarations obligatoires de toutes les entreprises qui travaillent dans le domaine des industries extractives et/ou des entreprises qui n'ont pas communiqué de données ;
- Données sur les paiements désagrégées par type de données et par entreprise, chaque entreprise étant tenue de dresser la liste exacte du paiement des taxes, des redevances, des loyers etc. ;
- Inclusion des paiements au niveau infranational le cas échéant, c'est-à-dire lorsque les entreprises remettent des paiements à des administrations provinciales et locales ;



- Certification par des vérificateur ou des directeurs financiers que les chiffres envoyés en vue de leur rapprochement sont certifiés par un vérificateur agréé.

Objectifs du processus de consultation

4. Dans ces conditions, un large éventail de parties prenantes s'accorde à reconnaître la nécessité d'étudier et de recommander des moyens de renforcer les rapports de l'ITIE de façon à progressivement faire fond sur les critères et les documents actuels de l'ITIE tout en contribuant concrètement à rendre moins hétérogènes les rapports de l'ITIE et à améliorer leur qualité.

5. C'est pourquoi l'équipe de la Banque mondiale (avec le concours du Fonds fiduciaire multidonateurs) va mener une étude avec le Secrétariat international de l'ITIE qui aura les objectifs suivants :

- Analyse générale : préparer une analyse *préliminaire* des problèmes récurrents afin de faire avancer le débat. Cette analyse sera préparée par l'équipe de la Banque mondiale à partir de l'expérience acquise durant la mise en œuvre dans les pays et des réactions reçues avant les ateliers de consultation décrits ci-dessous.
- Consultation : organiser un processus de consultation exhaustif et ouvert, deux ateliers auxquels pourront participer toutes les parties prenantes intéressées devant se tenir en Europe et aux États-Unis en avril-mai 2009 pour débattre des problèmes et définir les points à améliorer.
- Recommandations : à partir des contributions au processus de consultation, parachever un rapport qui expose les principaux problèmes et fait des propositions concrètes et pratiques pour affiner la politique et rédiger des directives qui, ensemble, contribueront à améliorer la qualité des rapports de l'ITIE.

Méthodologie et ligne de conduite

6. L'équipe de la Banque mondiale chargée du Fonds fiduciaire multidonateurs facilitera le processus en collaborant avec le Secrétariat international de l'ITIE (à qui seront adressées les recommandations définitives) en suivant les étapes suivantes :

- Examen sur dossiers et réactions : examiner les rapports de l'ITIE et les rapports et critiques en retour des parties prenantes des différents pays, en couvrant l'ensemble des pays qui rédigent des rapports actuellement. Aucune mission dans ces pays n'est prévue à cet effet.



- Réunion des parties prenantes de l'ITIE : réunir, dans le cadre de deux ateliers ou séances de travail (voir plus haut), un vaste éventail de parties prenantes (pays qui mettent en œuvre l'ITIE, société civile, secteur industriel, groupes d'investisseurs, organismes donateurs, institutions financières internationales comme le FMI et entités ayant un intérêt direct dans les rapports de l'ITIE et une expérience en la matière, en particulier cabinets de consultants ou de spécialistes, ou cabinets d'experts-comptables).
 - Recommandations d'améliorations sous une forme définitive et par ordre de priorité : adressées au Secrétariat international de l'ITIE/au Conseil d'administration de l'ITIE afin qu'ils y donnent suite (en affinant les lignes d'action et en rédigeant des directives)
7. Comme on l'a noté, un principe important de ce travail sera d'aborder les améliorations éventuelles à apporter de façon à progressivement faire fond sur les critères et les documents actuels de l'ITIE.
8. C'est pourquoi il est entendu que les groupes de parties prenantes peuvent, s'ils le veulent, communiquer leur point de vue directement et séparément au Secrétariat international de l'ITIE.

COCPO
30 mars 2009



**EITI and Auditing of Company and Government Information
Note for EITI Secretariat from the IMF staff —May 2009**

Annexe III
(Page 1 sur 3)

EITI Criterion 2 calls for information on payments and revenues supplied by companies and governments to be “the subject of a credible, independent audit, applying international audit standards” but only “where such audits do not already exist”. The purpose of these financial audits is to add credibility to the data submitted for the EITI reports. Auditors will either express an unqualified opinion, explain their reservations, or deny an opinion. The audit requirement is formulated symmetrically for companies and governments, and consequently there are merits in also formulating implementation guidance symmetrically. But in many countries the state of public finance auditing is such that Criterion 2 presents far greater challenges to governments than to EI companies, and the auditing of government may not be able to achieve standard equivalent to company auditing. The proposal below for operational guidance on implementing Criterion 2 tries to reflect that reality.

