



Extractive Industries
Transparency Initiative

Comblers les écarts

Recommandations relatives à la transition
vers une transparence systématique des
données extractives

Anwar Ravat
Consultant

Secrétariat international de l'ITIE
Février 2020

Table de matières

PREAMBULE	5
RESUME EXECUTIF	7
2 CONTEXTE	13
3 APERÇU DES CONCLUSIONS	13
4 CONCLUSIONS PLUS GENERALES DU PRESENT EXAMEN	21
5 LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE L'INNOVATION AU NIVEAU DE L'EXIGENCE DE RAPPROCHEMENT	24
6 LES POSSIBILITÉS À EXAMINER DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ITIE	27
7 RÉPONSE AUX PRÉOCCUPATIONS DES PARTIES PRENANTES ET OPTIONS POUR LA GESTION DE PROBLÈMES DE TRANSITION	37
8 CONCLUSION	40
ANNEXES	44

Le présent rapport est publié par

Secrétariat international de l'ITIE
Rådhusgata 26, 0151 Oslo, Norvège
+47 222 00 800
secretariat@eiti.org

Informations complémentaires

Pour de plus amples informations sur ce sujet,
veuillez contacter :
Sam Bartlett, Directeur technique
sbartlett@eiti.org

Auteur

Anwar Ravat CA (Zimbabwe), CPA (Ontario, Canada)
Consultant

Le présent rapport a été initialement publié en janvier 2019, puis il a été republié en vue de discussions tenues en février 2020

Comblers les écarts

Recommandations relatives à la transition vers une transparency systématique des données extractives

Un rapport commandité par le Secrétariat
international de l'ITIE à la demande du Comité de
Mise en œuvre du Conseil d'administration de l'ITIE

Abréviations

AI Administrateur Indépendant

GMP Groupe multipartite

ITIE Initiative pour la transparence dans les industries extractives

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

PEFA Dépenses publiques et responsabilité financière

TdR Termes de Référence

Préambule

L'ITIE a été établie pour publier des faits substantiels sur le secteur extractif, afin de permettre aux gouvernements nationaux d'assurer une gestion des ressources minières, pétrolières et gazières qui bénéficie à leurs citoyens. En mettant à disposition les données sur les ressources naturelles et en favorisant leur accessibilité, l'ITIE s'efforce de promouvoir un débat public, d'orienter les réformes et les prises de décisions, et de renforcer la gestion des revenus extractifs.

Depuis que l'ITIE a été établie, 2 600 millions de dollars de revenus ont été divulgués au travers des déclarations ITIE couvrant 422 exercices comptables dans plus de 50 pays. La pratique de la déclaration annuelle a offert d'importants bénéfices. Toutefois, le processus a été coûteux, et les données figurant dans les rapports sont fréquemment sous-exploitées.

Compte tenu des avancées accomplies dans les systèmes électroniques des gouvernements et du besoin impérieux d'informations ponctuelles pour orienter les prises de décisions, nous préconisons une publication régulière des données exigées par la Norme ITIE, dans le cadre de ce que l'on appelle « l'intégration » ou des « divulgations systématiques ». Il s'agit par exemple des portails publics présentant la manière dont les licences sont octroyées et des déclarations publiées sur les sites Internet des entreprises qui ventilent les impôts versés aux gouvernements par pays, par région ou par projet.

Un aspect majeur de tout processus de déclaration est d'assurer un bon niveau de confiance dans les données et les informations qui sont présentées. Au fil de son évolution, l'ITIE a élaboré des processus permettant aux pays de mise en œuvre de regrouper les données et de s'assurer qu'elles répondent aux Exigences de la Norme ITIE. Dans la plupart des pays de mise en œuvre, des experts comptables indépendants – désignés par « Administrateurs Indépendants » – rapprochent et garantissent les données déclarées au travers du processus ITIE.

Le présent rapport d'expert a initialement été commandité pour examiner les procédures d'assurance qualité des données utilisées dans les pays mettant en œuvre l'ITIE ainsi que leur coût, et pour déterminer si l'utilisation d'Administrateurs Indépendants garantit la déclaration de données exhaustives et fiables.

L'examen des déclarations effectué par Anwar Ravat a également débouché sur d'importantes recommandations concernant la manière de combler les écarts entre les systèmes actuellement employés dans de nombreux pays de l'ITIE et « l'intégration » – la déclaration régulière de données dans les systèmes des gouvernements et des entreprises.

Cette évolution constitue l'une des mesures les plus importantes que les pays mettant en œuvre l'ITIE peuvent prendre dans le cadre de la réalisation de l'objectif initial de l'ITIE : publier des données afin d'améliorer la valeur des ressources pour leurs citoyens. Notre Conseil d'administration nous charge d'assurer un changement progressif dans le cadre de la transition vers une divulgation systématique, afin de pouvoir réduire les retards et les coûts

des déclarations et d'améliorer l'accessibilité, ainsi que l'indique le présent rapport. Cette transition a une influence directe sur le travail et l'objectif des Groupes multipartites en leur permettant d'analyser les données, de dialoguer avec les décideurs et d'assurer une diffusion étendue des informations. Le rapport apporte une contribution majeure en formulant des propositions concrètes concernant l'évolution possible de ce travail en tenant compte de notre focalisation sur la divulgation systématique.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Robinson', with a long horizontal stroke extending to the right.

Mark Robinson

Directeur exécutif du Secrétariat international de l'ITIE

Février 2020

Résumé exécutif

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le rapport présente les conclusions de l'examen d'un échantillon de Rapports ITIE et de rapports d'Administrateurs Indépendants (AI) préparés aux termes des Termes de Référence standard.

Ses principales conclusions sont les suivantes :

- Dans l'ensemble, les procédures appliquées par les Administrateurs Indépendants (AI) sont adéquates pour assurer la déclaration de données exhaustives et fiables, malgré les réserves décrites dans le présent rapport.
- Les TdR jouent un rôle important pour le maintien d'une approche cohérente par les AI face à l'exécution de leurs tâches. Toutefois, on observe l'existence de certaines divergences dans l'exhaustivité des divulgations figurant dans les Rapports ITIE préparés par les AI, particulièrement en ce qui concerne la manière dont la qualité des données présentées a été établie. Malgré l'importance des incidences de ces divergences sur la Validation, le sujet le plus préoccupant est la confiance du public dans le travail accompli dans le cadre de l'ITIE. De plus, certaines carences du contrôle exercé par des Groupes multipartites (GMP) sur le travail des AI pourraient aussi y contribuer.
- Dans de nombreux Rapports ITIE, on constate qu'un travail considérable est consacré au rapprochement d'écarts portant sur des montants relativement modiques, ou résultant d'erreurs d'écriture ou d'indication temporelle. Ce travail est entrepris par les entités déclarantes (les entreprises et les gouvernements) qui ne déclarent que des flux de revenus limités, ce qui soulève des questions quant au rapport coût-avantage et à l'utilité de la poursuite des efforts récurrents déployés par les AI.

APERÇU ET CONCLUSIONS GÉNÉRALES

De plus, le présent rapport a fait ressortir certaines implications plus vastes pour l'ITIE :

- En premier lieu, il convient de signaler les perceptions erronées quant à la signification du rapprochement dans le cadre de l'ITIE. De nombreuses parties prenantes estiment que les AI et les cabinets d'audit fournissent une garantie attestant de la fiabilité des données ITIE présentées. Cette perception est erronée et témoigne de l'existence d'écarts entre ce que les parties prenantes souhaitent obtenir d'un Rapport ITIE et ce que sont réellement des données ITIE rapprochées. Les AI eux-mêmes émettent la réserve explicite selon

laquelle leur travail ne revient pas à un audit. Qui plus est, les parties prenantes ne peuvent pas facilement accéder aux états financiers audités des entités déclarantes sur lesquels reposent les Rapports ITIE.

- S'il est indéniable que les AI apportent des contributions importantes – notamment en regroupant les données ITIE dans un format intelligible – il y a lieu de remettre en cause la valeur et la viabilité financière à long terme de rapprochements répétés année après année. Outre les aspects liés au rapport coûts-avantages, le risque d'une focalisation excessive sur les écarts d'ordre administratif et sur les divergences dans les déclarations est que l'ITIE ne devienne plus qu'un exercice comptable, plutôt que de promouvoir la mise en avant de faits substantiels concernant les modalités de gestion des ressources extractives et la manière dont les citoyens en bénéficient.

« L'ITIE est réduite à la dimension d'une activité comptable alors qu'elle devrait constituer un véhicule pour la dissémination de faits substantiels concernant la manière dont les industries extractives sont gérées et profitent aux citoyens ».

Cela soulève la question essentielle de savoir si l'ITIE n'aurait pas atteint un point d'inflexion où la valeur de la transparence sectorielle et institutionnelle désormais représentée par les Rapports ITIE ne l'emporterait pas sur la valeur des rapprochements détaillés.

Une plus grande rigueur de la part des AI dans leur travail lors de l'application des TdR standard contribuerait-elle à répondre aux préoccupations soulevées ?

Dans le contexte des limitations en termes de temps et de ressources qu'il est possible de consacrer aux rapprochements, certaines limitations sont inhérentes dans leur étendue. Une alternative consisterait à revoir la mise en œuvre de l'ITIE afin de donner aux pays une latitude accrue pour l'innovation et d'affecter des ressources aux divulgations sur le secteur extractif et à leur analyse.

De solides arguments militent en faveur d'une nouvelle réflexion sur l'ITIE et d'un perfectionnement de l'organisation en ce sens.

Premièrement, grâce aux avancées accomplies dans les systèmes électroniques des gouvernements et les systèmes d'administration fiscale électronique, dans certains cas, les enregistrements sous-jacents des revenus et des paiements sont indissociables et, de ce fait, le concept original de « l'appariement » ou du rapprochement des soumissions de données distinctes par les entreprises et les gouvernements est redondant.

Deuxièmement, étant donné que l'ITIE est engagée sur la voie des divulgations systématiques intégrées, des démarches de politique concrètes aideront les pays de l'ITIE à prendre des mesures en direction de cet objectif et devraient être encouragées.

Enfin, la promotion de divulgations plus ponctuelles des données par le biais d'approches innovantes est bénéfique pour les parties prenantes qui pourraient avoir des préoccupations urgentes au sujet de l'impact actuel de la production dans le secteur extractif.

Le renforcement des capacités techniques des GMP et des secrétariats nationaux (indépendants des AI) de l'ITIE est également un objectif important. Ils devraient avoir les capacités d'innover dans les processus de rapprochement et pouvoir redéployer des ressources à consacrer à des priorités plus élevées. Une telle démarche pourrait permettre aux GMP de passer d'un objectif de base consistant à contrer l'opacité des revenus à assumer un rôle plus pertinent pour eux-mêmes dans la transparence et la gouvernance du secteur extractif, tout en ayant le pouvoir fédérateur requis pour encourager des réformes.

Ainsi, les GMP ont la possibilité de cibler des approches à la fois renforcées et efficaces dans le cadre de la déclaration ITIE, où ils peuvent montrer la voie en trouvant des solutions à des problèmes juridiques qui entravent la transparence.

RECOMMANDATIONS

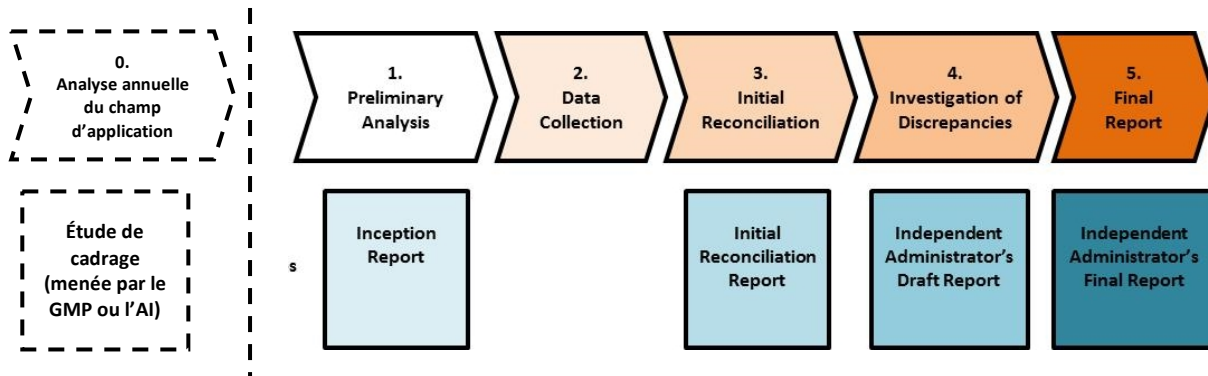
Le présent rapport recommande diverses mesures permettant aux pays d'innover dans leurs déclarations des données ITIE.

Une possibilité est que les GMP assurent la publication de Rapports ITIE compilés (non rapprochés), permettant ainsi de minimiser l'utilisation d'AI et de s'appuyer principalement sur les données déclarées par les gouvernements. Une telle approche pourrait être complétée par des efforts plus étendus de la part des GMP afin de comprendre le fonctionnement effectif des lois sur les audits qui s'appliquent au secteur privé et au secteur public ainsi qu'aux entreprises d'État, et le mode de fonctionnement de l'administration fiscale au niveau national.

Les schémas ci-dessous illustrent la manière dont les approches innovantes proposées dans le présent rapport pourraient coïncider avec le « cycle » existant de mise en œuvre de l'ITIE et un éventuel système de divulgation systématique (élaboré et utilisé dans le cadre des données ITIE intégrées).

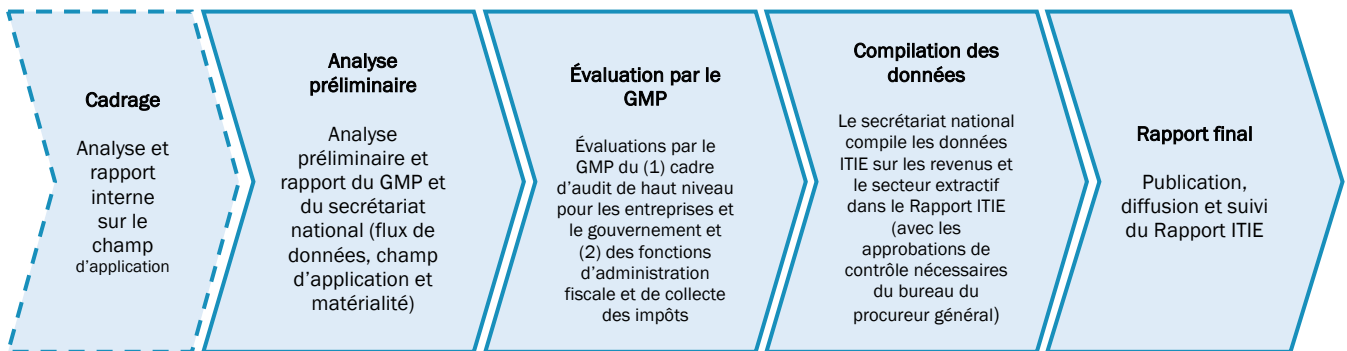
SITUATION ACTUELLE

Les processus existants d'appariement et de rapprochement



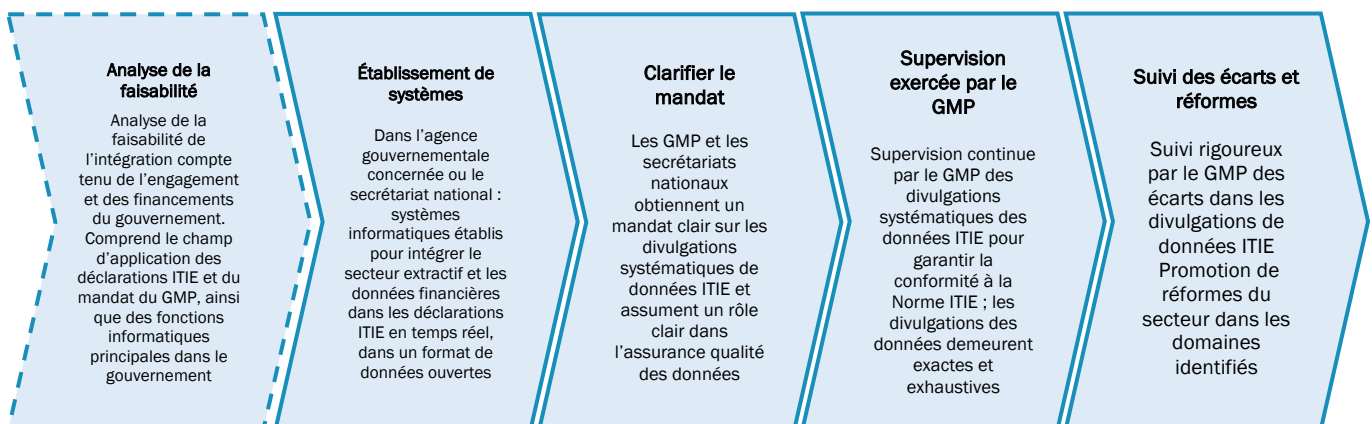
RECOMMANDATION : COMPILATION DES DONNÉES

Processus innovant de compilation des données ITIE par les secrétariats nationaux sous la supervision du GMP



RECOMMANDATION : VERS UNE DIVULGATION SYSTÉMATIQUE

Séquence de mise en œuvre possible pour la divulgation systématique dans le cadre d'un processus ITIE intégré



1 Introduction

HISTORIQUE

Lors de sa 39^e réunion à Oslo en février 2018, le Conseil d'administration de l'ITIE a décidé de commanditer la réalisation d'un examen indépendant de Rapports ITIE préparés en conformité avec la Norme ITIE et les Termes de Référence standard (TdR) pour les Administrateurs Indépendants, qui font partie des instructions destinées aux pays mettant en œuvre l'ITIE. Les objectifs du présent examen étaient les suivants :

- Évaluer le respect par les AI des TdR standard
- Examiner les procédures d'assurance qualité des données les plus fréquemment utilisées par les pays mettant en œuvre l'ITIE ainsi que leur coût
- Déterminer si le travail des AI garantit la déclaration de données exhaustives et fiables.

En fin de compte, l'examen évalue si l'évolution de la déclaration ITIE et l'utilisation des AI apportent de la valeur et permettent toujours de poursuivre les objectifs poursuivis.

À partir des conclusions de Validations menées entre 2016 et 2018, le présent projet de rapport expose des constatations initiales et soumet des options ainsi que des solutions de compromis¹ à la considération du Comité de Mise en œuvre de l'ITIE. Les annexes contiennent, à titre d'illustration, des perfectionnements du libellé de l'Exigence 4.9 de la Norme ITIE à ce sujet ainsi que les dispositions connexes des TdR standard pour les Administrateurs Indépendants.

CONSULTATIONS ÉLARGIES

Les propositions formulées dans le présent rapport ont été examinées et testées auprès d'un large éventail de parties prenantes, dont les membres du Comité de Mise en œuvre de l'ITIE et les membres sélectionnés du Conseil d'administration provenant de tous les collèges ; le Secrétariat international de l'ITIE ; les membres de Groupes multipartites et de secrétariats nationaux dans des pays de mise en œuvre sélectionnés ; et des représentants de l'équipe responsable du fonds fiduciaire EGPS de la Banque mondiale et

¹ L'on doit faire ressortir que le Comité de Mise en œuvre a également considéré deux autres documents apparentés, mais distincts. L'un est le Rapport d'avancement de la mise en œuvre (octobre 2018), document du Conseil d'administration 41-A-2, dans la section thématique consacrée aux limites de matérialité excessivement basses retenues pour le processus de déclaration ITIE. L'autre est le Document de mise en œuvre 33 relatif aux options pour l'embauche d'Administrateurs Indépendants (octobre 2018), qui expose les principaux problèmes que présentent, par exemple, le faible nombre d'Administrateurs Indépendants disposés à soumissionner pour des missions de rapprochement, et les retards qui interviennent dans la procédure d'embauche.

d'agences donatrices bilatérales sélectionnées. Les apports et retours dégagés de ces consultations sont compris dans le présent rapport.

2 Contexte

EXIGENCES ITIE EN MATIÈRE DE RAPPROCHEMENT DES DONNÉES ET D'AUDIT

La documentation diffusée par l'ITIE à ses débuts, sous la forme des « Critères de l'ITIE » et du « Livre Sources de l'ITIE² » qui les accompagnait, a servi d'orientations initiales aux pays mettant en œuvre l'ITIE. Ces documents prévoyaient que les paiements et revenus extractifs à déclarer dans le cadre de l'ITIE fassent l'objet d'un audit crédible et indépendant, exécuté selon des normes d'audit internationales, et que les paiements et revenus ainsi déclarés soient rapprochés par les soins d'un Administrateur Indépendant appliquant des normes comptables internationales, la qualité dudit rapprochement soit commentée par celui-ci.

Ces deux principes essentiels – le rapprochement des revenus et paiements ainsi que l'assurance qualité des données – continuent de résider au cœur de la Norme ITIE, au travers des perfectionnements consensuels apportés par les parties prenantes au fil des ans afin de répondre à l'évolution des besoins.

3 Aperçu des conclusions

OBJECTIFS DU PRÉSENT EXAMEN

Le but du présent examen était d'assurer une évaluation critique des éléments suivants :

- La mesure dans laquelle les Administrateurs Indépendants ont observé les TdR standard ;
- Les procédures de contrôle de la qualité des données le plus fréquemment adoptées par les pays de mise en œuvre, telles qu'elles apparaissent dans les Rapports ITIE, assorties d'indications sur les délais d'exécution et les coûts de conformité impliqués ;
- La question de savoir si, de manière générale, le travail des AI garantit la déclaration de données exhaustives et fiables. À partir de ces constatations, le présent examen vise également à proposer des modifications à la procédure existante et à formuler des alternatives économiquement valables.³

² Initiative pour la transparence dans les industries extractives, Livre source ITIE, récupéré depuis le site eiti.org/fr/document/livre-source-itie

³ Il était également envisagé, dans la résolution du Conseil d'administration de février 2018 établissant cet examen indépendant, que le Comité de Mise en œuvre puisse être en mesure d'examiner de possibles modifications aux Termes de Référence standard pour les Administrateurs Indépendants à partir de conclusions de son examen.

