

La présente note a été publiée par le Secrétariat international de l'ITIE afin de fournir des orientations aux pays mettant en œuvre l'ITIE qui essaient de satisfaire aux Exigences de la Norme ITIE. Nous conseillons aux lecteurs de se reporter directement à la Norme ITIE et de contacter le Secrétariat afin d'obtenir tout éclaircissement utile. Les coordonnées figurent sur le site www.eiti.org.

Elaboration, mise en œuvre et suivi des recommandations issues du rapportage ITIE

Note d'orientation 20 - Exigences n° 7.3 and 7.4.a (iii), 1.5 c (iv)

1. Résumé	1
2. Exigences couvrant ce thème	3
3. Orientations sur la manière d'élaborer des recommandations utiles	4
3.1 Le rôle du Groupe multipartite et de l'Administrateur Indépendant : qui élabore les recommandations ?	4
3.2 Type de recommandations : quels sont les problèmes abordés par les recommandations ?	7
3.3 Liste de contrôle pour l'élaboration de recommandations	10
4. Directives sur la planification, la mise en œuvre et le suivi des recommandations	11
4.1 Mesures requises pour mettre en œuvre les recommandations : élaboration d'un plan d'action	11
4.2 Mise en œuvre des recommandations : exécution du plan d'action	13
4.3 Suivi de la mise en œuvre des recommandations : comment assurer le suivi des progrès	15
4.4 Liste de contrôle pour le suivi des recommandations	17
5. Étude de cas : Impact des recommandations sur les transferts infranationaux au Ghana	18

1. Résumé

Dans beaucoup de pays, les recommandations issues des Rapports ITIE représentent l'un des impacts les plus importants de la mise en œuvre de l'ITIE. Ces recommandations se sont typiquement concentrées sur l'amélioration des aspects techniques du processus de déclaration ITIE. Cependant, au vu de l'élargissement de la Norme ITIE à toute la chaîne de valeur du secteur extractif et de l'accent supplémentaire qui a été placé sur la réalisation des priorités nationales pour le secteur extractif, les Rapports ITIE produisent de plus en plus d'informations qui ont davantage de pertinence pour les débats politiques dans les pays mettant en œuvre l'ITIE. Le rapportage ITIE peut par conséquent contribuer à identifier les problèmes et les lacunes liés à la gouvernance des ressources naturelles, alors que les recommandations émanant des Rapports ITIE ont le potentiel de renforcer les systèmes tant des gouvernements que des entreprises.

Les Termes de Référence standard pour l'Administrateur Indépendant donnent à l'Administrateur Indépendant un mandat pour faire des recommandations sur base du rapportage ITIE. Ceci inclut les recommandations visant à améliorer les pratiques d'audit et les réformes nécessaires pour les rendre plus conformes aux normes internationales ainsi que des recommandations portant sur d'autres réformes du secteur extractif liées au renforcement de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles (le cas échéant). L'Administrateur Indépendant devra également examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations issues des Rapports ITIE antérieurs. Dans certains pays, le Groupe multipartite a soutenu activement l'Administrateur Indépendant dans l'élaboration des recommandations ou a élaboré ses propres recommandations en complément de celles de l'Administrateur Indépendant.

Afin d'assurer que les recommandations sont suivies, l'Exigence ITIE n°7.2 nécessite que le Groupe multipartite entreprenne des actions à partir des enseignements tirés et qu'il identifie et tienne compte des recommandations découlant des Rapports ITIE, en documentant notamment toutes activités de suivi des recommandations. Des pays comme le Nigéria et les Philippines ont élaboré des plans d'action spécifiques à cette fin. Le Groupe multipartite inclura tout projet de mise en œuvre des recommandations dans son plan de travail (Exigence 1.5.C.iv).

S'appuyant sur des exemples et pratiques en provenance des pays mettant en œuvre l'ITIE, la présente note d'orientation souligne certains problèmes que le Groupe multipartite pourrait souhaiter examiner afin de veiller à ce que les Rapports ITIE contiennent des recommandations utiles. La première partie de la présente note se penche sur la manière d'élaborer les recommandations. La deuxième partie offre des suggestions sur la façon dont les Groupes multipartites peuvent élaborer des plans d'action pour veiller à ce que les recommandations soient examinées et mises en œuvre, le cas échéant, par les parties prenantes appropriées.