Auditing company reporting to EITI

As for EI companies, most are required, by law or regulation, to request an opinion on their financial statements by an external auditor who is “independent” from management and reports to stockholders. Since the companies typically operate internationally, these audits will generally comply with the International Standards on Auditing (ISA) issued by the International Federation of Accountants (IFAC).⁶ If a company’s financial accounts have already been audited to international standards, there would be no need for a separate audit of the EITI reporting. It would suffice for the company to ask from its external auditor a **Certification** that the payments to government it reported to EITI are consistent with the audited financial statements and truthful.

Questions to be addressed by the Validator on individual EI company reporting to EITI include:

- Have the financial statements on which the company reporting to EITI was based been the subject of an independent, external financial audit by an internationally reputable audit firm?
- Does this audit comply with ISA? If not, how does it depart from ISA?
- If the auditors expressed reservations, or denied an opinion, what are the implications for the EITI reporting?

The Validator’s task would be much easier if the answers to these questions were provided by the auditors as part of the Certification. Standardized language for the Certification might be useful in this regard. The Validator should have access to the results of all independent audits and to all Certifications. If questions arise on reservations expressed by an auditor, the Validator

⁶ See <http://www.ifac.org> and <http://www.ifac.org/IAASB/>.



should be able to request a copy of the Management Letter. He should also be able to draw on any assessment by the Independent Administrator of the coverage, quality and findings of the audits.

The credibility of the EITI process would be enhanced if the results of the independent audits were publicly available, as well as the Certifications submitted to the EITI.

In the end, the Validator must decide, based on all the evidence and together with the EITI stakeholder group, whether for the reporting companies the international-standard audit requirement of Criterion 2 has been substantially met.

Auditing government reporting to EITI

In all countries public finances are routinely submitted to an external “regularity” audit by a national audit body or supreme audit institution (SAI). These SAIs usually enjoy a degree of independence from the government, and report to parliament on their audit of the execution of the budget. Included in the government revenues audited by the SAI will be the receipts of payments made by the EI companies.⁷ Most SAIs belong to the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)—189 countries are full members—which has promulgated the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI).⁸ The IMF and World Bank are among the international institutions active in advising on public finances that recommend the use of INTOSAI auditing standards.⁹

To maintain symmetry with companies having their reporting certified by their external auditors, government should request an independent agency to conduct an **Audit Evaluation Report (AER)** on the consistency of their reporting to EITI with EITI Criterion 2. The national SAI, given its continuous audit activities, should in most countries be well placed to prepare such a report. Alternatively, its preparation could be added to the terms of reference of the Independent Administrator. While, in principle, public finances everywhere should be regularly examined by the national SAI, in practice, the auditing by SAIs may be irregular, seriously delayed, incomplete in coverage, and/or not up to INTOSAI standards.

A critical component of such an AER should be a detailed reconciliation of the revenues reported to EITI with those shown in the budget execution documents, including any financial statements, submitted to parliament. Such a reconciliation would cover receipts into extra-budgetary

⁷ See *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, by Kenneth M. Dye and Rick Stapenhurst, Working Paper, World Bank Institute, 1998 (<http://go.worldbank.org/7XXH3F2LB0>).

⁸ For the INTOSAI see <http://www.intosai.org> and for the ISSAI <http://www.issai.org/composite-347.htm>.

⁹ See the *Manual on Fiscal Transparency* accompanying the IMF’s *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (page 117 of <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=20556.0>). The World Bank also promotes INTOSAI standards as part of its strategy to support and strengthen SAIs (see <http://go.worldbank.org/GB079L98P0>).



accounts held by the government, subnational governments, and public corporations. The result would be to link the government's reporting to EITI to the official public finance accounts which are, in principle, subject to an audit by the SAI, are in the public domain, and can therefore be matched with the expenditures figures also in the public domain.

Questions to be addressed by the Validator on government reporting to EITI include:

- Have the government and other public sector accounts on which the reporting to EITI was based been the subject of audits by the SAI?
- Do these audits comply with ISSAI standards? If not, how do they depart from ISSAI standards? What alternative standards were used?
- If the SAI expressed a qualified audit opinion or reservations, what are the implications for the EITI reporting?

As in the case of the companies, the Validator's task of assessing compliance with the EITI audit requirement by the government would be much facilitated if answers to the questions above were provided in AER. A standardized list of questions to be covered by the AER would be helpful. The Validator should have at his disposal the AER and should also have access to the SAI reports on budget execution. Where available, the Validator should consult as background documentation the evaluation of government audit practices in the IMF country reports on fiscal transparency¹⁰ and in the assessment reports of the Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) initiative.¹¹

In the end, the Validator, based on all the evidence and together with the stakeholders group, must come to an assessment on the degree of compliance of government reporting with Criterion 2. In many cases this is not going to be a clean pass, but if certain minimum conditions are met, a decision to accept this particular indicator could nonetheless be justified. These minimum conditions could be:

- Government explicit and comprehensive reporting of EI revenues to parliament
- Reconciliation of revenues reported to EITI with those reported to parliament
- Production by the SAI or another independent agency of an Audit Evaluation Report on the consistency of the government's EITI reporting with EITI Criterion 2.