TAILLE DE L'ÉCHANTILLON RETENU ET ÉTUDES DE CAS

Ce travail a commencé par un examen documentaire des récentes Validations, suivi d'un examen documentaire de 30 Rapports ITIE publiés entre 2016 et 2018. L'ensemble des 25 Rapports ITIE publiés en 2018 ont été étudiés, ainsi qu'un échantillon de 5 autres Rapports ITIE publiés entre 2016 et 2017 (Indonésie, Kazakhstan, Norvège, Philippines et Zambie). Ces derniers ont été retenus pour une étude de cas approfondie, de même que deux Rapports ITIE 2018 (Mongolie et Trinité-et-Tobago).

L'échantillon retenu pour cet examen couvre un peu plus de la moitié des pays mettant en œuvre l'ITIE, y compris tous principaux pays de l'ITIE riches en ressources (exception faite du Nigeria et de l'Irak, dont le format des Rapports ITIE fait figure d'exception), ainsi que l'indique le Tableau 1.

Region	Rapports ITIE examinés	
	De 2018 à ce jour	De 2018 à ce jour
Afrique	14	14
Asie de l'Est et Pacifique	3	3
Europe et Asie Centrale	3	3
Amérique latine et Caraïbes	5	5
Moyen-Orient et Afrique du Nord	-	-
Asie du Sud	-	-
Total des rapports ITIE examinés	25	25

Tableau 1. Nombre de Rapports ITIE échantillonnés par région

CONCLUSIONS SOMMAIRES

1. RESPECT DES TdR STANDARDISÉS POUR LES AI

Nombre des Rapports ITIE témoignaient d'un travail de bonne facture de la part des AI, en conformité avec les TdR standard. Toutefois, la qualité d'autres Rapports ITIE était variable et témoignait d'une adhésion irrégulière aux TdR standard. De plus, il est manifeste que les Rapports ITIE n'étaient pas toujours publiés dans les délais prévus, la publication de certains d'entre eux accusant un retard de 24 mois ou plus. Ce tableau s'est également reflété dans les constatations⁴ tirées de Validations effectuées entre 2016 et 2018.

⁴ Voir le rapport sur les constatations tirées des Validations (document 39-5-J du Conseil d'administration publié avant sa réunion de février 2018). Le sujet du manque de ponctualité de la déclaration ITIE a été analysé plus avant dans le document du Conseil d'administration 40-2-A (juin 2018)

Les TdR standard pour les AI

L'introduction des TdR standard pour les AI a contribué à améliorer la cohérence et à diminuer la disparité aux niveaux du contenu et de la qualité des Rapports ITIE des pays de mise en œuvre. Dans la quasi-totalité de ces rapports, on constate que le format obéit aux Exigences ITIE et que tous contiennent des descriptions complètes du travail entrepris par l'AI. À quelques exceptions près, les rapports des AI précisaient également les normes professionnelles qui avaient été observées.⁵

Application des TdR standard par les Administrateurs Indépendants (AI)

Néanmoins, il est inévitable que des divergences et des incohérences apparaissent dans l'adoption des TdR standard au vu de l'architecture de l'ITIE, dont la mise en œuvre est décentralisée parmi plus de 50 pays. Chacun d'entre eux présente ses propres caractéristiques et travaille selon un calendrier différent pour la publication de leurs Rapports ITIE. L'AI peut être différent dans chacun d'entre eux, et interpréter à sa manière les TdR standard, voire les Exigences ITIE peuvent également différer. Dans ce dernier cas, il y a un risque que l'AI se charge à titre principal de l'interprétation des Exigences ITIE, et non le Groupe multipartite. (Dans un cas extrême, le Rapport ITIE tout entier semble avoir été le produit de l'AI et non du GMP. Dans d'autres cas, il est indiqué dans le rapport que les vues qui y sont exprimées sont celles du cabinet d'administration indépendant, et non celles du GMP, qui est censé assumer la responsabilité des Rapports ITIE.)

C'est ainsi que, malgré la valeur des TdR standard en tant qu'outils devant guider les GMP et les AI dans la promotion de la cohérence, les résultats peuvent différer, et le font souvent – tombant parfois en deçà des normes de Validation, ainsi que l'a indiqué un document récent du Conseil d'administration de l'ITIE consacré aux conclusions de la Validation. Ce dernier problème survient généralement dans le cadre de l'Exigence ITIE 4.1 sur l'exhaustivité de la déclaration (où 57 % des pays mettant en œuvre l'ITIE ont accompli des progrès moins que satisfaisants) et de l'Exigence ITIE 4.9 sur l'assurance qualité des données (où 71 % des pays de mise en œuvre ont réalisé des progrès moins que satisfaisants).

Dans de tels cas, une partie de la responsabilité peut également incomber au GMP s'il lui manque les compétences pour exercer une véritable supervision

Dans les cas où des insuffisances autres que celles relatives à la performance de l'AI sont constatées dans des Rapports ITIE, l'on pourrait estimer que le GMP concerné a une part de responsabilité, car cela indiquerait qu'il n'a pas exercé une surveillance suffisante sur le travail de l'AI, ou encore qu'il n'existait

⁵ Il s'agit d'une discussion distincte visant à déterminer si les normes servent ou atteignent leurs objectifs, y compris la question de savoir si l'application adéquate de normes professionnelles par des cabinets individuels fait l'objet d'un suivi approprié par des autorités de réglementation et des organes professionnels

pas, au sein du GMP, des compétences sectorielles ou financières suffisantes pour bien gérer le contrat de l'AI et les prestations à livrer par ce dernier.

2. CONTRIBUTIONS IMPORTANTES DES CABINETS PROFESSIONNELS INDÉPENDANTS

Le recours à des cabinets professionnels indépendants en tant qu'AI de l'ITIE offre d'importants avantages aux Groupes multipartites (GMP) et aux secrétariats nationaux. Parmi les contributions positives apportées par ces cabinets figure en particulier leur expertise et leurs compétences professionnelles et les conseils qu'elles dispensent aux GMP relativement à la supervision que ces derniers exercent sur l'ITIE ainsi qu'à leur rôle en matière d'appropriation. Cette contribution est notamment visible dans les aspects suivants : (1) aider les GMP à déterminer le périmètre de travail et à comprendre les divers flux de revenus et les entreprises qui payent des impôts ; (2) données et affectations financières présentées et formatées de façon adéquate dans le cadre de l'ITIE ; (3) présentation conviviale des données sur le secteur et des divulgations supplémentaires ; et (4) recommandations en matière d'amélioration à apporter au processus ITIE.

« Le recours à des cabinets professionnels indépendants en tant qu'AI de l'ITIE offre d'importants avantages aux Groupes multipartites (GMP) et aux secrétariats nationaux ».

3. PROCÉDURES D'ASSURANCE QUALITÉ DES DONNÉES GÉNÉRALEMENT EMPLOYÉES PAR LES PAYS DE L'ITIE

Les méthodes d'assurance qualité des données les plus courantes qui sont adoptées par les GMP dans les pays de l'ITIE sont résumées ci-dessous – les alinéas 1, 2 et 3 étant les méthodes les plus fréquemment utilisées dans les Rapports ITIE :

1. Les Rapports ITIE étudiés contenaient des descriptions des dispositions d'audit et des réglementations nationales intéressant les entreprises et les entités de l'État, et ils mentionnaient les normes internationales appliquées (bien que, souvent, ces rapports ne fournissaient pas de précisions sur la manière dont les jugements sur la fiabilité des données avaient été formés) ;
2. L'approbation des soumissions de données pour les Rapports ITIE par des cadres supérieurs des entreprises et entités de l'État déclarantes, confirmant l'exactitude et l'exhaustivité des données soumises ;
3. La soumission à l'AI, par les entités déclarantes, de leurs états financiers audités les plus récents (bien que ces derniers servent généralement de documents justificatifs et ne soient pas régulièrement rendus publics) ;
4. L'approbation des soumissions de données par les auditeurs de l'entité déclarante ou des auditeurs publics, attestant que les chiffres soumis ont été extraits des états financiers audités de l'entité déclarante ;

La présentation à la personne chargée du rapprochement, par les entités déclarantes, de pièces justificatives et comptables devant permettre l'exécution des étapes subséquentes du rapprochement et le suivi des écarts.

Dépendance prononcée à l'égard du rapprochement et de la résolution des écarts dans les pays de l'ITIE aux capacités faibles

L'examen a également montré que dans un petit nombre de pays, dont les institutions ou les systèmes administratifs étaient particulièrement faibles, les AI avaient tendance à dépendre presque entièrement du travail de rapprochement (et de la résolution des écarts) pour garantir la fiabilité des données déclarées dans le cadre de l'ITIE.

Il ressort de la description des travaux menés pour résoudre les écarts qu'en raison de la faiblesse des systèmes nationaux, aucune entité de l'État unique ne peut accéder à toutes les données requises ou à des données auxquelles il leur était possible de se fier. Dans de tels cas, au-delà de la confirmation de la fiabilité de données, il est tout à fait possible que le processus de rapprochement de l'ITIE ait également pour fonction importante de combler des lacunes données au sein des systèmes nationaux et qu'il serve de point de référence unique pour obtenir des informations.

Évaluation générale de l'assurance qualité des données

Comme conclusion générale, on peut dire que ces mesures de contrôle de la qualité des données, si elles sont correctement appliquées, suffisent pour permettre aux AI d'affirmer que les données ITIE rapprochées qui leur ont été soumises sont fiables. Toutefois, les AI indiquent explicitement que leur travail de rapprochement n'est pas assimilable à un audit et qu'il ne donne pas davantage des garanties quant aux transactions qui sont décrites dans les Rapports ITIE.

4. TEMPS ET COÛT DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES DONNÉES ET DU TRAVAIL DES AI

Le présent examen avait également pour but d'étudier le temps nécessaire pour accomplir les étapes de contrôle de la qualité des données prévues par l'ITIE et les coûts inhérents. Étant donné la dispersion de ces coûts de déclaration et de conformité entre les AI et les entités déclarantes et du fait qu'ils ne sont généralement pas divulgués dans les Rapports ITIE, la réalisation d'une estimation globale des coûts de la déclaration ITIE et de l'AI n'est pas une tâche simple. Ceci est valable tant au niveau d'un pays donné que dans l'ensemble de l'ITIE à l'échelle mondiale. Il n'était pas non plus possible de déterminer l'existence d'une différence importante dans les coûts lorsque l'AI sélectionné est un cabinet d'audit national local ou la filiale locale d'un cabinet d'audit international majeur ou d'un cabinet d'audit à l'étranger, ou encore si les coûts de l'AI sont proportionnels à la taille du secteur ou représentent une part des flux de revenus annuels

Toutefois, le Secrétariat international a examiné le sujet en profondeur dans le contexte général du financement de la mise en œuvre de l'ITIE (document du Conseil d'administration de l'ITIE 39-2-A, février 2018). L'une des constatations de cette dernière étude est que le coût total moyen de mise en

œuvre est d'environ 370 000 dollars. Les coûts réels par pays peuvent largement varier et même représenter jusqu'à plusieurs fois ce montant moyen.

Dans ce montant total moyen, on estime que les coûts directs du recrutement d'AI représentent entre un tiers et la moitié des coûts totaux (selon l'expérience acquise, particulièrement par la Banque mondiale dans le cadre de l'octroi de dons d'assistance technique financés par le fonds fiduciaire EGPS ou les fonds qui l'ont précédé). Cela représente une moyenne de 100 000 à 125 000 dollars US par Rapport ITIE, soit environ 4 à 5 millions de dollars US par an pour l'ensemble des pays. Toutefois, cette estimation spécifique des coûts des AI peut varier considérablement entre les pays.

Ainsi que le note le document du Conseil d'administration précité, ces dépenses récurrentes consacrées à la mise en œuvre de l'ITIE sont souvent à la charge des budgets nationaux, et une part substantielle en est également couverte par les financements de donateurs au travers de la Banque mondiale ou d'autres appuis directs de donateurs.

Travail de rapprochement excessivement détaillé, augmentant le temps et les coûts nécessaires

Nombre des Rapports ITIE sont particulièrement longs, certains atteignant 300 pages ou plus. Ce volume en soi est susceptible d'accroître le temps et les coûts de la production du document, notamment à cause d'un temps accru dans l'utilisation de personnel par l'Administrateur Indépendant dans la tabulation de grands volumes de données, la vérification de leur exactitude arithmétique, l'exécution de contrôles internes de la qualité, etc.

Le problème essentiel tient au fait qu'un travail excessivement détaillé est affecté à des revenus de flux à peine significatifs ou à des entreprises déclarantes de petite taille, comprenant souvent 20 à 30 rubriques de revenu individuelles, certaines de très petite valeur, concernant 50 à 100 entreprises déclarantes. Ce problème a été relevé séparément par le Secrétariat international de l'ITIE.⁶ Le peu de valeur ajoutée d'un travail aussi détaillé, ainsi que le peu de valeur ajoutée dégagée de la résolution des écarts, comme on le verra plus loin, soulève des questions quant au rendement véritable des efforts d'une telle ampleur.

Les écarts observés lors du rapprochement sont souvent dus à des erreurs administratives

Dans une large mesure, le travail de rapprochement mené dans la réalisation de Rapports ITIE est consacré au repérage et au suivi des écarts initialement présents dans les données de revenu déclarées par les entités de l'État et les données de paiement déclarées par les entreprises. Cependant, ces écarts

⁶ *ibid.* Les TdR standard demandent de faire appel à son jugement lors de l'établissement des limites de matérialité, mais les GMP agissent souvent différemment.

sont fréquemment le fait d'erreurs administratives ou de saisie de données,⁷ une situation qui est observée dans la plupart des Rapports ITIE, et dans les Rapports ITIE d'un pays au fil des ans.

Au-delà de son impact sur le rapport coûts-avantages, l'accent excessif porté à la résolution d'écart liés à des erreurs d'écriture ou de déclaration entraîne le risque que l'ITIE ne soit réduite à la dimension d'une activité comptable alors qu'elle devrait constituer un véhicule pour la dissémination de faits substantiels concernant la manière dont les industries extractives sont gérées et profitent aux citoyens.

5. AUTRES CONCLUSIONS DE L'EXAMEN

Enfin, deux autres constatations de l'examen sont notées ci-dessous :

Manque systématique de ponctualité de la déclaration ITIE

L'examen a montré une tendance récurrente dans les Rapports ITIE rendus publics presque à la fin du délai de deux ans prescrit pour leur publication. Par exemple, s'agissant de l'échantillon de Rapports ITIE publiés en 2018, tous couvraient des exercices clos en 2016 et certains portaient même sur 2015. Aucun ne concernait un exercice clos en 2017, ce qui aurait impliqué l'écoulement d'un délai de 12 mois pour la déclaration. La norme des délais de deux ans (et même de trois ans) dans le niveau de ponctualité des déclarations de données doit nécessairement avoir une incidence sur l'utilité des données publiées, notamment au vu de la volatilité des prix des matières premières (et de l'impact subséquent sur la fluctuation des flux de revenus déclarés dans le cadre de l'ITIE).

Ceci n'est pas nouveau et les parties prenantes de l'ITIE s'en préoccupent depuis un certain temps déjà. Par exemple, le document du Conseil d'administration de l'ITIE 40-2-A de juin 2018⁸ fait état d'une discussion détaillée sur ce sujet, notamment d'une analyse du temps moyen consacré à la fin de l'exercice à la publication des Rapports ITIE (environ 18 mois, un écart resté inchangé depuis un examen similaire mené en 2014), ainsi que d'une analyse des causes probables de délais si longs pour publier les données ITIE. De plus, l'analyse examinait les diverses possibilités éventuelles permettant de réduire les délais écoulés entre la fin de l'exercice et la conclusion de la déclaration ITIE.

Bien que le délai écoulé prescrit pour la déclaration ITIE ne corresponde pas nécessairement aux échéances de déclaration de 3 à 12 mois qui s'appliquent

« L'accent excessif porté à la résolution d'écart liés à des erreurs d'écriture ou de déclaration entraîne le risque que l'ITIE ne soit réduite à la dimension d'une activité comptable alors qu'elle devrait constituer un véhicule pour la dissémination de faits substantiels concernant la manière dont les industries extractives sont gérées et profitent aux citoyens ».

⁷ Dans tous les pays de l'ITIE, l'Administrateur indépendant est tenu d'assurer le suivi et le rapprochement des écarts initialement constatés entre les paiements des entreprises et les revenus du gouvernement. Le suivi ayant été effectué, il est normalement affirmé que l'écart a été résolu ou, s'il n'a pas été résolu, il est divulgué dans le Rapport ITIE. Mais dans les raisons fournies pour expliquer les écarts, même dans des pays comme la Norvège ou le Royaume-Uni, ces écarts sont presque toujours dus à des erreurs d'écriture, de déclaration, de classification ou d'indication temporelle, et presque jamais à des raisons de fond, lorsqu'elles sont identifiées.

⁸ Ibid. 4

généralement pour la déclaration et les dépôts financiers par les entreprises et les entités du secteur public dans la plupart des pays, l'effort visant à réduire les délais devrait être une mesure continue. Cet objectif est un facteur important dans l'évaluation des propositions décrites plus loin dans le présent rapport.

Les différences qualitatives dans les Rapports ITIE lorsque l'AI est un cabinet national

Un tableau clair se dégage à la comparaison de Rapports ITIE préparés par un AI qui est un cabinet national ou local avec des Rapports ITIE préparés par un AI qui est un cabinet basé à l'étranger. Surtout dans le premier cas, la connaissance locale supérieure et la perspective de l'AI national se manifestent dans la présentation convaincante et exhaustive de l'information sectorielle contenue dans le Rapport ITIE. Les Rapports ITIE d'un groupe diversifié de pays attestent de cette observation, dont ceux du Kazakhstan, de la Mongolie, des Philippines, de Trinité-et-Tobago et de la Zambie.

Dans ces rapports, l'information contextuelle présentée (par exemple sur les lois et institutions, les entreprises d'État, la géologie et les réserves, les investissements étrangers directs, la production, la signification pour l'économie, les marchés d'exportation, des précisions sur les principaux observateurs, etc.) est facile à lire et aide le lecteur à bien comprendre la nature et le fonctionnement du secteur extractif, y compris les revenus qu'il dégage et ses impacts pour les citoyens. La transparence sectorielle qui en résulte est fort utile pour aider les parties prenantes de l'ITIE dans leurs analyses et dans leurs actions de plaidoyer en faveur de réformes.

Un marché limité pour les AI – et une concentration des cabinets

L'examen indique également que le nombre des cabinets qui sont capables d'assurer des missions de rapprochement dans les pays membres de l'ITIE, qui soumissionnent pour de telles missions et qui sont sélectionnés, est fort limité.⁹ Ces cabinets sont souvent basés en dehors des pays où les missions de rapprochement sont prévues. Dans de tels cas, il se peut que les connaissances précieuses relatives au secteur extractif et aux flux financiers tirés de ces missions ne demeurent pas dans le pays ou ne profitent pas au renforcement de capacités locales.

⁹ De fait, l'examen fait ressortir le fait que les deux tiers des 15 Rapports ITIE examinés pour l'Afrique ont été réalisés par des AI non basés dans le pays, ou basés dans une autre partie de l'Afrique. Plus de la moitié de ces Rapports ITIE avait été réalisé par un seul cabinet, basé hors de l'Afrique.

4 Conclusions plus générales du présent examen

Les conclusions rapportées plus haut, les commentaires des parties prenantes et les constatations de récentes Validations prises ensemble dégagent également un certain nombre de perspectives et de conclusions élargies, qui comportent des incidences en matière de stratégie et de viabilité pour l'ITIE à l'échelle à la fois mondiale et nationale.

1. PERCEPTIONS ERRONÉES SUR LE PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT ITIE

On constate presque universellement, parmi les parties prenantes (y compris celles avec lesquelles nous nous sommes entretenus pour le présent examen), une perception erronée sur le rôle des AI, selon laquelle notamment leur travail garantit que les données ITIE sont fiables. Bien que compréhensible, cette vue n'est pas correcte et témoigne d'un écart¹⁰ entre les perceptions des parties prenantes et la réalité.

Une autre erreur de conception parmi les parties prenantes, peut-être plus problématique, veut que le rapprochement par un AI d'écart constatés revienne à une assurance selon laquelle ce qui a été payé est bien ce qui aurait dû être payé. Cela n'est pas du tout le cas, car la garantie ne peut être assurée que par 1) des audits détaillés de conformité fiscale et d'application des redevances par des administrateurs fiscaux tenant compte du droit fiscal et des permis applicables ou 2) des calculs analytiques et approfondis par type de revenu à percevoir pour établir si ce qui aurait dû être payé l'a été effectivement.

Les AI poursuivent leur mission de rapprochement sur les données ITIE telles que celles-ci leur sont présentées à l'aide des formulaires de déclaration. En effet, dans presque tous les Rapports ITIE, l'AI déclare explicitement ne pas avoir mené un audit dans le cadre de leur mission, et ne pas avoir fourni d'assurances concernant les données présentées.

« On constate presque universellement, parmi les parties prenantes (y compris celles avec lesquelles nous nous sommes entretenus pour le présent examen), une perception erronée sur le rôle des AI, selon laquelle notamment leur travail garantit que les données ITIE sont fiables ».

¹⁰ Cet écart n'est assurément pas le propre de l'ITIE. Parmi les régulateurs de différents pays, et au sein de la profession d'audit au Royaume-Uni et en Afrique du Sud, un débat se poursuit sur le thème de la qualité des audits, sur ce qu'un audit représente, et sur la concentration des auditeurs dans le marché. Ce débat fait suite à des cas bien médiatisés d'échecs d'audits dans des pays aussi divers que le Royaume-Uni, l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde, dans lesquels des sociétés cotées en bourse ont fait faillite peu de temps après avoir fait l'objet d'avis de santé financière favorable de la part d'auditeurs externes.