2. Exigences couvrant ce thème

Encadré 1 – Les Exigences de l'ITIE liées aux recommandations ainsi que les dispositions pertinentes couvrant les recommandations des Termes de Référence standard pour l'Administrateur Indépendant

Termes de Référence standard (TdR) pour l'Administrateur Indépendant¹ : évaluation et recommandations

Les TdR indiquent :

« Lorsque des Rapports ITIE antérieurs ont recommandé des mesures correctives et des réformes, l'Administrateur Indépendant doit commenter les progrès accomplis dans leur mise en œuvre. »

De plus, le Groupe multipartite pourrait souhaiter demander à l'Administrateur indépendant :

« L'Administrateur Indépendant doit émettre des recommandations de nature à améliorer le processus de déclaration, y compris des recommandations relatives aux pratiques d'audit et aux réformes nécessaires pour les rendre conformes aux normes internationales, et lorsque c'est approprié, émettre des recommandations pour d'autres réformes du secteur extractif liées au renforcement de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles. L'Administrateur Indépendant est encouragé à collaborer avec le Groupe multipartite lorsqu'il émet de telles recommandations. »

Exigences de la Norme ITIE

7.3 Ecart et recommandations des Rapports ITIE

En vue d'un renforcement de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles, conformément à l'Exigence 7.4, le Groupe multipartite est tenu d'entreprendre des actions à partir des enseignements tirés, d'identifier, de comprendre et de corriger les causes des écarts et de tenir compte des recommandations résultant du rapportage ITIE.

1.5 Plan de travail

¹ Conformément à l'Exigence 4.9.b.iii, « Le Groupe multipartite et l'administrateur indépendant sont tenus de convenir de Termes de Référence pour la publication des rapports ITIE basés sur les Termes de Référence standard avalisés par le Conseil d'administration. » Ceci signifie que les rapports ITIE doivent traiter des dispositions des TdR afin de respecter l'exigence 4.9.b.iii. L'exigence 4.9 .b.ii précise en outre qu'« Au cas où le Groupe multipartite souhaite adapter les procédures convenues ou s'en écarter, il devra solliciter au préalable l'accord du Conseil d'administration de l'ITIE. »

Les Termes de Référence standard pour les Administrateurs Indépendants sont disponibles ici :

<https://eiti.org/fr/notes-dorientation-et-termes-reference-standards#termes-de-rfrence-standards>

Le Groupe multipartite est tenu de convenir et de tenir à jour un plan de travail, entièrement chiffré et compatible avec les échéances de déclaration et de Validation fixées par le Conseil d'administration de l'ITIE. Le plan de travail doit :

c.iv. Présenter le travail du Groupe multipartite dont l'objectif est la mise en œuvre des recommandations de la Validation et du processus ITIE.

7.4 Examiner les résultats et l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE

Le Groupe multipartite est tenu d'évaluer les résultats et l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles.

a) Le Groupe multipartite est tenu de publier des rapports annuels d'avancement.

Les rapports annuels d'avancement doivent inclure :

iii. Un aperçu des réponses du Groupe multipartite aux recommandations issues de la réconciliation et de la Validation, et des progrès accomplis, conformément à la Disposition 7.3. Le Groupe multipartite est tenu d'établir une liste des recommandations et des activités qui ont été entreprises en vue de répondre à chacune d'entre elles ainsi que le niveau de progrès dans la mise en œuvre de chaque recommandation. Lorsque le gouvernement ou le Groupe multipartite a décidé de ne pas mettre en œuvre une recommandation, il est exigé du Groupe multipartite d'explicitier le raisonnement sous-tendant cette décision dans le rapport annuel d'avancement.

Source : Termes de Référence standard pour les Administrateurs Indépendants, p 11 et Norme ITIE, page 31

3. Orientations sur la manière d'élaborer des recommandations utiles

Le Secrétariat international de l'ITIE suggère que le Groupe multipartite examine le rôle qu'il devrait jouer dans l'élaboration des recommandations et le type de problèmes que les recommandations devraient aborder.

3.1 Le rôle du Groupe multipartite et de l'Administrateur Indépendant : qui élabore les recommandations ?

Les Groupes multipartites ont adopté différentes approches à l'élaboration des recommandations pour les Rapports ITIE. Bien que le Groupe multipartite n'est qu'encouragé à inclure la disposition liée aux recommandations dans les Termes de Référence de l'Administrateur Indépendant, la pratique dans les pays mettant en œuvre l'ITIE montre qu'il existe habituellement trois façons d'élaborer des recommandations :

- i) L'Administrateur Indépendant élabore les recommandations. La plupart des pays confient la tâche d'élaborer les recommandations à l'Administrateur Indépendant, en fonction des besoins. Conformément aux Termes de Référence de l'Administrateur Indépendant, ces recommandations sont habituellement axées sur l'amélioration du processus de déclaration ITIE ou le renforcement

des systèmes d'audit, bien que l'Administrateur Indépendant devrait également, le cas échéant, faire des recommandations d'autres réformes liées au renforcement de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles. Le Groupe multipartite peut aussi demander à l'Administrateur Indépendant de formuler des recommandations sur d'autres questions, par exemple conformément aux objectifs du plan de travail de l'ITIE. Bien que la responsabilité eu égard aux recommandations incombe en dernier lieu à l'Administrateur Indépendant, c'est le Groupe multipartite qui est tenu en fin de compte d'avaliser le Rapport ITIE que l'Administrateur Indépendant aura préparé, y compris les recommandations et d'opérer suivi de celles-ci conformément à l'Exigence 7.4.a.iii.