Jon Shields (jshields@imf.org)
IMF Fiscal Affairs Department
Anton Op de Beke (aopdebeke@imf.org)
IMF Office of Technical Assistance Management

¹⁰ For a dozen of the EITI candidate countries, the IMF has produced so called ROSC reports on fiscal transparency (see <http://www.imf.org/external/np/rosoc/rosoc.asp>) of which the more recent ones use as a benchmark the IMF's *Guide on Resource Revenue Transparency* (see <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>).

¹¹ For a dozen EITI candidate countries PEFA assessment reports are available (see <http://www.pefa.org/>).



An Analysis of published EITI Reports, as of July 2009												
	Period covered by EITI Report	Reconciliation or Audit Firm	Who paid	Level of Aggregation		Type of Report			Number of Companies stated in Report	All companies have reported, by Decree?	All companies have reported, voluntarily?	Number of Companies that have not reported
				Disaggregated by Company	Disaggregated by Payment Type	Reconciliation only	Reconciliation with some Testing	Full Audit				
Azerbaijan	CY 2004+	Deloitte	Gov/Comp.	No	Yes	X			21	No	No*	5*
	CY 2005+	Deloitte	Gov/Comp.	No	Yes	X			22	No	No*	3*
	CY 2006	Moore Stephens	Gov/Comp	No	Yes	X			25	as above *		
	CY 2007	Moore Stephens	Gov/Comp	No	Yes	X			25	No	Yes	Only AIOC, but see explanation on *
Cameroon	CYs 2001-2004	Mazars; Hart Group	Gov	No	Yes	X			5	No	No	7
	CY 2005	Mazars; Hart Group	Gov	No	Yes	X			13	No	No	
Central African Republic	CY 2006	Valentin Nzapaoko	World Bank	No	Yes	X			14 (mostly consolidating Buying Offices collecting diamonds and gold from ASM-mining)		No	
Gabon	CY 2004	Ernst & Young	Gov	No	Yes	X				No	No	
	CY 2005	Ernst & Young	Gov	No	Yes	X			13 oil, 4 mining	No	No	8 oil, 19 mining
	CY 2006	Ernst & Young	Gov	No	Yes	X			20 oil, 10 mining	No	No	6 oil, 13 mining



	Level of Aggregation					Type of Report						
	Period covered by EITI Report	Reconciliation or Audit Firm	Who paid	Disaggregated by Company	Disaggregated by Payment Type	Reconciliation only	Reconciliation with some Testing	Full Audit	Number of Companies stated in Report	All companies have reported, by Decree?	All companies have reported, voluntarily?	Number of Companies that have not reported
Ghana	01/2004-06/2004	Boas & Associates	Gov	Yes	Yes		X		8 (makes up 99% of royalty payment)	Yes		Small-scale only
	07/2004-12/2004	Boas & Associates	Gov	Yes	Yes		X		8 (makes up 99% of royalty payment)	Yes		Small-scale only
	2005	Boas & Associates	Gov	Yes	Yes		X		8	Yes		Small-scale only
Guinea	CY 2005	Richard Michel and Ismael Nabe	Gov	Yes	No		X	By KPMG	6			(small-scale not included)
Kazakhstan	CY 2005	Deloitte	Gov	No	Yes	X			40	Yes, except one		1
	CY 2006	Inaudit	Gov	No	Yes	X			110	Yes, except six		6
Kyrgyzstan	CY 2004		Gov	No	Yes	X, but see comment			2 initially, later 6	Mandatory for SOE	Recommended for private comp.	
Liberia	FY 08	Crane White & Assoc.	Gov	Yes	Yes	Reconciliation, but full audit may be applied if required (i.e. numbers remain unclear)			30, Including, oil (3), mining(25), and logging (2)	No	No	
Mauritania	CY 2005	Ernest&Young	Gov	No	Yes	X			7 mining, 7 oil	No	No	12 mining, 8 oil
	CY 2006	Ernest&Young	Gov	No	Yes	X			17 mining, 10 oil	No	No	4 mining, 7 oil



	Level of Aggregation					Type of Report			Number of Companies stated in Report	All companies have reported, by Decree?	All companies have reported, voluntarily?	Number of Companies that have not reported
	Period covered by EITI Report	Reconciliation or Audit Firm	Who paid	Disaggregated by Company	Disaggregated by Payment Type	Reconciliation only	Reconciliation with some Testing	Full Audit				
Mongolia	FY 2006	Crane White & Assoc.	MDTF	Yes	Yes		X		25, but make up 8/9 of the sector	Only the 25 largest	No	100+ small and very small, but will be reconciliated by domestic auditor
Nigeria	CYs 1999-2004	Hart Group and CMA Ltd.	Gov	Yes	Yes			X	15			Mining, and independent companies
	CY 2005	Hart Group and S.S. Afemikhe	Gov					X	20			Onshore operations