Ce déni de responsabilité est conforme à la norme internationale pertinente¹¹, qui dispose, à la page 1, sous le titre « Objectifs d'une mission de procédures convenues » :

« Paragraphe 5. Dès lors que l'auditeur ne fournit qu'un rapport sur des constatations de fait sur base des procédures convenues, *aucun degré d'assurance n'est exprimé. Au contraire, c'est aux destinataires du rapport d'évaluer par eux-mêmes les procédures et les constatations de fait de l'auditeur, et de tirer leurs propres conclusions des travaux de l'auditeur* ». (format en italique ajouté)

2. VIABILITÉ FINANCIÈRE ET USAGE OPTIMAL DE RESSOURCES PUBLIQUES

Les questions soulevées sur l'utilité générale et la rentabilité d'une exigence universelle de rapprochement se précisent davantage lorsqu'on dispose d'une bonne information sur la mise en œuvre de l'ITIE et des écarts constatés. La question de la rentabilité (rapport avantages-coûts) peut être conçue sous l'angle d'une mauvaise affectation de ressources si on la compare aux usages alternes des ressources affectées à la mise en œuvre de l'ITIE. Elle renvoie donc à un usage sous-optimal des ressources rares mises à la disposition de l'ITIE. Les usages alternes qu'on pourrait envisager touchent, par exemple, à un effort plus prononcé de transparence sectorielle,¹² ou aux divulgations de l'ITIE, ou encore à la prise de mesures concrètes en direction de l'intégration.

3. METTRE AUTANT L'ACCENT SUR LES DIVULGATIONS SECTORIELLES SUR LES OPÉRATIONS DE RAPPROCHEMENT ET LA DIVULGATION DES REVENUS

L'évolution de la Norme ITIE au fil des ans signifie désormais que les Rapports ITIE contiennent aujourd'hui une information très étoffée sur le fonctionnement et la gestion du secteur extractif, en allant des réserves du sous-sol au permis, de la production aux contrats et à la propriété effective. Il ressort du présent examen que dans de nombreux pays de l'ITIE, la valeur des aperçus sectoriels contenus dans les Rapports ITIE l'emporte aujourd'hui sur les résultats très détaillés du rapprochement entre des rubriques de revenu individuelles ou entre des erreurs d'écriture, opération répétée d'une année à l'autre. « L'information contextuelle » pourrait en fait devenir le cœur même des divulgations ITIE, car il se pourrait qu'une compréhension plus profonde des enjeux du secteur, basée sur des faits solides (et non des conjectures), soit plus pertinente et utile aux parties prenantes de l'ITIE pour leur travail d'analyse et de plaidoyer.

¹¹ Norme internationale de services connexes 4400 (anciennement ISA 920) Missions de procédures convenues relatives aux informations financières, publiée par la Fédération internationale des comptables (IFAC).

¹² À titre d'exemple, le Rapport ITIE 2018 de Trinité-et-Tobago contient une remarque similaire en indiquant l'intention d'aller au-delà de la transparence des revenus pour toucher à d'autres domaines de la transparence du secteur extractif.

4. EN BREF, L'ITIE EST-ELLE PARVENUE À UN POINT D'INFLEXION ?

Le processus ITIE doit être salué pour avoir inscrit la transparence des revenus et des paiements dans l'ordre des préoccupations du développement, et ses accomplissements ainsi que l'adoption de l'ITIE en tant que norme de la transparence plaident éloquemment en sa faveur.

S'étant dotée d'une plateforme aussi solide, l'ITIE pourrait peut-être avoir atteint un point d'inflexion sur sa trajectoire. On peut donc se poser la question suivante : *Le cadre de l'ITIE est-il à même d'évoluer dans le sens de méthodes plus intelligentes et innovantes pour la compilation et la divulgation de revenus afin de pouvoir libérer des ressources lui permettant de mieux privilégier la transparence du secteur extractif pour assurer une amélioration tangible de la gouvernance de ce secteur – et obtenir un impact concret ?*

La section suivante expose les arguments en faveur d'une telle évolution.

« Le cadre de l'ITIE est-il à même d'évoluer dans le sens de méthodes plus intelligentes et innovantes pour la compilation et la divulgation de revenus afin de pouvoir libérer des ressources lui permettant de mieux privilégier la transparence du secteur extractif pour assurer une amélioration tangible de la gouvernance de ce secteur – et obtenir un impact concret ? »

5 Les arguments en faveur de l'innovation au niveau de l'exigence de rapprochement

Les conclusions de la section précédente et de l'examen qui la précède plaident en faveur de l'innovation dans l'exécution de la satisfaction aux Exigences de rapprochement et de rapportage de l'ITIE. Voici les facteurs clés à considérer face à une telle évolution :

1. LE PROGRÈS DES SYSTÈMES ÉLECTRONIQUES DE DÉCLARATION ET DE PAIEMENT DES IMPÔTS

Le concept essentiel de « rapprochement » a été formulé par l'ITIE au début des années 2000 à une époque où l'on manquait de données de base sur les impôts et autres flux financiers liés au secteur extractif. Ce concept original dans l'agencement de l'ITIE, qui convenait certes il y a une vingtaine d'années lorsque l'opacité prévalait, est aujourd'hui dépassé de manière croissante grâce aux progrès des systèmes nationaux d'administration fiscale. De grandes avancées sont enregistrées aujourd'hui dans les systèmes d'e-gouvernement et avec la simplification de l'administration fiscale de nombreux pays.

Par exemple, grâce aux dispositifs de déclaration en ligne, les données de paiement et de réception d'impôts sont contenues dans un seul et même enregistrement. La valeur du concept « d'appariement » des revenus et des paiements s'en trouve ainsi remise en cause et il serait possible de le gérer par d'autres moyens acceptables. Le dilemme qui se présente est donc de savoir si, en raison de l'évolution susmentionnée, l'élargissement du modèle de rapprochement des revenus et paiements, qui est à la base de l'ITIE, est justifié.

2. TRANSITION VERS DES DIVULGATIONS SYSTÉMATIQUES INTÉGRÉES¹³

Le Conseil d'administration de l'ITIE a déjà communiqué l'orientation stratégique vers des divulgations systématiques dans le cadre d'une ITIE intégrée. L'obtention d'un consensus entre les gouvernements et des ressources nécessaires pourrait prendre du temps. Entre-temps, la promotion de l'innovation dans les méthodes de regroupement des données ITIE et dans la garantie de leur niveau de fiabilité pourrait constituer une mesure concrète vers des systèmes de données ITIE pleinement intégrés.

Par exemple, certains pays de l'ITIE (Kazakhstan, Philippines) et secrétariats nationaux (Mongolie) ont fait preuve d'innovation en créant des formes

¹³ Comme l'a convenu le Conseil d'administration de l'ITIE au début de 2018, il sera nécessaire de modifier les procédures de l'ITIE que l'intégration aura rendues redondantes.

électroniques de recueil de données ITIE, améliorant l'efficacité du processus. Pour de tels pays, accroître les possibilités d'innovation au niveau du processus de rapprochement pourrait amplifier les gains d'efficacité et activer le cheminement vers l'intégration.

3. RÉORIENTER L'ATTENTION DU GMP VERS DES OBJECTIFS PLUS STRATÉGIQUES

Les membres du GMP, et ceux d'OSC en particulier, apprécient de participer aux dimensions de l'ITIE relatives au « processus ». L'inconvénient de cette perspective tient au fait que l'accent placé sur le détail et sur le rapprochement des écarts, ce qui se fait d'année en année, est tel que des objectifs d'ordre plus élevé pourraient ne pas susciter l'attention du GMP.

Parmi de tels objectifs d'ordre plus élevé peuvent être mentionnés :

- Viser à ce que le GMP devienne un centre d'excellence de la transparence et joue un rôle plus influent face aux réformes du secteur extractif ;
- Œuvrer à une diminution de la méfiance à travers la diffusion de données ITIE ;
- Étendre le rayonnement du GMP, par exemple au moyen d'un dialogue structuré et d'une connaissance améliorée des systèmes nationaux, notamment en ce qui concerne les services d'audit, d'administration fiscale et de conformité, ainsi que leur façon d'opérer.

4. LIBÉRATION DE RESSOURCES AU PROFIT D'USAGE DE PLUS GRANDE VALEUR AJOUTÉE DE L'ITIE

Comme indiqué plus haut, cela pourrait se faire au moyen d'innovations rentables et viables. De telles innovations pourraient également changer la donne en allégeant le processus de compilation des données ITIE sur les revenus, permettant ainsi de publier les données ITIE plus tôt après la fin de l'exercice.

5. RÉDUIRE LA DIVERGENCE ENTRE LES PRIORITÉS DE L'ITIE ET L'AFFECTATION DES RESSOURCES DES GMP

On constate parfois l'existence d'une divergence entre les questions qui reçoivent l'attention et la priorité du Conseil d'administration de l'ITIE au niveau global, et celles qui usent l'énergie des GMP et des exécutants de la mise en œuvre dans les pays de l'ITIE. Dans une certaine mesure, cette divergence est à prévoir au vu de la différence des rôles et des centres d'intérêt de chaque instance.

Mais il est clair que les parties prenantes des pays mettant en œuvre l'ITIE consacrent le gros de leur temps, de leur énergie et de leurs ressources à la satisfaction des dispositions de la Norme ITIE, parmi lesquels la production de Rapports ITIE, l'exécution du processus de rapprochement et les travaux de l'AI occupent une place prépondérante. Dans le même temps, les enjeux qui sont privilégiés au niveau mondial sont de caractère plus stratégique, notamment

« La promotion de l'innovation dans les méthodes de regroupement des données ITIE et dans la garantie de leur niveau de fiabilité pourrait constituer une mesure concrète vers des systèmes de données ITIE pleinement intégrés ».

pour ce qui concerne les moyens de renforcer l'impact du travail global de l'ITIE.

Un exemple en est donné par le rapport d'avancement annuel 2018¹⁴ de l'ITIE, qui souligne plusieurs des gains réalisés au niveau de la transparence et leurs incidences, alors que les activités de rapprochement et de divulgation des revenus ne sont mentionnées qu'à titre secondaire. Il serait possible de commencer à réduire cet écart de perspectives en procédant à une nouvelle réflexion sur les processus de rapprochement ITIE qui absorbent une énergie considérable au sein de la plupart des GMP et des activités de mise en œuvre nationale de l'ITIE.

POUR RÉSUMER

L'objet initial peut se résumer par le dessein de faire échec au secret entourant les revenus extractifs. Mais dans le contexte de l'évolution de l'ITIE, la question qui se pose désormais est de trouver les moyens de progresser concrètement au-delà de cet objet initial. Réorienter l'ITIE afin de la mettre au service d'objectifs de transparence supérieurs pourrait également aider les Groupes multipartites à endosser un rôle fédérateur plus efficace et influent sur la manière dont les industries extractives sont gérées et à contribuer à une réduction de la méfiance qui entoure le secteur.

En élargissant les possibilités d'innovation dans la mise en œuvre de l'ITIE, il serait possible de dégager des ressources pour rendre cette évolution possible.

« Réorienter l'ITIE afin de la mettre au service d'objectifs de transparence supérieurs pourrait également aider les Groupes multipartites à endosser un rôle fédérateur plus efficace et influent sur la manière dont les industries extractives sont gérées et à contribuer à une réduction de la méfiance qui entoure le secteur ».

¹⁴ Initiative pour la transparence des industries extractives, Rapport de suivi de l'ITIE 2018, récupéré depuis le site eiti.org/fr/document/rapport-suivi-itie-2018

6 Les possibilités à examiner dans le cadre de la mise en œuvre de l'ITIE

L'encadré ci-dessous récapitule nos propositions visant à encourager l'innovation dans la compilation de données de revenu ITIE, soumises à la considération du Comité de Mise en œuvre de l'ITIE.

1. INNOVATIONS DANS L'EXÉCUTION DU RAPPROCHEMENT ITIE

En vertu des perfectionnements proposés, les pays de l'ITIE pourraient solliciter l'approbation¹⁵ du Conseil d'administration en vue d'adopter des méthodes alternatives de déclaration ITIE innovantes ne nécessitant pas l'embauche d'un AI. De telles alternatives pourraient se présenter comme suit :

- **Secrétariats nationaux** : prise en charge de la compilation des revenus gouvernementaux et d'autres informations par les soins d'un service interne, ce qui pourrait se faire en renforçant les capacités du secrétariat national de l'ITIE¹⁶ ou en assurant ces tâches sous la supervision du Groupe multipartite ; ou
- **Autre entité de l'État** : compilation de revenus gouvernementaux et d'autres informations par une autre entité déclarante de l'ITIE, travaillant aux termes du droit national ou chargée par le gouvernement à cette fin.

Dans le cadre d'un tel changement, les données rapportées par l'ITIE résulteraient d'un processus de compilation de données dépendant en premier lieu de sources d'information gouvernementales plutôt que de travaux de rapprochement de revenus et dépenses. De fait, cette étape se présenterait comme le prélude d'un passage à la divulgation systématique en temps réel en ligne, dans le cadre d'un processus de déclaration ITIE intégré.

¹⁵ Les GMP pourraient comprendre des arguments raisonnés en faveur de l'innovation et de l'adoption d'alternatives à l'utilisation d'administrateurs externes pour la compilation de données ITIE ; lui faire valoir leur dossier du rapportage ITIE et la nature et l'étendue des écarts enregistrés ; lui-même mieux comprendre le fonctionnement de la réglementation nationale des audits ; établir si les dispositions INTOSAI et d'autres normes d'audit sont observées ; évaluer l'efficacité de l'administration et de la perception fiscales. Ils pourraient également documenter les incidences qui en découlent pour la fiabilité de flux financiers du secteur extractif ; et l'expertise requise du GMP pour assumer des rôles complets de supervision.

¹⁶ En faisant remarquer que, dans de nombreux pays, le secrétariat national se charge déjà de travaux préparatoires et de vérification des données afin d'appuyer la mission de l'AI, ce qui entraîne des inefficacités.

Possibilités en matière d'innovation dans les processus de rapprochement de l'ITIE

1. Dans le cadre des rôles et fonctions renforcés des GMP, les pays de l'ITIE peuvent demander l'approbation du Conseil d'administration de l'ITIE pour :
 - Adopter des approches en matière de compilation relativement aux données à déclarer dans le cadre de l'ITIE (plutôt que dans le cadre du rapprochement – voir l'Encadré 2 ci-dessous).
 - Confier aux secrétariats nationaux ou à d'autres entités nationales la responsabilité de ces compilations.
 - S'appuyer pleinement sur les divulgations du gouvernement en tant que principale source de données, sans appariement.
 - Limiter les données des entreprises aux informations sur les dépenses sociales ou en infrastructures – sans appariement.
 - Assurer une garantie adéquate de la fiabilité des données ITIE et se focaliser davantage sur les systèmes nationaux ;

2. S'agissant des données déclarées dans le cadre de l'ITIE, les innovations peuvent comprendre :
 - L'approbation par la Cour des comptes de l'État des flux de revenus déclarés dans le cadre des processus ITIE.
 - Des vérifications ponctuelles supplémentaires, selon les besoins (en fonction des risques ou de l'échantillon du fait de variations inhabituelles).
 - Un examen par le GMP des états financiers audités des entreprises, y compris des paiements d'impôts

3. À un niveau élevé :
 - Évaluation par les GMP du fonctionnement effectif des fonctions d'audit du secteur privé et du secteur public.
 - Si cela est faisable, la compréhension par le GMP des fonctions d'administration/de perception nationales des impôts pour le secteur extractif.
 - Selon les disponibilités, recours à des évaluations indépendantes revues par les pairs (dépenses publiques et responsabilité financière, Forum fiscal de l'OCDE).

Exemples de mesures supplémentaires :

- Appui aux secrétariats nationaux et aux GMP pour renforcer leurs capacités techniques respectives.
- Les GMP devront recourir davantage à l'expertise de professionnels indépendants pour obtenir des conseils stratégiques – pas de rapprochement continu.

Où serait-il possible d'adopter de telles innovations ?

Les innovations proposées ci-dessus auraient le plus de chances de réussir dans 1) des pays où l'ITIE est établie par la législation, ce qui assure au Groupe multipartite et au secrétariat national le « statut » nécessaire pour songer à de telles options, en supposant que la fiabilité soit garantie ; et/ou 2) des pays dont le dossier de déclaration ITIE est satisfaisant et qui n'ont montré qu'un petit nombre d'écarts ou de problèmes de contrôle de la qualité de données, et dont les cadres d'audit nationaux (normes INSOSAI pour le secteur public et normes acceptées à l'échelle internationale pour le secteur privé) fonctionnent bien et sont bien compris, cela étant notamment vrai des fonctions d'administration et de perception fiscales.

Des « compilations » et des « rapprochements » divergents en vertu des normes internationales d'audit

Le terme « compilation » désigne des tâches effectuées en vertu de la norme internationale d'audit ISRS 4410, « MISSIONS DE COMPILATION – INFORMATIONS A FOURNIR DANS LES ETATS FINANCIERS » (anciennement la norme IAS 930). L'objectif d'une mission de compilation aux termes de la norme est que « le comptable exerce une expertise comptable, plutôt qu'une expertise d'audit, pour collecter, classer et résumer les informations financières » – une norme qu'une entité pourrait également suivre en tant que meilleure pratique dans le cadre d'un travail de compilation.

La norme, que le présent rapport propose d'utiliser pour orienter le travail de compilation menée aux fins de la déclaration ITIE, prévoit : « Les procédures employées ne visent pas à permettre au comptable de fournir une garantie, quelle qu'elle soit, quant à la fiabilité des informations financières ».

Au contraire, le terme « rapprochements » porte sur la norme ISRS 4400 (anciennement ISA 920) « MISSIONS DE PROCÉDURES CONVENUES RELATIVES AUX INFORMATIONS FINANCIÈRES ». Ainsi que le note le présent rapport ci-dessus, il s'agit de la norme actuellement appliquée par les IA dans la vaste majorité des Rapports ITIE.

L'objectif d'une mission de procédures convenues consiste notamment à ce que « le vérificateur effectue des procédures d'une nature d'audit convenues par l'auditeur et l'entité, ainsi que tout tiers pertinent, et de dresser un rapport sur des constatations factuelles ». Étant donné que l'auditeur fournit simplement un rapport sur les constatations factuelles ressortant de procédures convenues, aucune garantie n'est fournie. En revanche, les utilisateurs du rapport évaluent eux-mêmes les procédures et les constatations soumises par le vérificateur et tirent leurs propres conclusions sur la base du travail du vérificateur.

Encadré 2. Des « compilations » et des « rapprochements » divergents en vertu des normes internationales d'audit

Les Exigences ITIE actuelles relatives aux travaux de rapprochement et de contrôle de la qualité des données seraient probablement maintenues pour les GMP de pays venant de s'engager dans l'ITIE ou d'autres pays existants de l'ITIE. Cela permettrait à ces GMP d'établir un format de déclaration ITIE

approprié et de créer le cadre nécessaire à la collecte et à la présentation de données sectorielles et financières fiables relatives à l'ITIE. Les pays dont les institutions ou les systèmes nationaux sont peu solides bénéficieraient du processus de rapprochement de l'ITIE, qui non seulement permettrait de produire les données ITIE, mais également de combler des lacunes dans les systèmes de génération de données fiables de l'État.

Compter sur les systèmes d'information nationaux et sur les divulgations du gouvernement en tant que source première de données ITIE

Du moment où le Conseil d'administration aura autorisé un GMP à adopter le « modèle de compilation », la première source de données pour les divulgations à effectuer dans le cadre de l'ITIE sera constituée par les systèmes d'information nationaux, les entités de l'État et les autorités fiscales. L'exactitude et l'exhaustivité de ces données seront attestées par de hauts fonctionnaires du gouvernement et du fisc. Si de telles données reçoivent aussi le visa de la Cour des comptes, le visa de hauts fonctionnaires du gouvernement sera réputé prioritaire.¹⁷

Grâce à cette évolution progressive vers une dépendance complète à l'égard des informations émanant d'entités gouvernementales et fiscales, le travail annuel de rapprochement ITIE revêtira une moindre importance (comme le fera le poids accordé à la valeur de ce travail en tant que garantie de la qualité des données). Tout cela donnera aux GMP une marge de manœuvre accrue pour engager des innovations et aborder le travail de rapprochement d'une autre manière.

Collecte et déclaration des données financières des entreprises uniquement pour des rubriques non fiscales

Le GMP pourra convenir de ne recueillir et de ne compiler des données d'entreprises que pour des rubriques telles que les dépenses de responsabilité sociale, la fourniture d'infrastructures locales ou la prestation de services communautaires. Il lui sera possible de compiler et de divulguer les informations de ce type sans faire appel au processus de rapprochement ITIE.

Plus généralement, il sera possible pour des instances industrielles telles que la Chambre des Mines de présenter leurs vues (à travers le processus ITIE) au niveau macro-économique concernant la contribution collective – à la fois financière et non financière – apportée par les industries du gaz, du pétrole et des mines.

¹⁷ Lorsque les divulgations ITIE se feront de manière systématique dans le cadre d'une ITIE intégrée, l'attestation d'exactitude et d'exhaustivité de hauts fonctionnaires gouvernementaux et fiscaux sera fondée sur le bon fonctionnement des systèmes nationaux assurant la production de données ITIE, et non sur la présentation individuelle de données dans le cadre du processus traditionnel de déclaration ITIE.

2. ÉVALUATION DES CADRES D'AUDIT NATIONAUX ET DES ENTREPRISES

Renforcement de la compréhension du GMP relativement aux cadres d'audit généraux pour le secteur public et le secteur privé

Comme le précise également l'Annexe 4, le GMP¹⁸ pourrait songer à se doter des compétences suivantes :

- Une bonne compréhension 1) des lois et réglementations nationales relatives aux audits à pratiquer dans les secteurs privé et public et 2) des capacités de services d'administration fiscale et de perception de l'État ;
- Des évaluations de la part des GMP concernant 1) la manière, bonne ou mauvaise, dont les lois nationales relatives aux audits sont appliquées afin que la fiabilité des données financières au fil des exercices fiscaux soit assurée, et cela non seulement pour ce qui est des données ITIE, et 2) les modalités de fonctionnement des services d'administration et de perception fiscales (thème examiné plus loin) ; et
- Au besoin, la faculté d'exercer une action de plaidoyer continue et de haut niveau en faveur d'améliorations dans la couverture, le périmètre, la qualité et la ponctualité des audits intéressant les entreprises ainsi que les administrations gouvernementales/fiscales.