Exemple : au Nigéria, l'Administrateur Indépendant a élaboré des recommandations au cours du processus de déclaration ITIE. Le secrétariat national et le Groupe multipartite se sont ensuite appuyés sur les conclusions du rapport final pour formuler un plan d'action stratégique visant à mettre en œuvre les recommandations.

- ii) L'Administrateur Indépendant et le Groupe multipartite élaborent séparément des recommandations. Au cours de l'élaboration du rapport, il se peut que l'Administrateur Indépendant identifie des problèmes et des faiblesses qui affectent le processus de déclaration ITIE et qu'il offre des propositions d'amélioration. Cependant, les représentants du Groupe multipartite et leurs collègues peuvent parfois être tout aussi bien, voire mieux, habilités à formuler des recommandations se rapportant aux réformes plus générales du secteur de la gouvernance, en particulier dans les cas où l'Administrateur Indépendant est un cabinet comptable international doté d'une expertise limitée hors du secteur financier ou qui manque de connaissances du contexte local. Dans ce cas, certains Groupes multipartites ont jugé qu'il était utile d'élaborer leur propre ensemble de recommandations devant être approuvées par le Groupe multipartite et intégrées au Rapport ITIE aux côtés des recommandations de l'Administrateur Indépendant.

Exemple : aux Philippines, le Groupe multipartite et l'Administrateur Indépendant se sont partagé les responsabilités en matière d'élaboration des recommandations. Le Rapport ITIE 2012 comporte un ensemble de recommandations de la part de l'Administrateur Indépendant qui portent spécifiquement sur les problèmes de déclaration ITIE alors que le Groupe multipartite a élaboré un autre ensemble de recommandations qui abordent les problèmes plus généraux du secteur extractif et attribuent les responsabilités en matière de mesures correctives et de suivi aux agences/parties prenantes compétentes :

- *Les recommandations élaborées par les membres des Groupes multipartites :* au cours de la préparation du Rapport ITIE, chaque collègue, à savoir le gouvernement, la société civile et l'industrie, a identifié les lacunes mises en évidence dans le Rapport ITIE et a formulé des propositions de recommandations. Le Groupe multipartite a ensuite examiné les recommandations avancées par chaque collègue et convenu d'un ensemble de recommandations communes sous la forme d'un protocole. Le protocole a par la suite été remis au Conseil de coordination de l'industrie minière, un conseil de haut niveau doté d'un mandat juridique lui donnant droit d'exiger de la part des entités de l'État d'effectuer un suivi des actions.
- *Les recommandations élaborées par l'Administrateur Indépendant :* l'ensemble de recommandations élaborées par l'Administrateur Indépendant suivaient les instructions énoncées dans les Termes de Référence standard des Administrateurs Indépendants, et

cherchaient par conséquent à apporter des améliorations au processus de déclaration ITIE et aux pratiques d'audit. L'Administrateur Indépendant a régulièrement signalé au Groupe multipartite les lacunes ou écarts identifiés au cours du processus de déclaration, et le Groupe multipartite et le secrétariat ont commencé à travailler sur une réponse aux recommandations dès que les lacunes ont été identifiées. Les recommandations de l'Administrateur Indépendant ont également été intégrées à un protocole consolidé.

- iii) L'Administrateur Indépendant élabore les recommandations en étroite collaboration avec le Groupe multipartite au cours de la préparation du Rapport. Le Groupe multipartite peut également travailler avec l'Administrateur Indépendant pendant la préparation du Rapport visant à élaborer des recommandations. Les TdR Standard pour les Administrateurs Indépendants encouragent l'Administrateur Indépendant à travailler de concert avec le Groupe multipartite pour la formulation des recommandations. Dans ce cas, l'Administrateur Indépendant est en mesure de faire régulièrement part au Groupe multipartite des conclusions du rapprochement et des problèmes qui apparaissent. Le Groupe multipartite peut souhaiter établir un groupe de travail ou un sous-comité qui examinera les aspects techniques des problèmes identifiés.

Exemple : au Ghana, le Groupe multipartite a élaboré des recommandations en collaboration avec l'Administrateur Indépendant. L'Administrateur Indépendant a proposé des recommandations à chaque étape de la préparation du Rapport (phase initiale, projet de rapport et rapport final) et le Groupe multipartite a pu examiner et adopter les recommandations à chaque étape. Suite à l'approbation du Rapport ITIE final par le Groupe multipartite, le Groupe multipartite et le secrétariat national ont élaboré un plan d'action visant à mettre en œuvre les recommandations.

Encadré 2 - Dispositions supplémentaires dans les Termes de Référence standard de l'Administrateur Indépendant au Ghana

Les TdR des Rapports ITIE sur le gaz et le pétrole de l'ITIE Ghana (GHEITI) 2012-2013 confiaient tout particulièrement la tâche d'analyser et de proposer des recommandations sur les questions suivantes à l'Administrateur indépendant :

- Vérification de la base de calcul du revenu de référence, du Montant du financement budgétaire annuel, et confirmation de leur conformité avec les dispositions de la Loi ghanéenne sur la gestion des revenus pétroliers.
- Signalement des retraits du Fonds de participation pétrolier au profit des Fonds de stabilisation, du patrimoine et du financement budgétaire annuel, et confirmation de leur conformité avec les dispositions légales.
- Analyse du rendement des Fonds du patrimoine et de stabilisation du Ghana et rapport les concernant, conformément aux dispositions légales.

3.2 Type de recommandations : quels sont les problèmes abordés par les recommandations ?

La nature des recommandations contenues dans les Rapports ITIE constitue un facteur important susceptible d'influencer la mesure dans laquelle les conclusions des rapports auront une incidence sur les réformes du secteur extractif. Les problèmes identifiés dans le Rapport ITIE sont-ils spécifiquement liés à la déclaration ITIE, tels que des suggestions d'amélioration des formulaires de déclaration, du périmètre et de la matérialité ? Y a-t-il des écarts ou irrégularités de paiements qui mettent en évidence des problèmes concernant les systèmes comptables du gouvernement et des entreprises ? Le processus de collecte des informations contextuelles révèle-t-il des écarts ou des déviations par rapport aux cadres juridiques existants aux systèmes d'octroi de licences ou de perception de l'impôt liés au secteur extractif, ou met-il en évidence des besoins de réformes de la réglementation ou de la loi ? Il se peut que le Groupe multipartite souhaite examiner certaines questions lorsqu'il élaborera les recommandations ou qu'il veuille confier cette tâche à l'Administrateur Indépendant.

Comme en atteste l'expérience des pays mettant en œuvre l'ITIE (voir tableau 1 et encadré 3), le rapportage ITIE peut potentiellement jouer le rôle d'outil de diagnostic pour souligner les améliorations à apporter aux systèmes du gouvernement et/ou des entreprises, et offrir un aperçu de la manière d'aborder ces questions.

Tableau 1 : Exemples de recommandations énoncées dans les Rapports ITIE

Objectif principal de la recommandation	Exemples de recommandations
Renforcer le processus de déclaration ITIE	<ul style="list-style-type: none"> - Le formulaire de déclaration devra être révisé afin qu'il fournisse des données plus détaillées sur les paiements effectués par les entreprises (Rapport ITIE 2012 du Timor-Leste). - Le Groupe multipartite devra réfléchir à ajuster le seuil de matérialité (Rapport ITIE 2011-12 du Pérou). - Il faudra mener une nouvelle étude de cadrage pour définir un seuil de matérialité approprié et mettre à jour la présentation générale des flux de revenu significatifs (Rapport ITIE 2012 de la Mongolie).
Faciliter l'accès aux données relatives au secteur extractif	<ul style="list-style-type: none"> - La déclaration du gouvernement concernant les projets auquel il participe devra être ventilée par entreprise (Rapport ITIE 2012 des Philippines). - Il faudra apporter des modifications au cadastre en ligne afin d'améliorer ses fonctions et l'accessibilité des informations (Rapport ITIE 2011 de la RDC pour le secteur minier). - Le Groupe multipartite devra envisager d'inclure les contrats et la propriété réelle dans la déclaration (Rapport ITIE 2012-13 du Kazakhstan). - Il faudra centraliser la publication des contrats (Rapport ITIE 2012 de la RDC). - Les entreprises devraient rendre publiques les dépenses sociales et environnementales obligatoires (Rapport ITIE 2012 des Philippines).
Améliorer les pratiques d'audit du gouvernement/des entreprises et les mettre en conformité par rapport aux normes internationales	<ul style="list-style-type: none"> - Les systèmes de suivi de la collecte des recettes devront être centralisés et régulièrement mis à jour (Rapport ITIE 2011 du Mozambique). - L'entité de l'État devra assurer le suivi des paiements effectués directement au profit de la Banque centrale (Rapport ITIE 2011 sur les secteurs pétrolier et gazier de la RDC). - Le ministère des Mines devra vérifier régulièrement les redevances et autres versements des entreprises prévus par la loi (Rapport ITIE 2007-2010 du Nigéria). - Les codes des contribuables devront être utilisés de manière cohérente dans les systèmes du gouvernement (Rapport ITIE 2010 du Mozambique). - La classification des paiements effectués au profit du gouvernement devra être cohérente de sorte à éviter tout enregistrement inexact des paiements (Rapport ITIE 2011 de Trinité-et-Tobago). - Le gouvernement devra examiner les pratiques d'audit du ministère de l'Énergie et de celui des Finances (Rapport ITIE 2011 de Trinité-et-Tobago).
Les problèmes plus vastes liés à la gouvernance du secteur extractif (tels que la collecte et le suivi des revenus du secteur, les régimes fiscaux et juridiques, et la coordination interministérielle)	<ul style="list-style-type: none"> - Les séries d'octroi des licences ouvertes devront être introduites et le système existant réformé de manière à permettre un processus d'appels d'offres compétitif (Rapports ITIE 2012-13 du Ghana). - Il faudra modifier le régime fiscal pétrolier pour veiller à ce que les changements de propriété des droits pétroliers entraînent le paiement de l'impôt sur les plus-values (Rapport ITIE 2011-12 sur les secteurs pétrolier et gazier du Ghana). - Il faudra nommer un organe de suivi pour gérer le Fonds de développement des minerais et les décaissements devraient être dûment contrôlés (Rapport sur le secteur minier 2009 du Ghana). - Il faudra établir une formule cohérente pour calculer le montant des redevances minières à payer (Rapport ITIE 2007-2010 du secteur minier du Nigéria). - Il faudra améliorer le suivi des décaissements liés à la restauration et la protection de l'environnement au fonds local (Rapport ITIE 2011 de la Mongolie). - Les entités de l'État chargées de réglementer le secteur minier devront améliorer les chaînes de communication interministérielles (Rapport ITIE 2007-2010 du secteur minier du Nigéria).