Selon les besoins, il serait également possible de demander à la Cour des comptes d'approuver les données déclarées par les gouvernements et les entreprises d'État (lorsqu'elles sont traitées par la Cour des comptes).

Tirer les leçons d'examens des dépenses publiques et de la responsabilité par les pairs aux termes d'autres normes et cadres internationaux

De nombreux pays de mise en œuvre appartiennent également à d'autres systèmes de normalisation financière et fiscale. Le processus d'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) pour l'amélioration de la gestion des finances publiques contient des dispositions pour l'évaluation par les pairs de la transparence des finances publiques, des dispositions nationales de budgétisation et d'examen externe, et des processus d'audit du secteur public. Des évaluations et programmes d'évaluation menés par les pairs pour stimuler l'amélioration continue sont publiquement disponibles. Ces évaluations PEFA par les pairs, lorsqu'elles sont disponibles, pourraient constituer des points de repère importants pour obtenir des assurances relatives à la qualité des systèmes d'information nationaux qui génèrent des données ITIE.

¹⁸ Avec le concours éventuel d'un professionnel, si les compétences techniques voulues n'existent pas au sein du GMP.

De manière analogue, dans le domaine de l'administration fiscale, le Forum mondial de l'OCDE pour la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales réunit aujourd'hui 154 pays, dont certains sont des pays mettant en œuvre l'ITIE. Ce forum repose sur un processus d'examen par les pairs dont les constatations publiques pourraient également servir de points de repère importants permettant aux GMP de mieux apprécier la bonne marche des systèmes nationaux de contrôle de la qualité des données.

De plus, l'Annexe C du document du Conseil d'administration de l'ITIE 41-4-A (octobre 2018) consacrée aux entreprises d'État et un rapport de consultation intitulé « Governance Challenges and the Role of International Reporting Standards in Improving Performance » (Les difficultés rencontrées dans la gouvernance et le rôle des normes internationales relatives aux déclarations dans le cadre de l'amélioration de la performance) mentionne également diverses autres initiatives internationales de déclaration qui s'appliquent principalement aux entreprises d'État, mais également, de manière plus étendue, aux déclarations d'entreprise.

Lorsqu'elles sont disponibles, les évaluations par rapport à ces directives en matière de déclaration (dont celles du NRI, de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de la GRI Global Reporting Initiative) fournissent collectivement des informations utiles contrôlées indépendamment sur les divulgations des entreprises privées et des entreprises d'État et contribuent à renforcer la compréhension des GMP relativement au cadre de déclaration global et au respect des meilleures pratiques dans leur pays, lorsque ces éléments sont liés à la déclaration ITIE.

Le droit du GMP de vérifier les détails de travaux de compilation en procédant à des contrôles ponctuels

De plus, le GMP pourrait faire appliquer son droit à procéder à des vérifications plus intrusives afin de s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité de données d'origine gouvernementale destinées à être compilées. De tels contrôles ponctuels pourraient être déclenchés par la conclusion d'une évaluation des risques afférents à l'entité de l'État concernée ou par des variations inexplicables au niveau de données déclarées¹⁹, cela donnant à penser que la poursuite de vérifications supplémentaires, la recherche d'explications ou l'étude d'un échantillon de transactions pourrait s'imposer.

Examen des états financiers des entreprises

Enfin, dans le cas d'entreprises privées et d'entreprises d'État auditées par des cabinets du secteur privé, il s'agira pour le GMP d'en obtenir les états financiers audités afin de les examiner. Dans cet examen, le GMP s'attachera à étudier la nature des avis d'audit reçus, les détails du compte de résultats et

¹⁹ Afin de permettre l'analyse de variations et de repérer les rubriques ou les changements méritant d'être investigués de manière plus approfondie, tous les Rapports ITIE devraient présenter des données comparatives pour les 1 ou 2 exercices précédents, à tout le moins, relatives aux divulgations financières principales (revenus par type et par entreprise déclarante).

des impôts versés à l'État en vérifiant leur taux effectif, et, considération importante, toute précision concernant d'éventuelles obligations liées à des litiges touchant à l'impôt sur les sociétés, à la perception de redevances, à des contrats de partage de la production, ou opposant l'entreprise concernée à des autorités fiscales ou des partenaires de co-entreprise.

3. PRISE DE CONTACT ACCRUE, PAR LE GMP, AVEC DES RESPONSABLES DE L'IMPÔT ET DES AUDITS

Le GMP devrait songer à intensifier ce type d'activité sur les thèmes précités en agissant de la manière suivante :

- **Face aux entreprises du secteur privé et aux entreprises d'État :** Le GMP songe à des visites formelles auprès d'un échantillon sélectionné d'entreprises déclarantes afin de rencontrer leurs dirigeants, de promouvoir l'ITIE et de mieux comprendre les buts stratégiques de l'entreprise et son engagement envers l'ITIE ; s'enquérir sur les audits dont l'entreprise a été l'objet par le passé ; et identifier les démarches de suivi à entreprendre en vue d'acquiescer les assurances nécessaires concernant l'intégrité des données de paiements fiscaux de l'entreprise ainsi que les données ITIE. Ce dialogue avec des dirigeants²⁰ d'entreprise pourrait également donner l'occasion au GMP de mieux comprendre la stratégie de ses interlocuteurs, leurs vues sur les politiques et les régimes fiscaux intéressant le secteur extractif, ainsi que toutes questions opérationnelles courantes (main-d'œuvre, santé et sécurité, communauté et environnement).
- **Face aux données de revenu déclarées par les autorités fiscales :** Dans la mesure du possible, le GMP pourrait songer à engager un dialogue structuré avec de hauts responsables des services fiscaux, ainsi que le note le présent rapport ci-dessous (reconnaissant qu'un tel dialogue ne sera pas toujours possible dans tous les pays).

4. ENGAGEMENT ACCRU DES GMP DANS L'ADMINISTRATION ET LA CONFORMITÉ FISCALES

Un aspect insuffisamment apprécié de la fiabilité des données produites par le processus ITIE tient au fait que cette fiabilité tend à rassurer les parties intéressées quant au fonctionnement des services de l'administration fiscale et de la perception des impôts, particulièrement en ce qui concerne le secteur extractif. Jusqu'ici, l'ITIE n'a pas été amenée à s'engager sur une telle voie, bien que l'exécution du processus de déclaration conduise nécessairement l'ITIE nationale à entretenir des rapports avec l'administration fiscale.

²⁰ En principe, de telles visites et conversations formelles pourraient être semblables à celles que les agences de notation (ou les régulateurs financiers dans le cas de banques) effectuent auprès d'entreprises pour discuter avec leur direction dans le cadre de leurs évaluations. Un aboutissement important pour les membres de la société civile siégeant aux GMP dans le cadre d'un tel engagement est d'obtenir des informations utiles sur des questions stratégiques de haut niveau dans le secteur des entreprises et relativement aux affaires de l'administration fiscale. Les entreprises représentées aux GMP pourraient hésiter à participer à un tel dialogue et pourraient se récuser ou déléguer un organe collectif industriel pour les représenter.

Toutefois, pour autant que ce soit possible, le GMP et l'ITIE nationale auraient tout avantage à nouer un dialogue structuré avec de hauts fonctionnaires du fisc. Le but visé serait de donner au GMP une appréciation directe des enjeux généraux²¹ de l'administration fiscale en tant que partie intégrante des travaux de compilation et de publication de données ITIE. Ce dialogue pourrait prendre la forme d'un échange de perspectives et porter sur les thèmes suivants : appréciation des objectifs stratégiques de l'administration fiscale, de ses capacités et des contraintes de capacité en présence ; avancement des plans en matière d'administration fiscale électronique ; gestion des contribuables du secteur extractif et des grands contribuables ; capacités prévisionnelles du fisc en vue de suivre les rentrées courantes ; harmonisation des fonctions de gestion des revenus publics avec les fonctions de vérification de la conformité des opérations pétrolières, gazières et minières ; audits fiscaux, et métriques pour la mesure de l'application exécutoire et de la performance à la perception, etc. Voir l'Annexe 5.

5. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES SECRÉTARIATS NATIONAUX ET DES GMP POUR INNOVER

Une condition préalable serait que les secrétariats nationaux de l'ITIE aident à renforcer les capacités techniques

Afin que les secrétariats nationaux soient en mesure d'assurer la compilation des données ITIE et des Rapports ITIE, il pourrait être nécessaire de renforcer leurs compétences. L'objectif majeur est de renforcer les capacités techniques et analytiques pour accroître la capacité à signaler des problèmes et aider les GMP à identifier les signaux d'alerte et les domaines de risques. Une expérience ou des connaissances de l'administration fiscale et des systèmes de perception ou des flux budgétaires dans le gouvernement constituerai(en)t un atout de taille pour les secrétariats nationaux.

Les ressources pour ce renforcement des compétences reposent sur une réaffectation de l'expertise au sein du gouvernement ou d'un redéploiement des fonds EGPS ou des donateurs externes qui ne sont plus utilisés pour les AI (dans une mesure aussi étendue qu'actuellement). Dans les pays de l'ITIE, ces capacités renforcées contribueraient également à la transition vers une divulgation systématique dans le cadre des systèmes intégrés de l'ITIE.

Confier aux GMP un rôle étendu

Pour que les propositions ci-dessous relatives à l'innovation soient effectives, les GMP ont besoin de compétences financières ou commerciales suffisantes et de connaissances sur les lois et les processus d'audit au niveau national.

²¹ Il débordera des possibilités pratiques, et vraisemblablement de l'autorité des GMP, d'aller au-delà de cet objectif et de tenter d'établir la qualité du fonctionnement des systèmes nationaux d'administration et de perception fiscales pour se prononcer sur l'efficacité de ces systèmes et sur leur impact sur l'ITIE.

Selon les besoins, une expertise technique dans ces domaines pourrait être cooptée ou sollicitée pour accroître l'expertise des GMP. À ce propos, l'utilisation potentielle de cabinets professionnels pour dispenser des conseils stratégiques aux GMP est abordée ci-dessous. De plus, en ce qui concerne la compréhension des fonctions d'administration et de perception fiscales, les GMP, en tant que groupes, pourraient tirer parti des programmes d'assistance technique et de formation tels que ceux du Forum fiscal de l'OCDE.²²

6. CAPACITÉS DES GMP ET DES SECRÉTARIATS NATIONAUX À ABSORBER DE NOUVEAUX RÔLES

Dans une large mesure, le niveau d'adoption effective des propositions ci-dessus dépend de ce que les GMP nationaux et les secrétariats nationaux disposent des capacités et des ressources requises (ainsi que des mandats institutionnels nécessaires) pour pouvoir endosser ces responsabilités accrues proposées et s'y adapter. Cela implique une prise en compte rigoureuse des contraintes et des besoins, ainsi que la prise de mesures soutenues, comme l'indique la section ci-dessous.

7. UTILISATION DE CABINETS PROFESSIONNELS SPÉCIALISÉS

Encourager les GMP à recentrer leur rôle de manière à moins privilégier le recrutement d'Administrateurs Indépendants, la collecte et la compilation de données, et à privilégier davantage l'offre de conseils stratégiques au GMP pour que le processus national de l'ITIE établisse et atteigne des objectifs appropriés et produise des informations fiables. En procédant sur cette voie, le GMP pourrait trouver utile d'obtenir des conseils professionnels (de la part de cabinets d'audit et comptables publics), de juristes ou de consultants techniques dans les domaines miniers, pétroliers et gaziers pour bien comprendre les systèmes d'audit nationaux et leur fonctionnement, et pour structurer tout dialogue formel avec des entreprises extractives et autorités fiscales. Voir l'Annexe 3.

8. RÉALIGNEMENT DU LIBELLÉ DES EXIGENCES ET DES CONSEILS DE L'ITIE

Au cas où les propositions d'innovation du présent rapport seraient acceptées, des suggestions en matière de libellé sont présentées en annexe afin d'y aligner des éléments clés de la documentation de l'ITIE. L'Annexe 2 présente des modifications possibles au libellé de l'Exigence ITIE 4.9, tandis que les Annexes 6 et 7 contiennent des modifications possibles et y relatives aux TdR standard pour les Administrateurs Indépendants. Ces modifications prévoient aussi une modification du titre des TdR standard, qui deviendrait « Termes de

²² Il pourrait être possible que le Forum fiscal de l'OCDE ou les Forums régionaux des administrateurs fiscaux partagent leur expertise lors d'événements d'apprentissage ou d'échange de connaissances de l'ITIE ou de Conférences mondiales de l'ITIE, afin de présenter une introduction de haut niveau à l'administration et aux questions fiscales.

référence standard pour les divulgations ITIE », que celles-ci se fassent sur le mode rapprochement ou sur le mode compilation.

7 Réponse aux préoccupations des parties prenantes et options pour la gestion de problèmes de transition

L'introduction de perfectionnements, quels qu'ils soient, dans les procédés de l'ITIE suscitera inévitablement un débat et ne sera pas accueillie favorablement par toutes les parties prenantes si elles y voient un départ par rapport à des procédures bien établies et aux normes de l'ITIE. Pour faire face aux préoccupations de ce type et les atténuer, les considérations suivantes doivent être prises en compte :

ERREURS DE PERCEPTION CONCERNANT L'ASSURANCE QUALITÉ DES DONNÉES

On a discuté ci-dessus des erreurs de perception qui entourent la nature même des travaux de rapprochement des Administrateurs Indépendants. Un effort pour mieux renseigner les parties prenantes serait utile, d'autant plus qu'envisager de nouvelles options pour le rapprochement ne reviendrait pas à transiger sur l'assurance qualité des données.

PRIMAUTÉ DU RÔLE DU GROUPE MULTIPARTITE ET RENFORCEMENT DE SES COMPÉTENCES

Certains membres du GMP, notamment parmi les représentants de la société civile, pourraient craindre de voir une diminution de leur rôle au cas où le GMP assurerait une surveillance plus serrée des activités de rapprochement. Ce point de vue revient en fait à une interprétation erronée de nos propositions, qui ont plutôt tendance à renforcer le rôle des GMP. Le résultat visé consiste avant tout à permettre au GMP, en tirant parti des constatations dégagées par l'ITIE et de la transparence sectorielle et financière qui en est le produit, d'assumer un rôle plus crédible et influent dans l'introduction de réformes et la prise de décisions intéressant le secteur extractif. Poursuivre cette voie pourrait dans certains cas nécessiter de renforcer les compétences techniques du GMP, par exemple en faisant temporairement appel aux services d'un professionnel.

CAPACITÉS TECHNIQUES DES SECRÉTARIATS NATIONAUX DE L'ITIE

Certains secrétariats et intervenants nationaux pourraient redouter la perspective d'assumer une responsabilité directe pour la compilation de données ITIE, certains de ces secrétariats ne disposant pas des capacités nécessaires en l'absence de cabinets professionnels du dehors pour

entreprendre les travaux de rapprochement. Il s'agira de répondre à ces préoccupations. En particulier, le fonds fiduciaire EGPS de la Banque mondiale et les partenaires du développement pourraient envisager d'adopter des options de redéploiement en utilisant des fonds précédemment affectés à supporter les coûts des AI. Mais il incombe aussi aux gouvernements de passer à l'action en redéployant des ressources humaines ou financières afin de renforcer les capacités de secrétariats nationaux²³ à tenir les rôles de compilation des Rapports ITIE.

SOULIGNER L'INDÉPENDANCE DES GMP ET DES SECRÉTARIATS NATIONAUX

Il est important de rappeler que les GMP et secrétariats nationaux conserveront leur rôle indépendant à titre de gardiens des processus nationaux de l'ITIE, même si les présentes propositions conduisent à resserrer les liens entre ces secrétariats nationaux d'une part et des entités de l'État et autorités fiscales d'autre part, en tant que progression logique dans la politique de l'ITIE.

RÉORIENTATION DE L'USAGE DE CABINETS PROFESSIONNELS EXTERNES POUR EN FAIRE DES CONSEILLERS STRATÉGIQUES

Comme moyen possible d'amortir les changements nécessaires pour mettre en œuvre des innovations en matière de compilation de données ITIE, le GMP pourrait continuer de recourir à un cabinet professionnel, mais dans un rôle consultatif plutôt que dans celui de producteur de Rapports ITIE. Les services consultatifs de ce professionnel ne seraient pas gratuits, mais seraient moins onéreux que ce qui est actuellement supporté.

À l'Annexe 3, on trouvera des moyens permettant au GMP de profiter de ces conseils d'expert dans son rôle de supervision de l'ITIE.

RISQUE DE SCISSION DES PAYS DE L'ITIE

À mesure que le modèle « compilation » sera adopté par un nombre croissant de pays de l'ITIE, il se pourrait que l'ITIE dans son ensemble paraisse scindé en deux groupes. L'un de ces groupes réunirait les pays continuant de faire appel à des AI pour leurs Rapports ITIE (parce qu'il leur manquerait les capacités nécessaires à l'adoption des alternatives proposées), tandis qu'un autre groupe, appartenant souvent à des pays développés de l'ITIE, disposerait des capacités et systèmes pour adopter des méthodes alternatives et plus efficaces de compilation de l'information ITIE.

²³ Lorsque la divulgation systématique de données ITIE sera adoptée, des investissements semblables s'imposeront aux secrétariats nationaux et dans d'autres entités déclarantes nationales destinées à appliquer la divulgation systématique de données ITIE dans le cadre de l'intégration de l'ITIE.

DÉLAIS D'EXÉCUTION ADÉQUATS POUR ADAPTER LE SOUTIEN ACCORDÉ PAR LE SECRÉTARIAT INTERNATIONAL

Enfin, les parties prenantes de l'ITIE s'occupent actuellement de questions nombreuses et pressantes de mise en œuvre, particulièrement en ce qui concerne les divulgations relatives à la propriété effective, le passage à la divulgation systématique de données ITIE et la prise des mesures correctives identifiées dans les Validations. Ainsi, dans la mesure où le Comité de Mise en œuvre de l'ITIE déciderait de procéder à certaines ou à l'ensemble des innovations proposées dans le présent rapport, il serait nécessaire de définir des horizons d'exécution afin que les pays de l'ITIE puissent se préparer et formuler leurs plans d'une manière adéquate. De plus, ces propositions impliqueraient au départ une augmentation des responsabilités et de la charge de travail du Secrétariat international de l'ITIE et des partenaires, car ils auraient à aider les pays à gérer une telle transition.

8 Conclusion

En résumé, le présent rapport reconnaît que les propositions en matière d'innovations impliquent effectivement un changement dans la manière de concevoir certains principes clés de l'ITIE.

PARMI LES PARTIES PRENANTES MONDIALES DE L'ITIE

Parmi ces parties prenantes, les questions évoquées dans le présent rapport devraient conduire à remettre en cause le principe de l'exigence universelle du rapprochement et à songer à l'opportunité d'adopter de nouvelles approches pour la compilation et le contrôle de la qualité de données ITIE, dans la mesure où elles seraient les plus efficaces dans des situations particulières. Le changement vers la dépendance des entités de l'État et des autorités fiscales relativement aux systèmes et aux divulgations au niveau national est également important. Les données à obtenir auprès des entreprises déclarantes pourraient alors être limitées, par exemple, à celles concernant les dépenses en infrastructures ou en services à la communauté locale.

AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ DES PAYS DE MISE EN ŒUVRE

Parmi ces pays, les changements principaux à prévoir pourraient toucher au renforcement de capacités et conduire à souligner le rôle des GMP et de secrétariats nationaux dans le passage à la compilation en tant que tâche essentielle à mener à bien pour produire des Rapports ITIE.

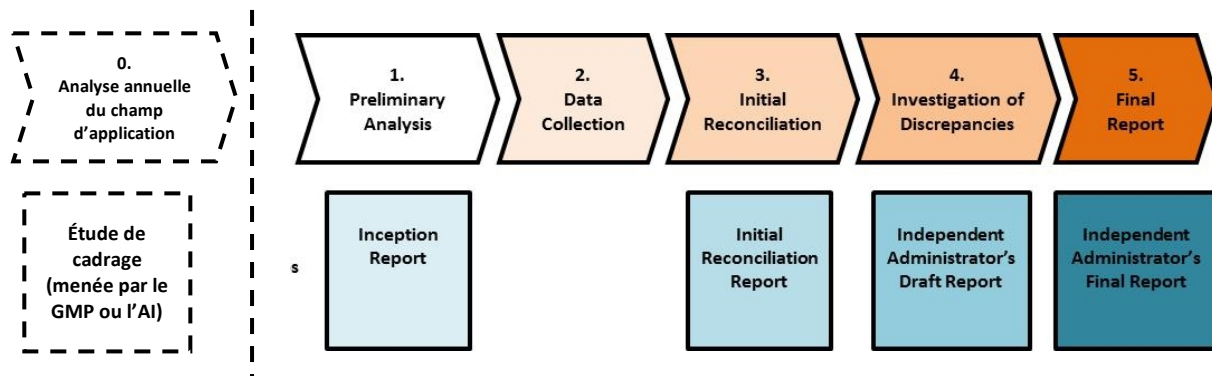
Le concept selon lequel les compilations des données ITIE, dans la mesure où celles-ci seraient appuyées par d'autres mesures de contrôle de la qualité des données, devraient permettre de générer des données tout aussi fiables que le rapprochement des données n'est pas encore établi. Les innovations à envisager seraient de convier les GMP à un dialogue avec des responsables nationaux de l'information, avec les organismes d'audit et avec l'administration fiscale, en tant que préalable à une action systémique de plaidoyer en faveur de réformes du secteur extractif visant à en assurer la bonne gouvernance.

« Les innovations à envisager seraient de convier les GMP à un dialogue avec des responsables nationaux de l'information, avec les organismes d'audit et avec l'administration fiscale, en tant que préalable à une action systémique de plaidoyer en faveur de réformes du secteur extractif visant à en assurer la bonne gouvernance ».