Encadré 3 – Recommandations abordant les cadres juridique et fiscal liés au secteur extractif au Ghana

Les Rapports ITIE du Ghana offrent des recommandations qui sont pertinentes pour les politiques et visent à pallier les lacunes des cadres juridique et fiscal qui régissent le secteur extractif. Le Rapport ITIE 2010-11 sur les secteurs pétrolier et gazier a souligné divers défis dus aux paiements des redevances et de l'impôt sur les sociétés. Le Rapport a par exemple identifié que l'impôt sur les plus-values dont une transaction était redevable manquait (acquisition de l'EO Group par Tullow Oil) en raison de l'ambiguïté de la loi fiscale sur les recettes pétrolières, et a recommandé de simplifier la législation sur les plus-values pour les acquisitions futures.

Conclusions significatives liées à l'impôt sur les plus-values du Rapport ITIE 2010-2011 sur les secteurs pétrolier et gazier du Ghana :

- **Capital Gains Tax**

Finding

Tullow Oil Plc. acquired the only indigenous partner in the Jubilee oil field, EO Group Limited in 2011. The reconciler did not come across any capital gain tax in the transaction. GRA has issued a ruling that the transaction is liable to tax.

The Petroleum Revenue Management Act, Act 815 section 6(e) indicate capital gains tax derived from the sale of ownership of exploration, development and production rights as a possible receipt for the petroleum holding fund.

Recommendation:

It is recommended that GRA pursues the issue of capital gains tax on the E.O Group's acquired 1.75% equity and other such acquisitions to its logical conclusion. It may also be prudent for the necessary legislation on capital gains to be streamlined as the E.O Group acquisitions may only be the beginning of such transactions.

Source : eti.org/files/Ghana-2010-2011-Oil&Gas-EITI-Report.pdf

Cette recommandation a fait l'objet d'un suivi par les autorités fiscales ghanéennes, et les dispositions juridiques pertinentes, à savoir la Loi fiscale sur les recettes pétrolières et la Loi sur les recettes fiscales, ont été modifiées afin de couvrir à l'avenir ce genre de paiements de l'impôt sur les plus-values du secteur pétrolier.

Mise à jour sur les progrès de la mise en œuvre des recommandations, Rapport ITIE 2012-2013 sur les secteurs pétrolier et gazier du Ghana :

- **Capital gains tax and 2010/2011 report recommendations on the fiscal regime.**

The interest of Sabre Oil/Gas Ltd in the Jubilee Fields was acquired by PetroSA in 2012. There was no payment of capital gains tax.

Several recommendations relating to the fiscal regime of the petroleum sector were made in the 2010/2011 report. The recommendation on capital gains tax has been addressed with the passage of ACT871 (*Internal Revenue (Amendment) (NO.2) ACT, 2013*). Other recommendations such as those on ring fencing and thin capitalization are still outstanding.

Recommendation: In order to ensure the effective management of the petroleum sector it is important that the regulations in PITL and the Internal Revenue Act, 2000; Act 592 are harmonized.

Source : <https://eiti.org/files/2012-2013%20Ghana%20EITI%20Oil%20and%20Gas%20Sector%20Report.pdf>

Le Rapport ITIE 2012-13 sur les secteurs minier et gazier du Ghana, le premier rédigé selon la Norme ITIE, contenait des recommandations supplémentaires visant à améliorer les politiques et les procédures. Des exemples de certaines de ces recommandations comprennent la garantie de séries d'octroi de licences ouvertes, l'établissement d'un référentiel en ligne sur les blocs pétroliers, l'élaboration d'un guide sur les investissements pour le Ghana Petroleum Funds, la publication d'un plan d'investissements pour la Ghana National Petroleum Company (GNPC), et la garantie d'une cohérence dans la méthodologie employée par les autorités fiscales et la GNPC en ce qui concerne le calcul des recettes pour veiller à ce que les chiffres correspondent.

3.3 Liste de contrôle pour l'élaboration de recommandations

- Afin de veiller à ce que le Rapport ITIE comprenne des recommandations pertinentes et utiles, le Groupe multipartite peut souhaiter examiner les questions suivantes lorsqu'il élabore les Termes de Référence de l'Administrateur Indépendant et/ou son propre plan de travail : la responsabilité d'inclure des recommandations abordant les problèmes de gouvernance au sens plus large devrait-elle incomber à l'Administrateur Indépendant ? Cette tâche devrait-elle être précisée dans les Termes de Référence de l'Administrateur Indépendant ? Y a-t-il des objectifs de politiques nationales particuliers qui entretiennent un lien avec le plan de travail de l'ITIE et dont la promotion pourrait être faite par l'intermédiaire de ces recommandations ?
- Le Groupe multipartite devrait-il participer à l'élaboration des recommandations, en travaillant en étroite collaboration avec l'Administrateur Indépendant, en élaborant son propre ensemble de recommandations, ou en consultant des partenaires/parties prenantes externes ?

Le Groupe multipartite peut souhaiter se pencher sur les questions suivantes lorsqu'il examine le projet de Rapport ITIE :

- Quels problèmes identifiés dans le Rapport ITIE sont-ils susceptibles de servir de base aux recommandations du rapport ? Outre l'amélioration du processus de déclaration ITIE, les

conclusions du rapport soulignent-elles la nécessité de formuler des recommandations visant à améliorer l'accès aux données relatives au secteur extractif et les systèmes d'audit et de gestion des finances publiques ou concernant des questions juridiques, réglementaires ou administratives plus générales liées au secteur extractif ?

- Le Rapport ITIE contient-il des conclusions se rapportant aux réformes en cours et, dans l'affirmative, des recommandations peuvent-elles mieux guider la mise en œuvre de ces efforts de réforme ? Les conclusions entretiennent-elles un rapport avec certains débats en cours au parlement, au sein du gouvernement ou dans les médias ? Dans la négative, comment serait-il possible d'améliorer les futurs rapports afin de veiller à ce que les données et les recommandations du Rapport ITIE soient pertinentes pour les débats publics en cours ?
- Les recommandations sont-elles claires et concrètes ? Indiquent-elles les agences/parties prenantes compétentes ou pertinentes qui devraient s'attacher à mettre en œuvre les recommandations ?

4. Directives sur la planification, la mise en œuvre et le suivi des recommandations

La mesure dans laquelle les recommandations sont suivies par le Groupe multipartite et le gouvernement est susceptible d'avoir une incidence significative sur la mise en œuvre de l'ITIE. La Norme ITIE exige de la part du Groupe multipartite qu'il examine les recommandations formulées par l'Administrateur Indépendant et entreprenne des actions à partir des enseignements tirés. Le Secrétariat international suggère par conséquent que le Groupe multipartite examine les recommandations du Rapport ITIE, planifie les mesures nécessaires à la mise en œuvre des recommandations qui sont jugées pertinentes, et se serve des outils pour assurer le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations, y compris dans le cadre des rapports annuels d'avancement.

4.1 Mesures requises pour mettre en œuvre les recommandations : élaboration d'un plan d'action

La Norme ITIE exige de la part du Groupe multipartite qu'il examine les recommandations d'améliorations formulées par l'Administrateur Indépendant, notamment par le biais du rapport annuel d'avancement, en fournissant « un aperçu des réponses du Groupe multipartite aux recommandations issues de la réconciliation et de la Validation, et des progrès accomplis (...) le Groupe multipartite est encouragé à établir une liste des recommandations et des activités qui ont été entreprises en vue de répondre à chacune d'entre elles, ainsi que les raisons qui sous-tendent la décision de ne pas suivre une recommandation le cas échéant (Exigence 7.4.a.iii). Ceci forme une contribution importante à l'objectif élargi formulé par l'Exigence n°7 selon lequel le Groupe multipartite doit examiner les résultats et l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles. La planification des mesures devrait se fonder sur un examen des recommandations issues des rapports, et lorsque le gouvernement et le Groupe multipartite jugent ces recommandations appropriées et souhaitables, ces derniers devraient planifier des mesures concrètes pour mettre en œuvre ces recommandations et attribuer de façon claire les responsabilités eu égard à leur mise en œuvre. Lorsque les Rapports ITIE contiennent un très grand nombre de recommandations, il peut s'avérer nécessaire d'accorder la priorité aux recommandations qui sont les plus importantes et les plus pressantes, en examinant notamment comment elles se rapportent aux priorités nationales pour le secteur extractif.