SCHÉMA INDICATIF DES OPTIONS D'INNOVATION

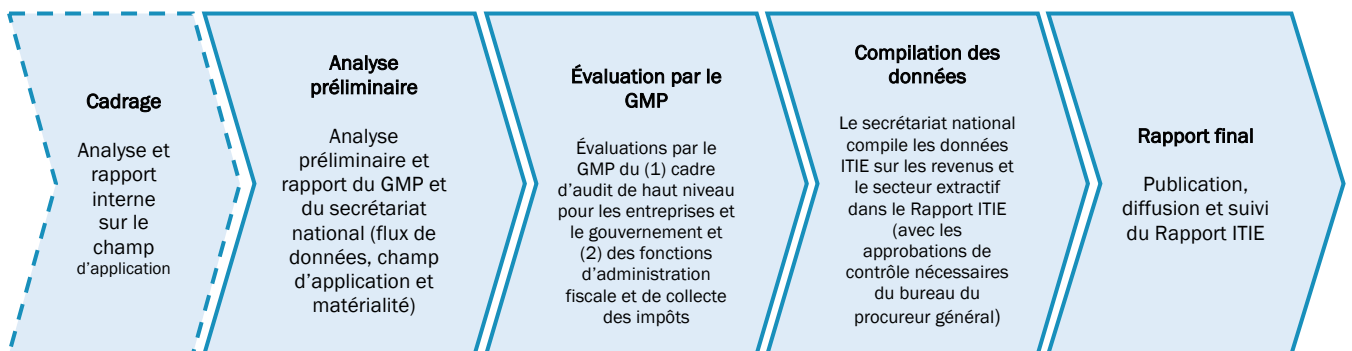
SITUATION ACTUELLE

Les processus existants d'appariement et de rapprochement



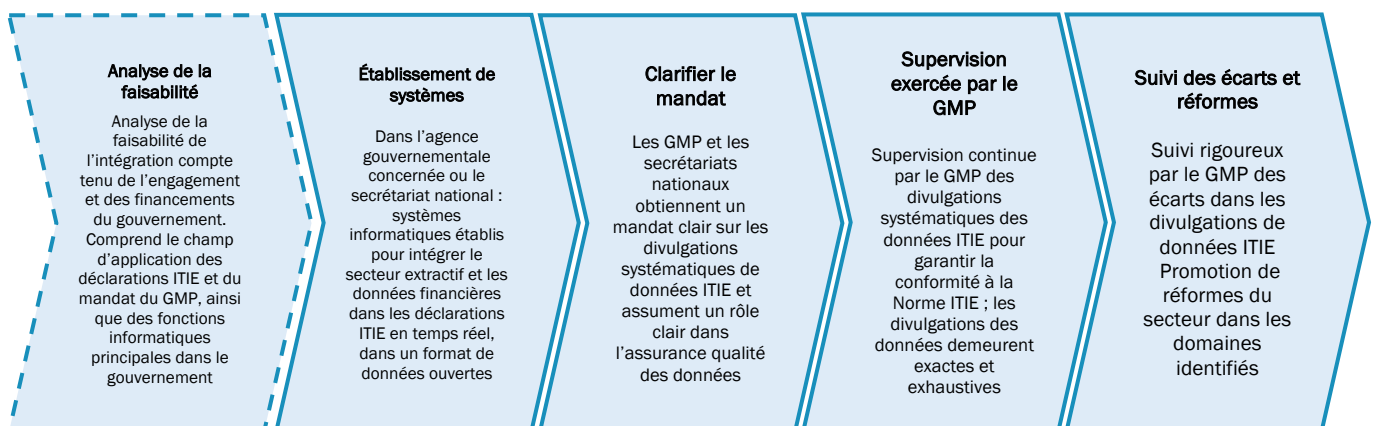
RECOMMANDATION : COMPILATION DES DONNÉES

Processus innovant de compilation des données ITIE par les secrétariats nationaux sous la supervision du GMP



RECOMMANDATION : VERS UNE DIVULGATION SYSTÉMATIQUE

Séquence de mise en œuvre possible pour la divulgation systématique dans le cadre d'un processus ITIE intégré



RENFORCEMENT DE LA SUPERVISION EXERCÉE PAR LE GMP

Enfin, au-delà des propositions en matière d'innovations qui ont été présentées dans le présent rapport, la présente section formule un certain nombre de recommandations sur la manière dont les TdR standard existants pour les AI pourraient être appliqués d'une façon améliorée et plus régulière²⁴. Leur but est d'aider les GMP et les secrétariats nationaux à améliorer les résultats globaux et l'exhaustivité des Rapports ITIE.

Dispositions particulières des contrats passés avec des AI

- **Recours accru à la création de coentreprises avec des cabinets d'audit locaux** : Ceci pourrait conduire à une baisse des tarifs de travail horaires et, ce qui est tout aussi important, à stimuler les capacités locales en la matière et les connaissances locales du secteur extractif. Dans la perspective de travaux conjoints de ce type, on pourrait même concevoir la collaboration avec la Cour des comptes dans l'exécution du travail de rapprochement ITIE.
- **Prise en charge accrue de tâches de rapprochement par le secrétariat national** : Nombre de secrétariats nationaux assurent déjà une part significative des travaux à mener à travers le cycle de déclaration ITIE, dont l'obtention de formulaires de déclaration remplis et la conduite d'un appariement initial pour identifier les disparités éventuelles, réduisant ainsi le volume de travail des AI. Dans l'intérêt de l'efficacité, cette division du travail pourrait être intensifiée en chargeant le personnel du secrétariat national ou des consultants d'une plus grande partie des étapes du rapprochement.
- **Établissement de seuils appropriés pour le processus de déclaration ITIE et le travail de l'AI** : Comme cela a été signalé ailleurs (document du Conseil d'administration 41-A-2, octobre 2018), l'application de limites de matérialité très faibles et un lourd travail de rapprochement sur des flux financiers modiques peuvent ne pas représenter un emploi optimal des fonds affectés au rapprochement. Il conviendrait de revoir les seuils de matérialité afin d'accroître l'efficacité globale du travail de rapprochement.
- **Focalisation sur des assurances d'audit élargies également** : Les AI devraient se soucier non seulement de la qualité de données ITIE à un moment donné, mais également accorder autant d'attention aux cadres d'audit au niveau macro-économique qui sous-tendent toutes les données déclarées aux termes de l'ITIE. Cela permettrait au GMP de prendre de meilleures décisions quant aux systèmes d'audit (et à la fiabilité des données) au fil des exercices comptables sur une base continue.

²⁴ Ibid. 4

PRÉSENTATION, À DES FINS DE COMPARAISON, DE DONNÉES FINANCIÈRES RELATIVES AUX EXERCICES PRÉCÉDENTS

Bien qu'une présentation de ce type paraisse déjà dans certains Rapports ITIE, il serait très utile de généraliser la présentation sous forme tabulaire de données importantes, telles que celles de revenus par type ou de revenus par entreprise, pour les exercices précédents. Cela permettrait l'analyse de variations anormales et aiderait à cibler des domaines où de plus amples explications s'imposeraient, et où il serait justifié de mener des recherches ou des contrôles ponctuels.

CONFIRMATION CERTAINE DE L'EXÉCUTION DE TOUS LES ASPECTS DES TdR STANDARD

Certains AI présentent, dans des tableaux, la confirmation de l'exécution (ou non) de leur mission, de sorte que le GMP et le Validateur disposent de moyens précis pour savoir si les TdR standard ou les TdR du contrat d'embauche de l'AI ont été véritablement observés ou non. Cette pratique devrait être généralisée et spécifiée dans tous les contrats avec les AI. En outre, les GMP devraient être encouragés à insister sur la poursuite de discussions de mi-parcours avec les AI, afin qu'ils puissent connaître en temps utile l'orientation et l'avancement de la mission de l'AI et de savoir si une intervention de leur part ne serait pas requise.

ENFIN, RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DU GMP À GÉRER LA MISSION DE L'AI

D'importance égale pour la qualité des prestations de l'AI est l'existence au sein du GMP de capacités techniques lui permettant d'assurer comme il se doit la supervision du travail de l'AI et de gérer ce travail. En particulier, le GMP devra être à même de confirmer la bonne fin du travail de rapprochement en conformité avec les dispositions du contrat, et de s'assurer que ce travail répondra aux Exigences ITIE, dont le respect sera vérifié lors de la Validation.

En l'absence d'une telle expertise, il serait utile de consulter les orientations de l'ITIE à l'intention des GMP, qui proposent de coopter ou de recourir à une expertise externe pour une courte durée dans le but express de renforcer la supervision de la mission de l'AI ainsi que des prestations que celui-ci est tenu de fournir au GMP.

Annexes

Nota : Les annexes sont maintenues dans leur version anglaise, telles qu'elles paraissent dans la version originale du rapport

Annex 1	Excerpt of EITI Requirements – EITI Requirement 4.9 on reconciliations and data assurance	45
Annex 2	Illustrative refinements to EITI Requirement 4.9 on reconciliations and data assurance	46
Annex 3	Illustrative Professional Advisory Services to MSGs to help fulfil MSG oversight role	48
Annex 4	Illustrative areas for MSG understanding of national statutory audit requirements	50
Annex 5	Illustrative areas for MSG understanding of tax administration and collection functions	52
Annex 6	Illustrative refinements to Standard Terms of Reference for “EITI Administrators”	54
Annex 7	Illustrative task descriptions for EITI compilations (where undertaken by National Secretariats)	71

Note: Author’s suggestions are shown in red and notes are highlighted.

Annex 1: Excerpt from existing EITI Standard - EITI Requirement 4.9

4.9 Data quality and assurance.

- a) The EITI requires an assessment of whether the payments and revenues are subject to credible, independent audit, applying international auditing standards.
- b) It is a requirement that payments and revenues are reconciled by a credible, Independent Administrator, applying international auditing standards, and with publication of the administrator's opinion regarding that reconciliation including discrepancies, should any be identified.
- i. The reconciliation of company payments and government revenues must be undertaken by an Independent Administrator applying international professional standards.
 - ii. The Independent Administrator must be perceived by the multi-stakeholder group to be credible, trustworthy and technically competent. The multi-stakeholder group should endorse the appointment of the Independent Administrator.
 - iii. The multi-stakeholder group and the Independent Administrator are required to agree a Terms of Reference for the EITI Report based on the standard Terms of Reference and the '[agreed upon procedure for EITI Reports](#)' endorsed by the EITI Board. Should the multi-stakeholder group wish to adapt or deviate from these agreed upon procedures, approval from the EITI Board must be sought in advance (Requirement 8.1).
- c) Where the assessment in 4.9(a) concludes that there is (i) routine disclosure of the data required by the EITI Standard in requisite detail, and (ii) that the financial data is subject to credible, independent audit, applying international standards, the multi-stakeholder group may seek Board approval to mainstream EITI implementation in accordance with the '[Agreed upon procedure for mainstreamed disclosures](#)'. Without such prior approval, adherence to 4.9.b is required.

Annex 2: Illustrative refinements to EITI Requirements 4.9 on reconciliations and data assurance

(Author's suggestions are shown in red)

4.9 **Compilation¹ of payments and revenues – and** Data quality and assurance

a) The EITI requires **an understanding of prevailing statutory audit requirements, regulations and standards for corporate and government entities, and** an assessment of whether the **entities and their underlying** payments and revenues are subject to credible, independent audit, applying international auditing standards. **[or: “applying international professional standards” for consistency within 4.9]**

OR AN ALTERNATIVE APPROACH for 4.9(a) – which puts onus on MSGs + includes tax admin)

a) The EITI requires an understanding of (i) prevailing statutory audit regulations and standards for corporate and government entities, and (ii) of government tax administration and compliance functions, together with a judgment by multi-stakeholder groups on whether prevailing audit statutes are adequately adhered to by EITI-reporting entities to assure reliable data.

b) It is a requirement that **EITI-reported** payments and revenues are reconciled **or compiled** by a credible **entity** (“**EITI Independent Administrator**”), **applying international auditing standards, and**, with publication of **an EITI Administrator’s report** ~~opinion~~ regarding that reconciliation **or compilation with adequate detail including identifying any** discrepancies, ~~–should any be identified,~~ and explaining how assurance of reporting entities and/or of underlying EITI data is achieved; and recommendations for action.

i. The reconciliation of company payments and government revenues **or compilation of EITI reported data** must be undertaken by a **credible entity** (“**EITI Administrator**”). This entity could comprise a national EITI Secretariat operating under the direct supervisory oversight of the multi-stakeholder group or; a national EITI reporting entity operating under national laws or mandated within government for this purpose or; an external professional firm **Independent Administrator**, applying international professional standards.

¹ The term “compilation” refers to assignments performed under international assurance and audit standard ISRS 4410, “ENGAGEMENTS TO COMPILE FINANCIAL STATEMENTS” (formerly IAS 930). The objective of a compilation engagement under the Standard “is for the accountant to use accounting expertise, as opposed to auditing expertise, to collect, classify and summarize financial information”. The Standard, which could guide compilation work undertaken for EITI reporting purposes, states inter alia “The procedures employed are not designed and do not enable the accountant to express any assurance on the financial information”. By contrast, the term “reconciliations” refers to ISRS 4400 (formerly ISA 920) “ENGAGEMENTS TO PERFORM AGREED-UPON PROCEDURES REGARDING FINANCIAL INFORMATION”. This is the Standard currently employed by independent administrators for virtually all EITI Reports. The objective of an agreed-upon procedures engagement inter alia “is for the auditor to carry out procedures of an audit nature to which the auditor and the entity and any appropriate third parties have agreed and to report on factual findings. As the auditor simply provides a report of the factual findings of agreed-upon procedures, [but] no assurance is expressed. Instead, users of the report assess for themselves the procedures and findings reported by the auditor and draw their own conclusions from the auditor’s work.

ii. The “EITI ~~Independent~~ Administrator” must be perceived by the multi-stakeholder group to be credible, trustworthy and technically competent. The multi-stakeholder group should endorse the appointment of ~~and oversee the work of the “EITI Independent Administrator”~~.

iii. The multi-stakeholder group and the “EITI ~~Independent~~ Administrator” are required to agree a Terms of Reference for the ~~EITI-compiled and reported payments and revenues~~ based on the standard Terms of Reference and the ‘[agreed upon procedure for EITI Reports](#)’ endorsed by the EITI Board. Should the multi-stakeholder group wish to adapt or deviate from these agreed upon procedures, approval from the EITI Board must be sought in advance (Requirement 8.1).

c) EITI-implementing countries must justify to and seek approval from EITI Board for innovations and specific arrangements proposed for the “EITI Administrator” role, which detail how the latter’s work will be overseen and supervised by the multi-stakeholder group. The arrangements selected may include reliance by multi-stakeholder groups on external professional advisers for more strategic-level advice the compilation or reconciliation approach selected ^{2/}.

d) Where the assessment in 4.9(a) concludes that there is (i) routine disclosure of the data required by the EITI Standard in requisite detail, and (ii) that the ~~reporting entities and/or underlying~~ financial data ~~are~~ is subject to credible, independent audit, applying international ~~professional~~ standards, the multi-stakeholder group may seek Board approval to mainstream EITI implementation in accordance with the ‘[Agreed upon procedure for mainstreamed disclosures](#)’. Without such prior approval, adherence to 4.9.b is required.

Note – if the alternate wording of (a) including tax administration is adopted, this tax points also needs to be brought into para d) above

² For instance, professional advice to MSGs on issues of understanding sector financial flows; MSG decision making on scope of EITI disclosures; on audit assurance of underlying data; whether MSG decisions on EITI reporting scope have been followed and advice on EITI follow-up on sector reforms opportunities identified in EITI disclosures and Reports.

Annex 3: Illustrative Professional Advisory Services to MSGs to help fulfil MSG oversight role

Context

The central role and responsibilities of national EITI multi-stakeholder groups (MSGs) is well-established in international EITI literature and in practice in EITI-implementing countries.

If an individual country elects to move a compilation model for EITI payments and revenues not using external administrators, i.e. relying instead on national EITI Secretariats or other national EITI reporting entities as mandated within Government or under national laws, MSGs may opt to use external professional firms in another role instead, that of advisers to MSGs in their oversight role.

Indicative range of such advisory services

The nature, coverage, depth and scope of such Advisory Services, and whether these services are recurring or one-off, would be decisions made by MSGs concerned according to their country circumstances, MSG expertise and comfort level of their oversight capacity and resources.

But as an indication, the scope of such Advisory Services to MSGs could include all or part of the following, as a way for MSGs to be supported in their discharge of oversight responsibility for EITI compilations where this is undertaken in-house by EITI Secretariats rather than external administrators.

Scoping or background information for EITI disclosures and Reports

- Helping MSG in fully understanding the oil, gas and sector landscape and its financial flows
- Helping MSGs to identify material revenue streams and material reporting entities
- Helping MSGs to fully understand prevailing national-level audit frameworks
- Helping MSGs to draw conclusions on assurance of underlying data from reporting entities
- Helping MSGs in any dialogue with tax administration and collection authorities and to form judgments on the progress of latter's strategies and performance for extractive sector.
- Advice to MSGs on efficient ways to web-enable "static" sector disclosures of information required under EITI

Set-up of MSG agreements with EITI Administrators

- Helping MSGs to enter into proper Memoranda of Understanding or contracts with EITI Administrators ensuring clear ToR deliverables and clear division of roles and responsibilities.
- Advising MSGs to identify and address capacity or resource gaps in the EITI Administrator or in the compilation process.

MSG oversight of EITI compilations undertaken by EITI Administrators

- Helping MSGs to oversee the EITI Administrator's work, especially that MSG decisions on EITI reporting scope have been followed,

- Helping MSGs to assess that the agreed Memoranda of Understanding or contract deliverables have been satisfactorily delivered.
- Helping MSGs to assess performance of the EITI Administrators and quality of their work
- Helping MSGs to assess significance of discrepancies reported in draft EITI disclosures and Reports submitted for MSG review and approval.

MSG follow-up on EITI disclosures and reports – and sector findings

- Advice to MSGs on advocating for corrective actions on systemic weaknesses identified in EITI disclosures and Reports, such as on financial flows or audit assurance of underlying data.
- Advice on MSGs advice on follow-up and initiate action on sector reforms opportunities identified in EITI disclosures and Reports.
- Helping MSGs to assess the feasibility of deepening or extending the scope of EITI disclosures and reporting beyond the minimum requirements in line with MSG-agreed EITI workplans.

Strategic advice to MSGs on advances in national EITI

- Advice to MSGs on making EITI sustainable and embedded into national financial management and extractive sector processes, such as integrated and systematic EITI disclosure approaches.

Annex 4: Illustrative areas for MSG understanding of national statutory audit requirements

The proposals for innovative approaches set out in this Paper include that of MSGs to play a more active role in understanding the statutory external audit requirements for corporations and the public sector - and drawing conclusions therefrom.

Illustrative topics to be covered in such MSG outreach may include:

1. For public sector entities – audits and reports by Office of Auditor-General (OAG)

Institutional arrangements, resources and capabilities

- OAG has the key role ensuring accountability and transparency in the use of public funds
- OAG has adequate statutory backing to be an independent agency and reports to Legislature
- OAG has adequate access to inspect financial records and right to receive explanations
- OAG has adequate methods for follow-up or to enforce/report upon corrective actions
- OAG has adequate resources, expertise, and systems to fulfil its mandate effectively

Work program coverage and professional standards

- OAG work follow INTOSAI or IFAC international professional audit standards
- OAG standards are comprehensive including OAG structure, strategies, and work programs
- OAG has risk assessment and planning methods for good coverage of audit population
- OAG work extends beyond financial statements where applicable e.g. performance audits
- OAG completes regular external audits and reports on a timely basis, according to statutes

Audit reports and follow-up

- OAG Reports are addressed to Legislatures/authorities – who review on timely basis
- Effective mechanisms for follow-up of OAG findings and report-back by Ministries
- OAG audit reports give recommendations on improvements to control systems and risks
- OAG audit reports give recommendations on financial accounting systems and timeliness
- Reporting on OAG office performance metrics and key findings to the public

2. For private-sector corporations and entities

Company Law have adequate provisions for external audits of financial statements and/or Securities legislation requirements for companies listed on stock exchanges

- Company law sets out clear thresholds for audit requirement (size of company etc.)
- For listed companies, supplemental Securities law audit requirements e.g. quarterly filings
- Relevant laws set out adequate regulations for qualifications of who can serve as auditor
- Relevant laws set out additional professional audit and accounting standards to be followed
- Relevant laws set out adequate rights for auditors to inspect financial records, explanations

Enforcement mechanisms for compliance with Company and Securities laws and regulations

- Audit reports are lodged with Registrar and publicly disclosed (where applicable)
- Company or Securities regulators can step in and require corrective action where needed
- Company or Securities regulators have adequate methods to enforce corrective actions

Enforcement mechanism for audit quality, ethics and application of professional standards

- Existence of Professional body or Registration body for qualified or registered auditors
- Professional or legal requirement for IFAC international audit and accounting standards
- Else, equivalent national professional standards are in place and followed
- Effective mechanisms to assure international/ national professional standards are applied
- Effective mechanisms for assessing and ensuring audit quality and auditors work
- Effective mechanisms for investigation of and penalties for breach of ethics or standards

Audit Reports and Financial Statements

- Audit reports and Financial Statements are publicly available (where applicable)
- Audit Reports and Financial Statements disclose tax payments, effective tax rate on profits
- Audit reports and Financial Statements disclose major tax litigation pending
- Audit reports and Financial Statements give comments on functioning of internal controls

Annex 5: Illustrative areas for MSG understanding of tax administration and collection functions

The proposals in this Paper also include a suggestion for greater role by MSGs in engagement with and understanding of tax administration and collection functions¹.