Voici une proposition de cadre pour développer des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations issues des Rapports ITIE (Encadré 4), ainsi qu'une proposition de modèle pour dresser un plan d'action. Selon le cas, ce plan d'action sera référencé dans le plan de travail du Groupe multipartite, intégré à celui-ci ou le plan de travail comportera un lien vers ce plan d'action (Exigence 1.5.c.iv).

Encadré 4 : Cadre proposé pour extraire les recommandations d'un Rapport ITIE et préparer un plan d'action

Le Groupe multipartite peut souhaiter examiner les questions suivantes :

1. Quels sont les problèmes/recommandations ? Apporter des éclaircissements quant à la recommandation particulière.
2. Comment est-il possible de répondre à ces recommandations ? Quelles mesures doivent être prises pour résoudre ces problèmes ? Comment le processus ITIE peut-il faciliter la consultation et le débat publics sur les recommandations ? Quelle serait la stratégie la plus efficace pour faire en sorte que l'acteur compétent adopte la recommandation ? Ceci pourrait inclure le partage des analyses dans le cadre de réunions bilatérales, campagnes médiatiques, coopération/plaidoyer régionaux, actions du Groupe multipartite, etc.
3. Qui sont les organes responsables de mettre en œuvre les mesures ? Quel acteur est le mieux placé pour donner suite aux recommandations ? (ex. ministère, agence, entreprise d'État, parlement, Groupe multipartite, OSC, société, etc.)
4. Quand les mesures seront-elles accomplies ? Y a-t-il des opportunités à cibler/moments de décision imminents ? des échéances ?

Exemple de modèle répertoriant les mesures découlant des recommandations contenues dans le Rapport ITIE

QUOI ?	COMMENT ?	QUI ?	QUAND ?
<i>Exemple : politique sur l'octroi des licences Il faudra veiller à introduire des séries d'octroi de licences ouvertes pour garantir la compétitivité des appels d'offres.</i>	<i>Révisions de la législation et des règlements pétroliers. Le Groupe multipartite doit soumettre une proposition de dispositions sur la transparence relatives aux appels d'offres.</i>	<i>Ministère de l'Énergie Groupe multipartite</i>	<i>À confirmer</i>

<p>Exemple : suivi des paiements des redevances Il faut améliorer le système de suivi pour garantir le calcul des montants exacts des redevances minières à payer.</p>	<p>Établissement d'un mécanisme de suivi qui permet de confirmer les paiements effectifs des redevances.</p>	<p>Ministère des Mines</p>	<p>Mise à jour sur la mise en œuvre à fournir à l'occasion de la prochaine réunion du Groupe multipartite</p>
<p>Exemple : transparence Il faudra divulguer les primes de signature des entreprises actives dans le secteur extractif</p>	<p>Il faudra modifier les TdR pour le prochain Rapport ITIE afin d'inclure le rapprochement des paiements de primes de signature significatives</p>	<p>Groupe multipartite</p>	<p>Disposition dans les TdR à approuver par le Groupe multipartite en préparation au prochain Rapport ITIE</p>

4.2 Mise en œuvre des recommandations : exécution du plan d'action

Il se peut que les recommandations qui abordent les questions liées à la gouvernance des ressources naturelles nécessitent souvent des mesures qui ne relèvent pas du mandat du Groupe multipartite. Ceci exige de la part des membres du Groupe multipartite qu'ils collaborent avec leurs collègues et les intervenants pertinents pour faciliter l'examen approprié des recommandations et leur mise en œuvre potentielle. Le Groupe multipartite peut également souhaiter préciser les entités d'État qui devraient être chargées d'examiner les recommandations et de les mettre potentiellement en œuvre, ou établir un contact avec ces entités. Les Encadrés 5 et 6 offrent des exemples de la façon dont les Groupes multipartites nationaux ont collaboré avec le gouvernement et les autres intervenants concernés au Nigéria et aux Philippines.

Encadré 5 – Groupe de travail interministériel pour la mise en œuvre des recommandations issues des rapports au Nigéria

Au Nigéria, le gouvernement a mis en place un groupe de travail interministériel, comité composé des chefs des ministères du Pétrole, des Mines et des Finances et doté d'un mandat visant à résorber les lacunes du secteur qui ont été identifiées dans les Rapports ITIE du Nigéria. Ce groupe de travail est présidé par le président du Groupe multipartite et fonctionne comme un comité externe du Groupe multipartite. Le comité veille à ce que les questions devant faire l'objet de mesures correctives soient bien abordées en assumant la responsabilité « de la garde, de la gestion, du suivi et de la réglementation des revenus des industries extractives avec pour principal mandat d'élaborer un cadre interface efficace pour répondre aux questions devant faire l'objet de mesures correctives » (Rapport annuel d'activité 2013 du Nigéria).