Illustrative topics to be covered in such MSG engagement ^{2/} with tax administration and collection authorities (TAC) may include:

Understanding institutional arrangements and linkages within Government

- Understanding the legal and institutional set-up of the TAC - whether as an integral part of the line finance ministry or as an independent or autonomous revenue-collection agency
- Extent if any decentralised tax administration and collection to lower levels of Government
- Understanding the key features of taxation legal regimes of oil, gas and mining sectors
- TAC has effective information sharing links with energy or mines ministries
- TAC provides key inputs on double-taxation or investment agreements with tax impacts
- TAC is well-connected to global tax for a like OECD tax Forum and regional tax fora

Understanding tax administrator strategies for extractive sector

- Understanding the TAC strategy and approach towards taxation of oil, gas, mining sector
- Tax administration has effective public communication about TAC / tax collection outcomes
- TAC has a unit devoted to taxation of extractive companies – to simplify tax administration
- TAC pays specific attention to risks of tax avoidance and transfer pricing
- TAC has adequate resources, expertise, and systems to fulfil its mandate in extractives
- TAC possesses adequate modelling tools to forecast tax revenue to compare to actual taxes
- Links to sector-specific data like production volumes, customs export declarations, etc

Understanding tax administrator resources and capabilities

- TAC is well-resourced and faces few constraints - skills, capabilities and IT resources
- TAC has adequate program for continuous learning and skills upgrading for teams
- TAC uses and is judged by performance metrics on tax administration, collections etc

¹ For a detailed discussion of this subject, see: Guj, P.; Boucoum B.; Limerick J.; and Maybee, B. How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks: A Sourcebook, World Bank and Centre for Exploration Targeting 2013

² Note the suggestion is not for MSGs to assess how tax administration and collection are functioning, but rather to deepen high-level contact with tax administration agencies and gain a better understanding of their direction, work and constraints especially regarding taxpayers in the oil, gas and mining sectors.

- Adequate analytical and tax revenue modelling capabilities for macro-level reviews

Approaches to tax return assessment and reviews

- Tax administration for extractive companies is handled by a separate, specialized unit
- For EI companies, parent-company and related-party transactions are given close scrutiny
- Other data-points used to cross-check tax returns (audited financials, VAT/export returns, etc.)
- Cross-reference to international sources (e.g. SGS) to assess fair pricing of imported inputs

Tax compliance reviews and audits

- Risk-based or percentage-based identification of tax returns for further scrutiny
- Sector-based identification of recurrent tax issues for scrutiny (input prices, fees to HQ)
- Sector capabilities available to support in-depth tax compliance reviews of tax returns
- TAC is able to form cross-ministry tax review teams to incorporate specialist sector skills
- Tax compliance reviews and audits are planned and completed on a timely basis
- TAC feeds systematic compliance or tax issues arising to tax policy functions in Gov't

Follow-up of tax compliance audits

- TAC has adequate means to enforce tax review findings and levy penalties as applicable
- TAC has effective mechanisms for follow-up and ensuring revised tax collection amounts
- TAC has access to legal backing to initiate litigation where needed on tax returns submitted

General tax administration oversight and collection considerations

- TAC has open outreach policy to taxpayers, give advice to tax payers etc.
- TAC has effective mechanisms to collect overdue or unpaid taxes
- TAC is satisfied with internal controls over benefits to taxpayers like VAT refunds, rebates
- TAC has adequate internal mitigation / controls to minimize internal corruption/tax fraud
- TAC uses and is judged by performance metrics on tax administration, tax collections etc.

Annex 6: Illustrative refinements to Standard Terms of Reference for “Independent Administrators”

(Author’s suggestions shown in red)

Author’s note: Depending on refinements made to the EITI Standard, the format of this Standard ToR could be broken into discrete sections, to be adapted and tailored by the MSG to their own circumstances, for example where reconciliation or compilation work is divided between work done by National Secretariat and work done by or assistance provided by external professional firms.

Standard Terms of Reference for “EITI Administrators” (formerly referred to as “Independent Administrators”)

This document is a standard Terms of Reference (ToR) for **EITI Administrator functions** for services for EITI disclosures and Reports in accordance with the EITI Standard, endorsed by the EITI Board on 15 February 2016, **as modified**.

The ToR sets out the work **determined by the MSG** to be undertaken by the **EITI Independent Administrator as part of the process by which payments and revenue information is compiled and reported, along with other required oil, gas and mining sector information. EITI information is hired to produce the EITI Report. It is typically attached to the contract between the Independent Administrator and the government.**

The MSG is required to use **or draw on** this standard ToR when **appointing or seeking the services of hiring** an **EITI Independent** Administrator (Requirement 4.9.b.iii). Should the MSG wish to deviate from the procedures set out in this ToR, the International Secretariat should be consulted as advance approval from the EITI Board might be required (Requirement **4.9 c) and d)** and 8.a). The ToR includes sections **[bracketed and highlighted in blue]** that should be completed by the multi-stakeholder group (MSG) in order to adapt the ToR to the specific circumstances in the country. The ToR includes comment boxes to guide the MSG in completing each section. It is a requirement that the MSG approve the ToR (Requirement 4.9.b.iii).

The ToR is addressed to the **EITI Independent** Administrator. A guidance note on MSG oversight of the EITI reporting cycle¹ is also available to guide MSGs and national secretariats on the issues that need to be addressed in advance of completing this ToR, and key issues to consider in overseeing the reporting process to ensure compliance with the EITI Standard. Utilisation of the ToR does not guarantee compliance. The MSG needs to ensure that the EITI **reconciliation or compilation, data assurance and reporting process** is rigorous, comprehensive and reliable.

The Board will review the procedures and the template on a regular basis. Comments on the template should be directed to the EITI International Secretariat (contact: sbartlett@eiti.org).

¹ <https://eiti.org/document/guidance-notes-implementing-countries#GN8>

Terms of Reference

~~EITI Independent~~ Administrator for the [year] EITI Disclosures and Report, [country]

Approved by the [MSG] on [date]

Background

The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) is a global standard for improving transparency and accountability in the oil, gas and mining sectors.

EITI implementation has two core components:

- **Transparent disclosures:** oil, gas and mining companies disclose information about their operations, including payments to the government, and the government discloses its receipts and other relevant information on the industry. The figures are **compiled or** reconciled by an ~~EITI Independent~~ Administrator, and published annually alongside other information about the extractive industries in accordance with the EITI Standard.
- **Accountability:** a multi-stakeholder group (MSG) with representatives from government, companies and civil society is established to oversee the process and communicate the findings of the EITI reporting, and promote the integration of EITI into broader transparency **and sector reform** efforts in that country.

The EITI Standard encourages MSGs to explore innovative approaches to extending EITI implementation to increase the comprehensiveness of EITI reporting and public understanding of revenues and encourage high standards of transparency and accountability in public life, government operations and in business. The requirements for implementing countries are set out in the EITI Standard². Additional information is available via www.eiti.org.

It is a requirement that the MSG approves the terms of reference for the ~~EITI Independent~~ Administrator (requirement 4.9.iii), drawing on the objectives and agreed scope of the EITI as set out in the MSG's workplan. The MSG's deliberations on these matters should be in accordance with the MSG's internal governance rules and procedures (see requirement 1.4.b). The EITI requires an inclusive **tri-partite** decision making process throughout implementation, with each constituency being treated as **an equal** partner.

It is a requirement that the ~~EITI Independent~~ Administrator be perceived by the MSG to be credible, trustworthy and technically competent (Requirement 4.9.b.ii). The MSG and ~~EITI Independent~~ Administrator should address any concerns regarding conflicts of interest. The EITI Report prepared by the ~~EITI Independent~~ Administrator **on behalf of the MSG** will be submitted to the MSG for approval and made publicly available in accordance with Requirement 7.1.

These terms of reference **may** include **illustrative** "agreed-upon procedures" for EITI reporting (see section 4) in accordance with EITI Requirement 4.9.b.iii. The international EITI Board has developed these procedures to promote greater consistency and reliability in EITI reporting. The EITI process should be used to complement, assess, and improve existing reporting and auditing systems. The Board recommends that the process **understand and** rely as much as possible on existing procedures and institutions, **including tax administration functions** so that the EITI process draws on, complements and critically evaluates existing data collection and auditing systems, **and tax collection systems**. In this way, the EITI process has the potential to generate important recommendations to strengthen other oversight systems.

EITI Implementation in [country]

² <http://eiti.org/document/standard>

[...].

Objectives of the assignment

On behalf of the government of [country] and [MSG], the [contracting party] seeks a competent and credible entity or firm, free from conflicts of interest, to provide EITI Independent Administrator services in accordance with the EITI Standard. The objective of the assigned responsibility or professional assignment is to:

[-To update or produce a scoping study to inform the MSG’s decision on the scope of the [year/s] EITI Report.]

[- Compile or reconcile revenue and payments information and other required sector disclosures to Produce an EITI Report for [year/s] in accordance with the EITI Standard and section 3, below.

OR Contribute to an EITI Report for [year/s] in accordance with the EITI Standard and section 3, below].

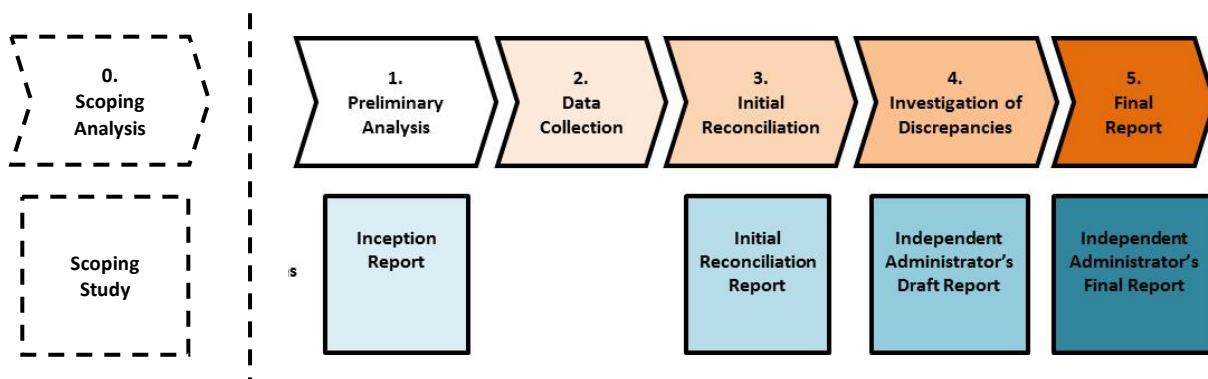
[- Summarise any additional objectives and work to be undertaken by the EITI Independent Administrator].

Scope of services, tasks and expected deliverables

The work of the EITI Independent Administrator has five conceptual phases (see figure 1). These phases may overlap and there may also be some iteration between the phases. EITI compilation/reconciliation and reporting is generally preceded by scoping work which is sometimes undertaken by the EITI Independent Administrator (phase 0 in the figure 1), and sometimes undertaken by the MSG or other advisers or consultants.

The EITI Independent Administrator’s responsibilities in each phase are elaborated below.

Figure 1 – Overview of the EITI Reporting process and deliverables



*** Author’s note– key changes to make in boxes above:

1. “Scoping” box to specify that is annual exercise, whether by MSG, Nat. Secretariat or IA

- 2. Data Collection should read “Sourcing EITI-reportable revenues and payments information”

Also, box underneath should state: “Underlying EITI data subject to audit at source”

- 3. Initial reconciliation” should read: “Compilation or reconciliation of EITI data”

Also, box underneath should state: “initial EITI-compiled or Reconciled information”

- 4. Should read: "EITI Administrator's Report accompanying the EITI data"

- 5. EITI Administrator's final report addressed to MSG

Phase 0 - Scoping and scoping study

Objective: Scoping work aims to identify what the EITI disclosures and Report should cover in order to meet the requirements of the EITI Standard. Scoping sets the basis for producing a timely, comprehensive, reliable and comprehensible EITI disclosures and Report. It commonly involves looking at issues such as the fiscal period to be reported, the sector contextual information that should be disclosed or be part of the EITI Report, reviewing the types of audit assurances that are present or needed for ensuring that the data submitted by reporting entities is credible, determining which revenue streams from oil, gas and mining are significant, and consequently which companies and government entities should be required to report. It is also an opportunity for the multi-stakeholder group to consider the feasibility of extending the scope of EITI reporting beyond the minimum requirements in order to address the objectives outlined in the EITI workplan. Scoping may also investigate likely gaps or issues that may be particularly challenging to include in the EITI Report with a view to identify options, solutions, and recommendations for an appropriate reporting methodology for consideration by the multi-stakeholder group. As a preliminary step to judgments on the environment for data assurance, the scoping study would also reflect an understanding of prevailing statutes and regulations for audits of private sector companies and public sector entities and how they operate and if feasible, an understanding of tax administration and collection functions.

The EITI Independent Administrator is expected to undertake the following tasks during the scoping phase:

- ...
- ...]

Phase 1 – Preliminary analysis and inception report

Objective: The purpose of the inception phase is to confirm that the scope of the EITI reporting process has been clearly defined, including the compilation or reconciliation process selected, reporting templates (or data submission modalities in systematic disclosures), data collection procedures, and the schedule for publishing the EITI disclosures and Report. In cases where the "EITI Independent Administrator" is involved in scoping work, the inception phase will not be extensive. ~~Where the Independent Administrator is not involved in scoping work, some work is required by the Independent Administrator to review prior scoping decisions and considerations taken by the MSG (1.1-1.2 below).~~ The inception report thus ensures that there is a mutual understanding between the MSG and the "EITI Independent Administrator" of the scope of the EITI disclosures and Report, the sources of those data flows and the work to be carried out.

The MSG's proposal for the scope of the EITI Report, to be revised and confirmed with the "EITI Independent Administrator" during the inception period, is set out in ~~annex Attachment 1~~.

The "EITI Independent Administrator" is expected to undertake the following tasks during the inception phase:

and social / other payments disclosed by companies

- 1.1 Review the relevant background information, including the governance arrangements and tax policies and tax administration and collection arrangements in the extractive industries, the findings from any preliminary scoping work, and the conclusions and recommendations from previous EITI Reports and Validations. (A list of relevant documentation is provided as Annex Attachment 2).

- 1.2 The “EITI Independent Administrator” should review the scope proposed by the MSG in **annex Attachment 1 in order to get a full understanding** with a particular focus on the following:
- 1.2.1 Reviewing the comprehensiveness of the **social and other payments disclosed by companies and government** revenues to be covered in the EITI Report as proposed by the MSG in Annex 1 and in accordance with EITI Requirement 4.
 - 1.2.2 Reviewing the comprehensiveness of the companies and government entities that are required to report as defined by the MSG in Annex 1 and in accordance with EITI Requirement 4.1
 - 1.2.3 **Providing expert advice to MSGs on efficient yet effective ways to ensure a large proportion of revenues can be reconciled or compiled by identifying scope of reporting that captures a narrower set of reporting entities and revenues types, but will cover a substantial share of their total populations**
 - 1.2.4 **Paying particular attention to operating State-Owned Enterprises and the totality of the revenues and payments flows and linkages and ensuring both their participation and that their financial and sector reporting is comprehensive and reliable**
 - 1.2.5 Supporting the MSG with **understanding and drawing conclusions from examining** the audit and assurance procedures in companies and government entities participating in the EITI reporting process. This includes examining the relevant laws and regulations, any reforms that are planned or underway, and whether these procedures are in line with international standards. It is recommended that the EITI Report includes a summary of the findings **concerning national systems and how they impact on judgments made about data reliability**, otherwise the MSG should make the results of the review of audit and assurance practices publicly available elsewhere. **Where feasible, the understanding and conclusions could also be extended to tax administration and collection functions to strengthen overall judgments on national systems.**
 - 1.2.6 **Discussing with and providing advice to the MSG on the reporting templates based on the agreed benefit streams to be reported and the reporting entities (1.1.1– 1.1.2 above). Sample templates are available from the International Secretariat. It is recommended that the templates include a provision requiring companies to report “any other material payments to government entities” above an agreed threshold. [Where the MSG decides to task the “EITI Independent Administrator” to draft reporting templates for consideration and approval by the MSG, this should be indicated here.]**
- 1.3 On the basis of 1.1 and 1.2 as applicable, produce an **inception report that records the key understandings of the assignment:**
- 1.3.1 Includes a statement of materiality (**annex Attachment 1**) confirming the MSG’s decisions on the payments and revenues to be covered in the EITI Report, including:
 - The definition of materiality and thresholds, and the resulting revenue streams to be included in accordance with Requirement 4.1(b).
 - **Explicit consideration of the cost-benefit of reporting thresholds or materiality limits where these are very low and where the time and effort cost of such inclusion greatly exceeds the benefit**
 - The sale of the state’s share of production or other revenues collected in-kind in accordance with Requirement 4.2.
 - The coverage of infrastructure provisions and barter arrangements in accordance with Requirement 4.3.

- The coverage of social expenditure in accordance with Requirement 6.1.
- The coverage of transportation revenues in accordance with Requirement 4.4.
- Disclosure and reconciliation of payments to and from state owned enterprises in accordance with Requirement 4.6.
- The materiality and inclusion of direct sub-national payments in accordance with Requirement 4.5.
- The materiality and inclusion of sub-national transfers in accordance with Requirement 5.2.
- The level and type of disaggregation of the EITI **disclosures and Report** in accordance with Requirement 4.7.
- [\[Any other aspects as agreed by the MSG\].](#)

1.3.2 Includes a statement of materiality (~~annex Attachment~~ **1**) confirming the MSG's decisions on the companies and government entities that are required to report, including:

- The companies, including SOEs, that make material payments to the state and will be required to report in accordance with Requirement 4.1(c).
- The government entities, including any SOEs and sub-national government entities, that receive material payments and will be required to report in accordance with Requirement 4.1(c-d), 4.5 and 4.6.
- Any barriers to full government disclosure of total revenues received from each of the benefit streams agreed in the scope of the EITI report, including revenues that fall below agreed materiality thresholds (Requirement 4.1(d)).
- **Explicit consideration of the cost-benefit of reporting thresholds where these are very low and where the time and effort cost of such inclusion greatly exceeds the benefit.**

1.3.3 Based on the **understanding gained examination** of the audit and assurance procedures in companies and government entities participating in the EITI reporting process (1.2.3 above), confirms what information participating companies and government entities are required to provide to the "**EITI Independent Administrator**" in order to assure the credibility of the data in accordance with Requirement 4.9.

The "**EITI Independent Administrator**" should exercise judgement and **in the case of external professional firms selected as EITI Administrators**, apply appropriate international professional standards³ in developing a procedure that provide a sufficient basis for a comprehensive and reliable EITI **disclosures and Report**. **Where EITI Administrators are not external professional firms subject to these professional standards, the guidance therein should still inform and guide the Administrator's work, especially IAS 4410 relating to compilation work** ⁴. The "**EITI Independent Administrator**" should employ **their best his-/her** professional judgement to determine the extent to which reliance can be placed on the existing controls and audit frameworks of, **and**

³ As issued by the International Assurance and Audit Standards Board (IAASB) under the auspices of the global International Federation of Accounts (IFAC). For example, ISA 505 relative to external confirmations; ISA 530 relative to audit sampling; ISA 500 relative to audit evidence; ISRS 4400 relative to the engagement to perform agreed-upon procedures regarding financial information and ISRS 4410 relative to compilation engagements.

⁴ Under ISRS 4410, "the objective of a compilation engagement is for the accountant to use accounting expertise, as opposed to auditing expertise, to collect, classify and summarize financial information", which could inform compilation work for EITI.

applicable to, the companies and governments. Where deemed necessary by the “EITI Independent Administrator” and the multi-stakeholder group, such assurances may include:

- Requesting sign-off from a senior company or government official from each reporting entity attesting that the completed reporting form is a complete and accurate record.
- Requesting a confirmation letter from the companies’ external auditor that confirms that the information they have submitted is comprehensive and consistent with their audited financial statements, or submissions by those companies of their audited financial statements for review by the EITI Administrator for details of tax payments, effective tax rate in relation to stated profits, type of audit report etc. The MSG may decide to phase in any such procedure so that the confirmation letter may be integrated into the usual work programme of the company’s auditor. Where some companies are not required by law to have an external auditor and therefore cannot provide such assurance, this should be clearly identified, and any reforms that are planned or underway should be noted.
- Where relevant and practicable, requesting that government reporting entities obtain a certification of the accuracy of the government’s disclosures from their external auditor or equivalent.
- To gain assurance and make judgments on data reliability across fiscal years, EITI administrators could consider obtaining of confirmation from reporting companies and government entities themselves about external audits they have undergone of their financial statements and underlying records (and by extension the data submitted for EITI reports).
- Recap of understanding of tax administration and collection functions.

The inception report should document the options considered and the rationale for the assurances to be provided. Further it is important that the final reconciliation or compilation report should adequately explain the judgments by which, based on the sum of the macro-level and individual day assurance steps, conclusions are drawn on the adequacy or absence of data reliability.

1.3.4 Confirms the procedures for integrating and analysing non-revenue information included in the EITI disclosures and Report compiled or reconciled by the EITI Administrator”. The inception report should incorporate table 1 below, confirming the division of labour between the “EITI Independent Administrator”, the MSG or other actors in compiling this data, and how the information should be sourced and attributed.

Table 1 – Non-revenue information to be provided in the EITI disclosures and Report

Non-revenue information to be provided in the EITI Report	Work to be undertaken by the “EITI Independent Administrator”	Work to be undertaken by the MSG/others
Legal framework and fiscal regime in accordance with EITI Requirement 2.1.
An overview of the extractive industries, including any significant	...	

exploration activities in accordance with EITI Requirement 3.1.		
Information about the contribution of the extractive industries to the economy in accordance with EITI Requirement 6.3.	...	
Production and export data in accordance with EITI Requirement 3.2 and 3.3	...	
Information regarding state participation in the extractive industries in accordance with EITI Requirement 2.6 and 6.2. ⁵	...	
Information about the distribution of revenues from the extractive industries in accordance with EITI Requirement 5.1.	...	
Any further information further information requested by the MSG on revenue management and expenditures in accordance with EITI Requirement 5.3.	...	
Information about license holders in accordance with EITI Requirement 2.3 ⁶ and the allocation of licenses in accordance with EITI Requirement 2.2. ⁷	...	
Any information requested by the MSG on beneficial ownership in accordance with EITI Requirement 2.5 ⁸	...	
Any information requested by the MSG on contracts in accordance with EITI Requirement 2.4 ⁹	...	
[Add any other contextual information that the MSG has agreed to include in the EITI Report]	...	

1.2.6 Confirms the reporting templates (or data submission modalities under systematic disclosure),

⁵ Guidance Note 18: SOE participation in EITI Reporting, https://eiti.org/files/GN/Guidance_note_18_SOEs_EN.pdf

⁶ Guidance Note 3: Licence Registers, <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN3>

⁷ Guidance Note 4: Licence Allocations, <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN4>

⁸ Template beneficial ownership declaration, <https://eiti.org/files/Template-beneficial-ownership-declaration-form.doc>

⁹ Guidance Note 7: Contract Transparency, <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN7>

as well as any procedures or provisions relating to safeguarding confidential information. [The “EITI ~~Independent~~ Administrator” should also develop guidance to the reporting entities on how to complete the reporting templates, and provide training to reporting entities].

Phase 2 – Data collection

Objective: The purpose of the second phase of work is to collect the data for the EITI Report in accordance with the scope confirmed in the Inception Report. The MSG and national secretariat will provide contact details for the reporting entities and where the EITI Administrator is an external professional firm, assist ~~the Independent that~~ Administrator in ensuring that all reporting entities participate fully and provide data as agreed.

The “EITI ~~Independent~~ Administrator” is expected to undertake the following tasks during the data collection phase:

- 2.1 Distribute the reporting templates (or initiate the data submission modality under systematic disclosure) and collect the completed forms and associated supporting documentation directly from the participating reporting entities, as well as any contextual or other information that the MSG has tasked the “EITI ~~Independent~~ Administrator” to collect in accordance with 1.3.4 above. [Where an alternative approach to compilation or reconciliation is proposed - e.g. where the national EITI secretariat is tasked with this responsibility including ~~assists with~~ data collection, or where the data is collected through an existing reporting mechanism, there should be close oversight by the MSG consultations ~~with the Independent Administrator~~ to ensure the integrity of the information transmitted to the “EITI ~~Independent~~ Administrator” and of the overall compilation process].
- 2.2 Contact the reporting entities directly to clarify any information gaps or discrepancies.

Phase 3 – initial compilation or reconciliation

Objective: The purpose of this phase is to complete an initial compilation and reconciliation of the contextual information and revenue data with a view to identify any gaps or discrepancies to be further investigated.

- 3.1 The “EITI ~~Independent~~ Administrator” should compile a database with the payment and revenue data provided by the reporting entities.
- 3.2 The “EITI ~~Independent~~ Administrator” should comprehensively compile or reconcile the information disclosed by the reporting entities, identifying any discrepancies (including offsetting discrepancies) in accordance with the agreed scope and any other gaps in the information provided (e.g. audit assurances).
- 3.3 [The “EITI ~~Independent~~ Administrator” should identify any discrepancies above the agreed margin of error established in agreement with the MSG]

Phase 4 – investigation of discrepancies and spot checks on - and draft EITI disclosures and Report

Objective: The purpose of this phase is to investigate any discrepancies identified in the initial compilation or reconciliation, and to produce a draft EITI disclosures and Report that compiles the contextual information, reconciles or compiles financial data and explains any discrepancies above the margin of error determined by the MSG, where applicable.

- 4.1 The “EITI ~~Independent~~ Administrator” should contact the reporting entities to clarify the causes of any significant discrepancies or other gaps in the reported data, and to collect additional data from the reporting entities concerned. Such follow-up could be based on risk analysis of reporting entities or by analysis of unusual variances in year-on-year EITI-reported data.
- 4.2 This means the format of the EITI Report should present also comparative data of past 1-2

years in columnar form, for key financial elements like revenue by type and revenue collections by paying entity. This would allow identification of unusual variances and selection for further scrutiny including spot checks and obtaining explanations.

- 4.3 The “EITI ~~Independent~~ Administrator” should submit a draft EITI disclosures and Report to the MSG for comment that comprehensively reconciles or compiles the information disclosed by the reporting entities, identifying any discrepancies, and reports on contextual and other information requested by the MSG. The financial data should be disaggregated to the level of detail agreed by the MSG and in accordance with requirement 4.7. The draft EITI disclosures and Report should:
- a) describe the methodology adopted for the compilation or reconciliation of company payments and government revenues, and in the case of external professional firms, demonstrate the application of international professional standards.
 - b) include a description of all revenue streams, related materiality definitions and thresholds (Requirement 4.1).
 - c) include an assessment from the “EITI ~~Independent~~ Administrator” on the comprehensiveness and reliability of the (financial) data presented, including an informative summary of the work performed by the “EITI ~~Independent~~ Administrator” and the limitations of the overall assessment provided.
 - d) indicate the coverage of the reconciliation or compilation exercise, based on the government's disclosure of total revenues as per Requirement 4.1(d).
 - e) include an assessment of whether all companies as applicable and government entities within the agreed scope of the EITI reporting process provided the requested information. Any gaps or weaknesses in reporting to the “EITI ~~Independent~~ Administrator” must be disclosed in the EITI disclosures and Report, including naming any entities that failed to comply with the agreed procedures, and an assessment of whether this is likely to have had material impact on the comprehensiveness of the report.
 - f) document whether the participating companies as applicable and government entities had their financial statements audited in the financial year(s) covered by the EITI disclosures and Report. Any gaps or weaknesses must be disclosed. Where audited financial statements are publicly available, it is recommended that the EITI disclosures and Report advises readers on how to access this information.
 - g) include non-revenue information as per Requirement 2,3,5 and 6 and other information requested by the MSG. The contextual information should be clearly sourced in accordance with the procedures agreed by the “EITI ~~Independent~~ Administrator” and the MSG.
- 4.4 Where previous EITI disclosures and Reports have recommended corrective actions and reforms, the “EITI ~~Independent~~ Administrator” should comment on the progress in implementing those measures. [The “EITI ~~Independent~~ Administrator” should make recommendations for strengthening the reporting process in the future, including any recommendations regarding audit practices and reforms needed to bring them in line with international standards, and where appropriate, recommendations for other extractive sector reforms related to strengthening the impact of implementation of the EITI on natural resource governance. The “EITI ~~Independent~~ Administrator” is encouraged to discuss and collaborate with the MSG in formulating such recommendations.]
- 4.5 The “EITI ~~Independent~~ Administrator” is encouraged to make recommendations on strengthening these template Terms of Reference for “EITI ~~Independent~~ Administrator” services in accordance with the EITI Standard for the attention of the EITI Board.

Phase 5 – final EITI Report

Objective: The purpose of this phase is to ensure that any comments by the MSG on the draft report have been considered and incorporated in the final EITI disclosures and Report.

- 5.1 The “EITI ~~Independent~~ Administrator” will submit the EITI ~~disclosures and~~ Report upon approval to the MSG. The MSG will endorse the report prior to its publication and will oversee its publication. Where stakeholders other than the “EITI ~~Independent~~ Administrator” decide to include additional comments in, or opinions on, the EITI Report, the authorship should be clearly indicated.
- 5.2 [The final EITI Report must be translated to the following languages: ...]
- 5.3 The EITI ~~Independent~~ Administrator should produce ~~primary and any supplemental~~ electronic data files¹⁰ that can be published together with the final EITI ~~disclosures and~~ Report.
- 5.4 Following approval by the MSG, the “EITI ~~Independent~~ Administrator” is mandated to submit summary data from the EITI Report electronically to the International Secretariat according to the standardised reporting format available from the International Secretariat¹¹.
- 5.5 [The “EITI ~~Independent~~ Administrator” shall take appropriate measures to ensure that the EITI ~~disclosures and~~ Report is comprehensible. This includes ensuring that the ~~disclosures and~~ Report has high levels of readability, legibility and usability, especially if issued on on-line formats. ~~The MSG may wish to request that the report be edited by a professional copy editor and/or be designed by a professional graphical designer.~~]
- 5.6 [The MSG may request that the “EITI ~~Independent~~ Administrator”, if an external professional firm, to submit to the national EITI secretariat all data gathered during reconciliation available, including the contact information of all institutions contacted during the reporting process.]

Qualification requirements for “EITI ~~Independent~~ Administrators”

The ~~compilation or~~ reconciliation of company payments and government revenues must be undertaken by an “EITI ~~Independent~~ Administrator”, ~~overseen by and reporting to multi-stakeholder group and in the case of an external professional firm, also~~ applying international professional standards (requirement 4.9). It is a requirement that the “EITI ~~Independent~~ Administrator” is perceived by the MSG to be credible, trustworthy and technically competent (ibid). ~~Where applicable~~, Bidders must follow (and show how they will apply) the appropriate professional standards for the reconciliation / agreed-upon-procedures work in preparing their report.

The “EITI ~~Independent~~ Administrator” will need to demonstrate:

- Expertise and experience in the oil, gas and mining sectors in [country].
- Expertise in accounting, auditing and financial analysis ~~and ideally, knowledge of tax administration and collection processes and government fiscal flows generally.~~
- A track record in similar work. Previous experience in EITI reporting is not required, but would be advantageous.
- [Add information about any other skills and competencies required].

In order to ensure the quality and independence of the exercise, “EITI ~~Independent~~ Administrators” are required, in their proposal ~~or in discussions with the multi-stakeholder groups~~, to disclose any actual or potential conflicts of interest, together with commentary on how any such conflict can be avoided.

Reporting requirements and time schedule for deliverables

¹⁰ The files can be in CSV or Excel format and should contain the tables and figures from the print report. In accordance with requirement 7.1.c, the multi-stakeholder group is required to make the EITI Report available in an open data format (xlsx or csv) online.

¹¹ The latest version of the summary data template can be found at: <https://eiti.org/document/eiti-summary-data-template>

The assignment is expected to commence on [date], culminating in the finalisation of the EITI disclosures and Report by [date]. The proposed schedule is set out below:

Signing of contract, if external professional firm	[date]
Signing of Memorandum of Agreement or contract, if not external professional firm	[date]
(If relevant) Phase 0: Scoping studies	[date] - [date]
=> Scoping Study	[date]
Phase 1: Preliminary analysis	[date] - [date]
=> Inception report	[date]
Phase 2: Data collection	[date] - [date]
Phase 3: Initial reconciliation	[date] - [date]
Phase 4: Investigation of discrepancies	[date] - [date]
=> Draft disclosures and Report	[date]
Phase 5: Final disclosures and Report	[date] - [date]
=> Final EITI disclosures and Report	[date]

[Add any additional information regarding other deliverables requested by the MSG, including translations, trainings and whether the “EITI Independent Administrator” should also be tasked with delivering a Summary report]

In the case of the EITI Administrator being an external professional firm, the schedule of payments shall be as follows:

- <x%> following contract signing
- <x%> following delivery of the inception report
- <x%> following delivery of the draft EITI disclosures ad report
- <x%> following MSG approval and publication of the EITI report]

In the case of the EITI Administrator not being an external professional firm, the roles and responsibilities, capacity support or reimbursement or logistical arrangements between the MSG and the EITI Administrator will be specified in the Memorandum of Understanding or contract agreed into between the two parties.

MSG client’s oversight, input and counterpart personnel

[Add information about reporting lines, oversight of and support to the “EITI Independent Administrator” during the assignment, other logistical and administrative arrangements.]

[Other comments]

[The MSG may include additional commentary on the assignment not addressed above especially in the case where the EITI Administrator appointed is the national EITI Secretariat operating under MSG oversight or other national EITI reporting entity mandated within government for this purpose or operating under national laws]

Attachment Annex 1 – Statement of materiality

The purpose of this statement of materiality is for the “EITI Independent Administrator” to understand the scoping work and associated decisions that have already been carried out by the multi-stakeholder group or by other consultants. The “EITI Independent Administrator” confirms the joint understanding of the scope of the services in the inception report. Annex Attachment 2 lists relevant attachments, including any scoping studies undertaken in the past.

1. Taxes and revenues to be covered in the EITI disclosures and Report (Requirement 4.1)¹

With regards to the revenue streams set out in Requirements 4.1-4.2, the multi-stakeholder group has agreed that the following revenue streams from the extractive sector are material and should be **compiled or** reconciled in the EITI disclosures and Report:

Table 1 – Material revenues to be reconciled

Revenue stream	Estimated value and share of total extractive industry revenue	Government recipient	Additional commentary on work to be undertaken by the “EITI Independent Administrator” as necessary.
<list of revenue streams, taking into account common revenue streams set out in Requirement 4.1 >	<value> <percentage>
The materiality and inclusion of the state’s share of production collected in-kind (Requirement 4.2 ² , where applicable			

The multi-stakeholder group has agreed that the revenue streams from the extractive sector listed in Table 2 should be unilaterally disclosed by the government in the EITI Report rather than **compiled with or** reconciled with company figures. The reasons for unilateral disclosure rather than **compilation or** reconciliation should be documented by the MSG.

Table 2 – Material revenues to be unilaterally disclosed by the government

Revenue stream	Estimated value and share of total extractive industry revenue	Government recipient	Additional commentary on data sources and work to be undertaken by the “EITI Independent Administrator” as necessary.
...	<value> <percentage>

¹ Guidance Note 13: on defining materiality, reporting thresholds and reporting entities, https://eiti.org/files/Guidance%20note%20on%20defining%20materiality_0.pdf

² Guidance Note 18: SOE participation in EITI Reporting, https://eiti.org/files/GN/Guidance_note_18_SOEs_EN.pdf

The multi-stakeholder group has agreed that the following revenue streams from the extractive sector are immaterial and should not be **compiled or** reconciled or unilaterally disclosed by the government in the EITI **disclosures and** report:

Table 3 – Immaterial revenue streams from the extractive sector to be excluded from the EITI disclosures and Report

Revenue stream	Estimated value and share (%) of total extractive industry revenue	Government recipient	Additional commentary on data sources and rationale for concluding that the revenue stream is immaterial
...	<value> (<percentage>)

2. Additional benefit streams:

With regards to the benefit streams set out in Requirements 4, the MSG has agreed the following:

Table 4 – Additional benefit streams

Benefit stream	Applicable/material?	Estimated value and share (%) of total extractive industry revenue	Government recipient	Additional commentary on data sources and work to be undertaken by the “EITI Independent Administrator” as necessary.
The materiality and inclusion of infrastructure and barter arrangements (Requirement 4.3) ³				
The materiality and inclusion of <u>mandatory</u> social payments (Requirement 6.1(a)) ⁴				
The materiality and inclusion of <u>voluntary</u> social payments (Requirement 6.1(b)) ⁵				
The materiality and inclusion of transportation				

³ Guidance note 15: Infrastructure and barter provisions: <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN14>

⁴ Guidance note 17: Social expenditures: <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN17>

⁵ Guidance note 17: Social expenditures: <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN17>

revenues (Requirement 4.4) ⁶				
--	--	--	--	--

3. Reporting companies (Requirement 4.1)

The MSG has agreed that any company making payments [equal to or above [insert threshold]] against the material revenue streams identified in table 1 are required to be included in the EITI disclosures and Report:

Table 5 – Companies to be included in the EITI disclosures and Report

Companies	Sector	Additional commentary on work to be undertaken by the “EITI Independent Administrator “as necessary.
...

4. Government - government transactions (Requirement 4)

Table 6 – Government to government transactions included in the scope of the EITI disclosures and Report

Transactions	Applicable/material?	Financial flow	State-owned company	Government agency	Additional commentary on work to be undertaken by the “EITI Independent Administrator” as necessary.
The disclosure and reconciliation of payments to and from state-owned enterprises (Requirement 4.6) ⁷					
Transactions	Applicable/material?	Financial flow and revenue sharing formula	Government agency executing the transfer	Government agency receiving the transfer	Additional commentary on work to be undertaken by the “EITI Independent Administrator” as necessary.
The materiality and inclusion of mandatory sub-national transfers in accordance with Requirement 5.2 ⁸					

⁶ Guidance note 16: Revenues from transportation of oil, gas and minerals: <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN16>

⁷ Guidance Note 18: SOE participation in EITI Reporting, https://eiti.org/files/GN/Guidance_note_18_SOEs_EN.pdf

⁸ Guidance Note 10: Sub-national reporting, <https://eiti.org/files/Guidance-note-10-Subnationalreporting.pdf>

Attachment Annex 2 – Supporting documentation

Documentation on governance arrangements and tax policies **and tax administrative arrangements** in the extractive industries, including relevant legislation & regulations

- [...]
- [...]
- [...]

EITI workplans & other documents

- [...]
- [...]
- [...]

Findings from preliminary scoping work

- [...]

Previous EITI Reports

- [...]
- [...]

Commentary on previous EITI Reports

- [...]
- [...]

Validation Reports

- [...]
- [...]

Other relevant documentation (e.g. annual activity reports; **external peer review reports such as PEFA outcomes on national public financial management reform or OECD Forum outcomes on tax administration and tax transparency and data exchange**)

- [...]
- [...]

Annex 7: Illustrative task descriptions for EITI compilations

(where performed by National EITI Secretariats or other national entity)

Author's note: Depending on refinements made to the EITI Standard, the format of this illustrative task description could be broken into discrete sections, to be adapted and tailored by the MSG to their own circumstances, for example where compilation work is divided between work done by National Secretariat and work done by or assistance provided by external professional firms.

Assignment task descriptions for National EITI Secretariats fulfilling the EITI Administrator role to compile EITI Reports and Disclosures

This document is an illustrative task description where, with EITI Board approval, National EITI Secretariats (or other designated national entity) perform the role of EITI Administrator and undertakes compilation of EITI disclosures and Reports, under the oversight of MSGs in accordance with the EITI Standard, endorsed by the EITI Board on 15 February 2016, as modified.

The illustrative task description sets out the work determined by the MSG to be undertaken by the National Secretariat acting as EITI Administrator as part of the process by which revenue information is compiled and reported, along with other required oil, gas and mining sector information.

MSG are recommended to adapt and modify these illustrative task descriptions to their national circumstances when tasking the EITI National Secretariats (or other designated national entity) to serve as the EITI Administrator (Requirement 4.9.b.iii), under approval by EITI Board (Requirement 4.9 c) and d) and 8.a). The task description includes sections [bracketed and highlighted in blue] that should be completed by the multi-stakeholder group (MSG) in order to adapt the task description to the specific circumstances in the country. It is a requirement that the MSG approve the task description (Requirement 4.9.b.iii).

This illustrative task description is addressed to the MSG and EITI Administrator/national secretariats. A guidance note on MSG oversight of the EITI reporting cycle¹ is also available to guide MSGs and national secretariats on the issues that need to be addressed in advance of completing this role, and key issues to consider in overseeing the reporting process to ensure compliance with the EITI Standard. Utilisation of the illustrative task description does not guarantee compliance. The MSG needs to ensure that the EITI compilation, data assurance and reporting process is rigorous, comprehensive and reliable.

The EITI Board will review these illustrative task descriptions on a regular basis. Comments should be directed to the EITI International Secretariat (contact: sbartlett@eiti.org).

¹ <https://eiti.org/document/guidance-notes-implementing-countries#GN8>

Task Description for EITI Administrator

EITI Administrator for the [year] EITI Disclosures and Report, [country]

Approved by the [MSG] on [date]

Background

The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) is a global standard for improving transparency and accountability in the oil, gas and mining sectors.

EITI implementation has two core components:

- **Transparent disclosures:** Government discloses details of revenues received from oil, gas and mining companies. The latter also discloses other relevant information such as corporate social responsibility expenditures and other contributions by the industry. These figures are compiled by an EITI Administrator, and published annually alongside other sector information about the extractive industries in accordance with the EITI Standard.
- **Accountability:** a multi-stakeholder group (MSG) with representatives from government, companies and civil society is established to oversee the process and communicate the findings of the EITI reporting, and promote the integration of EITI into broader transparency and sector reform efforts in that country.

The EITI Standard encourages MSGs to explore innovative approaches to extending EITI implementation to increase the comprehensiveness of EITI reporting and public understanding of revenues and encourage high standards of transparency and accountability in public life, government operations and in business. The requirements for implementing countries are set out in the EITI Standard². Additional information is available via www.eiti.org.

It is a requirement that the MSG approves the terms of reference for the EITI Administrator (requirement 4.9.iii), i.e. this task description in the case of national secretariats (or other national entity), drawing on the objectives and agreed scope of the EITI as set out in the MSG's workplan. The MSG's deliberations on these matters should be in accordance with the MSG's internal governance rules and procedures (see requirement 1.4.b). The EITI requires an inclusive tri-partite decision making process throughout implementation, with each constituency being treated as an equal partner.

It is a requirement that the EITI Administrator be perceived by the MSG to be credible, trustworthy and technically competent (Requirement 4.9.b.ii). The MSG and EITI Administrator should address any concerns regarding conflicts of interest. The EITI Report prepared by the EITI Administrator on behalf of the MSG will be submitted to the MSG for approval and made publicly available in accordance with Requirement 7.1.

These illustrative task descriptions may also draw on "agreed-upon procedures" for EITI reporting where conducted by external reconcilers (see section 4) in accordance with EITI Requirement 4.9.b.iii. The international EITI Board has developed the latter procedures to promote greater consistency and reliability in EITI reporting. The EITI process should be used to complement, assess, and improve existing reporting and auditing systems. The Board recommends that the process understand and rely as much as possible on existing procedures and institutions, including tax administration functions so that the EITI process draws on, complements and critically evaluates existing data collection and auditing systems, and tax collection systems. In this way, the EITI process has the potential to generate important recommendations to strengthen other oversight systems.

EITI Implementation in [country]

[...].

² <http://eiti.org/document/standard>

Objectives of the task assignment

On behalf of the government of [country] and [MSG], the [MSG or contracting party if another entity] assigns the task of compiling and issuing EITI disclosures and Report for [year] to [name of entity] for the [period] by serving as EITI Administrator. The EITI Administrator is required to be competent and credible entity or firm, free from conflicts of interest and provide EITI Administrator services in accordance with the EITI Standard. The objective of the assigned responsibility and professional task assignment is to:

[-To update or produce a scoping study to inform the MSG’s decision on the scope of the [year/s] EITI Report.]

[- Compile or reconcile revenue and payments information and other required sector disclosures to Produce an EITI Report for [year/s] in accordance with the EITI Standard and section 3, below.

OR Contribute to an EITI Report for [year/s] in accordance with the EITI Standard and section 3, below].

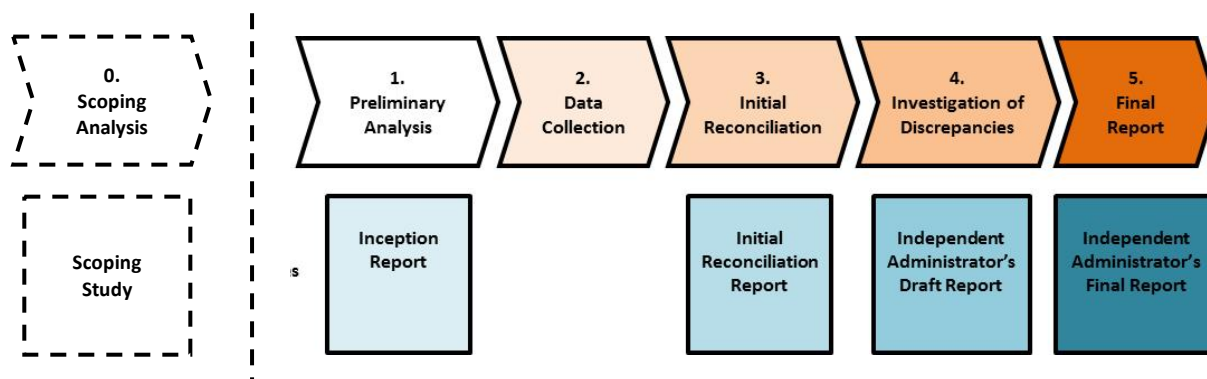
[- Summarise any additional objectives and work to be undertaken by the EITI Administrator].

Scope of tasks and expected deliverables

The work of the EITI Administrator has five conceptual phases (see figure 1). These phases may overlap and there may also be some iteration between the phases. EITI compilation and reporting is generally preceded by scoping work (phase 0 in the figure 1), which is sometimes also undertaken by the EITI Administrator and sometimes undertaken by the MSG or in conjunction with other advisers or consultants.

The EITI Administrator’s responsibilities in each phase are elaborated below.

Figure 1 – Overview of the EITI Reporting process and deliverables



*** Authors note: KEY changes to make in boxes above:

1. “Scoping” box to specify that is annual exercise, whether by MSG, Nat. Secretariat or IA

- 2. Data Collection should read “Sourcing EITI-reportable financial information”

Also, box underneath should state: “Underlying EITI data subject to audit at source”

- 3. Initial reconciliation” should read: “Compilation or reconciliation of EITI data”

Also, box underneath should state: “initial EITI-compiled or Reconciled information”

- 4. Should read: “EITI Administrator’s draft Report accompanying the EITI data”

Phase 0 - Scoping and scoping study

Objective: Scoping work aims to identify what the EITI disclosures and Report should cover in order to meet the requirements of the EITI Standard. Scoping sets the basis for producing a timely, comprehensive, reliable and comprehensible EITI disclosures and Report. It commonly involves looking at issues such as the fiscal period to be reported, the sector contextual information that should be disclosed or be part of the EITI Report, reviewing the types of audit assurances that are present or needed for ensuring that the data submitted by reporting entities is credible, determining which revenue streams from oil, gas and mining are significant, and consequently which companies and government entities should be required to report. It is also an opportunity for the multi-stakeholder group to consider the feasibility of extending the scope of EITI reporting beyond the minimum requirements in order to address the objectives outlined in the EITI workplan. Scoping may also investigate likely gaps or issues that may be particularly challenging to include in the EITI Report with a view to identify options, solutions, and recommendations for an appropriate reporting methodology for consideration by the multi-stakeholder group. As a preliminary step to judgments on the environment for data assurance, the scoping study would also reflect an understanding of prevailing statutes and regulations for audits of private sector companies and public sector entities and how they operate and if feasible, an understanding of tax administration and collection functions.

The EITI Administrator is expected to undertake the following tasks during the scoping phase:

- ...
- ...]

Phase 1 – Preliminary analysis and inception report

Objective: The purpose of the inception phase is to confirm that the scope of the EITI reporting process has been clearly defined, including the compilation process selected, reporting templates from government (or data submission modalities in systematic disclosures), data collection procedures from companies for social and other payments, and the schedule for publishing the EITI disclosures and Report. In cases where the EITI Administrator is involved in scoping work, the inception phase will not be extensive. The inception report thus ensures that there is a mutual understanding between the MSG and the EITI Administrator of the scope of the EITI disclosures and Report, the sources of those data flows and the work to be carried out.

The MSG's proposal for the scope of the EITI Report, to be revised and confirmed with the EITI Administrator during the inception period, is set out in Attachment 1.

**** Authors Note – Attachments 1 and 2 not repeated here – same as Annex 6 above *****

The EITI Administrator is expected to undertake the following tasks during the inception phase:

- 1.1 Review the relevant background information, including the governance arrangements and tax policies and tax administration and collection arrangements in the extractive industries, the findings from any preliminary scoping work, and the conclusions and recommendations from previous EITI Reports and Validations. (A list of relevant documentation is provided as Attachment 2).
- 1.2 The EITI Administrator should review the scope proposed by the MSG in Attachment 1 in order to get a full understanding with a particular focus on the following:
 - 1.2.1 Reviewing the comprehensiveness of the revenues and social / other payments disclosed by companies to be covered in the EITI Report as proposed by the MSG in Attachment 1 and in accordance with EITI Requirement 4.

- 1.2.2 Reviewing the comprehensiveness of the companies and government entities that are required to report as defined by the MSG in Attachment 1 and in accordance with EITI Requirement 4.1
- 1.2.3 Providing expert advice to MSGs on efficient yet effective ways to ensure a large proportion of revenues can be compiled by identifying scope of reporting that captures a narrower set of reporting entities and revenues types, but will cover a substantial share of their total populations
- 1.2.4 Paying particular attention to operating State-Owned Enterprises and the totality of the revenues and payments flows and linkages and ensuring both their participation and that their financial and sector reporting is comprehensive and reliable
- 1.2.5 Supporting the MSG with understanding and drawing conclusions from the audit and assurance procedures in companies and government entities participating in the EITI reporting process. This includes examining the relevant laws and regulations, any reforms that are planned or underway, and whether these procedures are in line with international standards. It is recommended that the EITI Report includes a summary of the findings concerning national systems and how they impact on judgments made about data reliability, otherwise the MSG should make the results of the review of audit and assurance practices publicly available elsewhere. Where feasible, the understanding and conclusions could also be extended to tax administration and collection functions to strengthen overall judgments on national systems.
- 1.2.6 Discussing with and providing advice to the MSG on the reporting templates based on the agreed benefit streams to be reported and the reporting entities (1.1.1– 1.1.2 above). Sample templates are available from the International Secretariat. It is recommended that the templates include a provision requiring companies to report “social expenditures incurred or any other material non-tax payments to government entities” above an agreed threshold. [\[Where the MSG decides to task the EITI Administrator to draft or update the reporting templates for consideration and approval by the MSG, this should be indicated here.\]](#)
- 1.3 On the basis of 1.1 and 1.2 as applicable, produce an inception report that records the key understandings of the task assignment:
- 1.3.1 Includes a statement of materiality (Attachment 1) confirming the MSG’s decisions on the payments and revenues to be covered in the EITI Report, including:
- The definition of materiality and thresholds, and the resulting revenue streams to be included in accordance with Requirement 4.1(b).
 - Explicit consideration of the cost-benefit of reporting thresholds or materiality limits where these are very low and where the time and effort cost of such inclusion greatly exceeds the benefit
 - The sale of the state’s share of production or other revenues collected in-kind in accordance with Requirement 4.2.
 - The coverage of infrastructure provisions and barter arrangements in accordance with Requirement 4.3.
 - The coverage of social expenditure or similar expenses incurred by companies in accordance with Requirement 6.1.
 - The coverage of transportation revenues in accordance with Requirement 4.4.
 - Disclosure and reconciliation of payments to and from state owned enterprises in accordance with Requirement 4.6.
 - The materiality and inclusion of direct sub-national payments in accordance with

Requirement 4.5.

- The materiality and inclusion of sub-national transfers in accordance with Requirement 5.2.
- The level and type of disaggregation of the EITI disclosures and Report in accordance with Requirement 4.7.
- [\[Any other aspects as agreed by the MSG\].](#)

1.3.2 Includes a statement of materiality (Attachment 1) confirming the MSG's decisions on the government entities and companies that are required to report, including:

- The government entities, including any SOEs and sub-national government entities, that receive material payments and will be required to report in accordance with Requirement 4.1(c-d), 4.5 and 4.6.
- The companies, including SOEs, that make incur material social or similar expenditures and will be required to report in accordance with Requirement 4.1(c).
- Any barriers to full government disclosure of total revenues received from each of the benefit streams agreed in the scope of the EITI report, including revenues that fall below agreed materiality thresholds (Requirement 4.1(d)).
- Explicit consideration of the cost-benefit of reporting thresholds where these are very low and where the time and effort cost of such inclusion greatly exceeds the benefit.

1.3.3 Based on the understanding gained of the audit and assurance procedures in companies and government entities participating in the EITI reporting process (1.2.3 above), confirms what information participating companies and government entities are required to provide to the EITI Administrator in order to assure the credibility of the data in accordance with Requirement 4.9.

The EITI Administrator should exercise judgement in developing a methodology for data compilation that provide a sufficient basis for a comprehensive and reliable EITI disclosures and Report. Where EITI Administrators are not external professional firms subject to professional standards, the guidance therein could still inform and guide the EITI Administrator's work, especially IAS 4410 relating to compilation work³. The EITI Administrator should employ their best judgement to determine the extent to which reliance can be placed on the existing controls and audit frameworks of, and applicable to, the companies and governments and to task administration functions. Where deemed necessary by the Administrator and the multi-stakeholder group, such assurances may include:

- Requesting sign-off from a senior company or government official from each reporting entity attesting that the completed reporting form is a complete and accurate record.
- Requesting a confirmation letter from the companies' external auditor that confirms that the information they have submitted is comprehensive and consistent with their audited financial statements, or submissions by those companies of their audited financial statements for review by the EITI Administrator for details of tax payments, effective tax rate in relation to stated profits, type of audit report etc. The MSG may decide to phase in any such procedure so that the confirmation letter may be integrated into the usual work programme of the company's auditor. Where some companies are not required by law to have an external auditor and therefore cannot

³ Under ISRS 4410, "the objective of a compilation engagement is for the accountant to use accounting expertise, as opposed to auditing expertise, to collect, classify and summarize financial information", which could inform compilation work for EITI.

provide such assurance, this should be clearly identified, and any reforms that are planned or underway should be noted.

- Where relevant and practicable, requesting that government reporting entities obtain a certification of the accuracy of the government’s disclosures from their external auditor or equivalent.
- To gain assurance and make judgments on data reliability across fiscal years, EITI administrators could consider obtaining of confirmation from reporting companies and government entities themselves about external audits they have undergone of their financial statements and underlying records (and by extension the data submitted for EITI reports).
- Recap of understanding of tax administration and collection functions.

The inception report should document the options considered and the rationale for the assurances to be provided. Further it is important that the final reconciliation or compilation report should adequately explain the judgments by which, based on the sum of the macro-level and individual day assurance steps, conclusions are drawn on the adequacy or absence of data reliability.

1.3.4 Confirms the procedures for integrating and analysing non-revenue information included in the EITI disclosures and Report compiled or reconciled by the EITI Administrator. The inception report should incorporate table 1 below, confirming the division of labour between the EITI Administrator, the MSG or other actors in compiling this data, and how the information should be sourced and attributed.

Table 1 – Non-revenue information to be provided in the EITI disclosures and Report

Non-revenue information to be provided in the EITI Report	Work to be undertaken by the EITI Administrator	Work to be undertaken by the MSG/others
Legal framework and fiscal regime in accordance with EITI Requirement 2.1.
An overview of the extractive industries, including any significant exploration activities in accordance with EITI Requirement 3.1.
Information about the contribution of the extractive industries to the economy in accordance with EITI Requirement 6.3.
Production and export data in accordance with EITI Requirement 3.2 and 3.3	...	
Information regarding state participation in the extractive industries in accordance with EITI Requirement 2.6 and 6.2. ⁴	...	

⁴ Guidance Note 18: SOE participation in EITI Reporting, https://eiti.org/files/GN/Guidance_note_18_SOEs_EN.pdf

Information about the distribution of revenues from the extractive industries in accordance with EITI Requirement 5.1.	...	
Any further information further information requested by the MSG on revenue management and expenditures in accordance with EITI Requirement 5.3.	...	
Information about license holders in accordance with EITI Requirement 2.3 ⁵ and the allocation of licenses in accordance with EITI Requirement 2.2. ⁶	...	
Any information requested by the MSG on beneficial ownership in accordance with EITI Requirement 2.5 ⁷	...	
Any information requested by the MSG on contracts in accordance with EITI Requirement 2.4 ⁸	...	
[Add any other contextual information that the MSG has agreed to include in the EITI Report]	...	

1.2.6 Confirms the reporting templates (or data submission modalities under systematic disclosure), as well as any procedures or provisions relating to safeguarding confidential information. [The EITI Administrator should also develop guidance to the reporting entities on how to complete the reporting templates, and provide training to reporting entities].

Phase 2 – Data collection

Objective: The purpose of the second phase of work is to collect the data for the EITI Report in accordance with the scope confirmed in the Inception Report. The MSG and national secretariat / EITI Administrator will provide contact details for the reporting entities, ensuring that all reporting entities participate fully and provide data as agreed.

The EITI Administrator is expected to undertake the following tasks during the data collection phase:

2.1 Distribute the reporting templates (or initiate the data submission modality under systematic disclosure) and collect the completed forms and associated supporting documentation directly from the participating reporting entities, as well as any contextual or other information that the MSG has tasked the EITI Administrator to collect in accordance with 1.3.4 above. [Where an alternative approach to compilation or reconciliation is proposed - e.g. where the national EITI secretariat is tasked with this responsibility including data collection, or where the data is collected through an

⁵ Guidance Note 3: Licence Registers, <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN3>

⁶ Guidance Note 4: Licence Allocations, <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN4>

⁷ Template beneficial ownership declaration, <https://eiti.org/files/Template-beneficial-ownership-declaration-form.doc>

⁸ Guidance Note 7: Contract Transparency, <https://eiti.org/guidance-notes-and-standard-terms-reference#GN7>

existing reporting mechanism, there should be close oversight by the MSG to ensure the integrity of the information transmitted to the EITI Administrator and of the overall compilation process].

2.2 Contact the reporting entities directly to clarify any information gaps or discrepancies.

Phase 3 – initial compilation

Objective: The purpose of this phase is to complete an initial compilation of the sector contextual information and revenue and social payments data with a view to identify any gaps or discrepancies to be further investigated.

- 3.1 The EITI Administrator should compile a database with the payment and revenue data provided by the reporting entities.
- 3.2 The EITI Administrator should comprehensively compile or reconcile the information disclosed by the reporting entities, identifying any discrepancies (including offsetting discrepancies) in accordance with the agreed scope and any other gaps in the information provided (e.g. audit assurances).
- 3.3 [The EITI Administrator should identify any discrepancies above the agreed margin of error established in agreement with the MSG]

Phase 4 – investigation of discrepancies and spot checks on - and draft EITI disclosures and Report

Objective: The purpose of this phase is to investigate any discrepancies identified in the initial compilation, and to produce a draft EITI disclosures and Report that compiles the contextual information, compiles financial data and explains any discrepancies above the margin of error determined by the MSG, where applicable.

- 4.1 The EITI Administrator should contact the reporting entities to clarify the causes of any significant discrepancies or other gaps in the reported data, and to collect additional data from the reporting entities concerned. Such follow-up could be based on risk analysis of reporting entities or by analysis of unusual variances in year-on-year EITI-reported data.
- 4.2 This means the format of the EITI Report should present also comparative data of past 1-2 years in columnar form, for key financial elements like revenue by type and revenue collections by paying entity. This would allow identification of unusual variances and selection for further scrutiny including spot checks and obtaining explanations.
- 4.3 The EITI Administrator should submit a draft EITI disclosures and Report to the MSG for comment that comprehensively compiles the information disclosed by the reporting entities, identifying any discrepancies, and reports on contextual and other information requested by the MSG. The financial data should be disaggregated to the level of detail agreed by the MSG and in accordance with requirement 4.7. The draft EITI disclosures and Report should:
 - a) describe the methodology adopted for the compilation of company social payments and government revenues, demonstrating the standards of care and attention used.
 - b) include a description of all revenue streams, related materiality definitions and thresholds (Requirement 4.1).
 - c) include an assessment from the EITI Administrator on the comprehensiveness and reliability of the (financial) data presented, including an informative summary of the work performed by the EITI Administrator and the limitations of the overall assessment provided.
 - d) indicate the coverage of the compilation exercise, based on the government's disclosure of total revenues as per Requirement 4.1(d).
 - e) include an assessment of whether all companies as applicable and government entities within the agreed scope of the EITI reporting process provided the requested information. Any gaps or weaknesses in reporting to the EITI Administrator must be disclosed in the EITI disclosures and Report, including naming any entities that failed to comply with the agreed procedures, and an

assessment of whether this is likely to have had material impact on the comprehensiveness of the report.

- f) document whether the participating companies as applicable and government entities had their financial statements audited in the financial year(s) covered by the EITI disclosures and Report. Any gaps or weaknesses must be disclosed. Where audited financial statements are publicly available, it is recommended that the EITI disclosures and Report advises readers on how to access this information.
- g) include non-revenue information as per Requirement 2,3,5 and 6 and other information requested by the MSG. The contextual information should be clearly sourced in accordance with the procedures agreed by the EITI Administrator and the MSG.

4.4 Where previous EITI disclosures and Reports have recommended corrective actions and reforms, the EITI Administrator should comment on the progress in implementing those measures. [The EITI Administrator should make recommendations for strengthening the reporting process in the future, including any recommendations regarding audit practices and reforms needed to bring them in line with international standards, and where appropriate, recommendations for other extractive sector reforms related to strengthening the impact of implementation of the EITI on natural resource governance. The EITI Administrator is encouraged to discuss and collaborate with the MSG in formulating such recommendations.]

4.5 The EITI Administrator is encouraged to make recommendations on strengthening this illustrative assignment description for EITI Administrator services in accordance with the EITI Standard for the attention of the EITI Board.

Phase 5 – final EITI Report

Objective: The purpose of this phase is to ensure that any comments by the MSG on the draft report have been considered and incorporated in the final EITI disclosures and Report.

5.1 The EITI Administrator will submit the EITI disclosures and Report upon approval to the MSG. The MSG will endorse the report prior to its publication and will oversee its publication. Where stakeholders other than the EITI Administrator decide to include additional comments in, or opinions on, the EITI Report, the authorship should be clearly indicated.

5.2 [The final EITI Report must be translated to the following languages: ...]

5.3 The EITI Administrator should produce primary and any supplemental electronic data files⁹ that can be published together with the final EITI disclosures and Report.

5.4 Following approval by the MSG, the EITI Administrator is mandated to submit summary data from the EITI Report electronically to the International Secretariat according to the standardised reporting format available from the International Secretariat ¹⁰.

5.5 [The EITI Administrator shall take appropriate measures to ensure that the EITI disclosures and Report is comprehensible. This includes ensuring that the disclosures and Report has high levels of readability, legibility and usability, especially if issued on on-line formats.

5.6 The MSG may request that the EITI Administrator, if an external professional firm, to submit to the national EITI secretariat all data gathered during reconciliation available, including the contact information of all institutions contacted during the reporting process.]

5.7 [...]

Qualification requirements for EITI Administrators

⁹ The files can be in CSV or Excel format and should contain the tables and figures from the print report. In accordance with requirement 7.1.c, the multi-stakeholder group is required to make the EITI Report available in an open data format (xlsx or csv) online.

¹⁰ The latest version of the summary data template can be found at:
<https://eiti.org/document/eiti-summary-data-template>

The compilation of government revenues, sector information and company social payments needs to be undertaken by a EITI Administrator, overseen by and reporting to multi-stakeholder group (requirement 4.9). It is a requirement that the EITI Administrator is perceived by the MSG to be credible, trustworthy and technically competent (ibid).

The EITI Administrator will need to possess:

- Expertise and experience in the oil, gas and mining sectors in [country].
- Expertise in accounting, auditing and financial analysis and ideally, knowledge of tax administration and collection processes and government fiscal flows generally.
- A track record in similar work. Previous experience in EITI reporting is not required, but would be advantageous.
- [\[Add information about any other skills and competencies required\]](#).

In order to ensure the quality and independence of the exercise, EITI Administrators are required, in their proposal or in discussions with the multi-stakeholder groups, to discuss any actual or perceived conflicts of interest, together with commentary on how any such conflict can be avoided.

Reporting requirements and time schedule for deliverables

The assignment is expected to commence on [date], culminating in the finalisation of the EITI disclosures and Report by [date]. The proposed schedule is set out below:

Assignment of task description	[date]
Discussion of, clarifications on and acceptance of task assignment including expertise needed	[date]
(If relevant) Phase 0: Scoping studies	[date] - [date]
=> Scoping Study	[date]
Phase 1: Preliminary analysis	[date] - [date]
=> Inception report discussed with MSG	[date]
Phase 2: Data collection	[date] - [date]
Phase 3: Initial reconciliation	[date] - [date]
Phase 4: Investigation of discrepancies	[date] - [date]
=> Draft disclosures and Report	[date]
Phase 5: Final disclosures and Report	[date] - [date]
=> Final EITI disclosures and Report	[date]

[\[Add any additional information regarding other deliverables requested by the MSG, including translations, trainings and whether the EITI Administrator should also be tasked with delivering a Summary report\]](#)

MSG oversight and input

[Add information about reporting lines, oversight of and support to the EITI Administrator during the assignment, other logistical and administrative arrangements.]

[Other comments]

[The MSG may include additional commentary on the assignment not addressed above especially in the case where the EITI Administrator appointed is the national EITI Secretariat operating under MSG oversight or other national EITI reporting entity mandated within government for this purpose or operating under national laws]