Les responsabilités du groupe de travail sont les suivantes :

1. Travailler en étroite collaboration avec l'ITIE Nigéria et garantir un recouvrement rapide de tous les revenus en souffrance échus au gouvernement, tels qu'identifiés dans les Rapports ITIE du Nigéria ;
2. Examiner les conclusions et les recommandations des Rapports ITIE du Nigéria et conseiller les entités appropriées au sujet des mesures qu'il convient de prendre en réponse ;
3. Identifier tout défi à la mise en œuvre des recommandations ;
4. Prendre toutes autres mesures visant à garantir que les recommandations de l'ITIE Nigéria ajoutent de la valeur aux réformes en cours dans l'industrie ;
5. Conseiller le Comité exécutif fédéral sur toute question émanant des conclusions du Rapport ITIE Nigéria qui nécessite l'intervention du Comité.

Une fois un Rapport ITIE finalisé, le secrétariat de l'ITIE Nigéria extrait les recommandations du rapport et les insère dans un Plan de remédiation qui énonce les mesures nécessaires et indique l'agence responsable de la mise en œuvre de la recommandation. Le document final, dénommé Plan de remédiation, est remis au groupe de travail interministériel afin d'être approuvé, et ce groupe se réunit régulièrement pour se pencher sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le plan.

Documentation de la résolution du groupe de travail interministériel et progrès [dans la mise en œuvre de] des recommandations formulées dans le rapport annuel d'activité 2013 de l'ITIE Nigéria :

c. Bid rounds & signature bonus

Some oil blocks are subjects of court litigation in relation to Department Petroleum Resources' (DPR) right to offer the blocks e.g. (OML 13, 16, & 69). The consequence of these litigations includes block sterilization, nonpayment of signature bonus and eventual delay in allocation of blocks with attendant setbacks in production and income loss to the Federation.

Action: DPR has initiated an out of court settlement with Shell.

IMTT Resolution: IMTT is to write the Minister of Petroleum Resources for early resolution of the matter out of court.

Update: Signature Bonus issue has been resolved. The DPR shall implement an appropriate accounting system to manage all signature commitments entered into by companies

Source : <http://www.neiti.org.ng/sites/default/files/news/uploads/eiti-neiti-activity-report-2013-final.pdf>

Encadré 6 – Sensibilisation à l'attention des parties prenantes sur la mise en œuvre des recommandations aux Philippines

L'ITIE Philippines est représentée au sein du Conseil de coordination de l'industrie minière, un conseil de haut niveau doté d'un mandat juridique lui donnant droit d'exiger de la part des entités de l'État d'effectuer un suivi des mesures prises suite aux recommandations du Rapport ITIE. Ceci signifie qu'il existe un organe public de haut niveau qui peut veiller à ce que les recommandations soient examinées et potentiellement mises en œuvre par les différentes agences susceptibles d'être hors de la portée de l'ITIE Philippines. Le Conseil de coordination de l'industrie minière a établi des directives à l'attention de l'ensemble des agences qui se sont vu attribuer des responsabilités vis-à-vis des domaines couverts par les recommandations du Rapport ITIE. Ces agences doivent élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations. Une échéance a été fixée pour le dépôt de ces plans d'action.

L'ITIE Philippines est entrée en contact avec des représentants du Sénat et du Congrès car certaines recommandations nécessitent que soient apportées des modifications juridiques. L'ITIE Philippines a tenté d'établir un dialogue avec les représentants au programme desquels figurent potentiellement des recommandations connexes. Ainsi, une personne travaillant spécifiquement sur des questions liées aux autorités locales est plus susceptible d'être intéressée par la mise en œuvre des recommandations portant sur les parts des revenus des autorités locales.

L'ITIE Philippines a également impliqué le grand public et les parties prenantes dans le suivi des recommandations. Des événements locaux de diffusion du Rapport ITIE ont facilité la collaboration entre les organisations de la société civile et les autorités locales, permettant à celles-ci de s'exprimer ensemble sur la nécessité de mettre en œuvre les recommandations du Rapport. Pour rendre tout ceci possible, il s'est avéré indispensable d'identifier et d'inviter les représentants du gouvernement appropriés de la localité et/ou des entités nationales d'État (comme par exemple les directeurs régionaux des entités d'État ou les directeurs généraux locaux) et de permettre au public d'assurer directement le suivi des progrès accomplis. Parmi les recommandations, il y avait par exemple celle préconisant que le ministère du Budget divulgue les sources de la part des revenus des industries extractives revenant aux autorités locales (y compris quels secteurs et quelles entreprises). En réponse à cette recommandation, le ministère du Budget s'est engagé à communiquer ces renseignements dans le prochain Rapport ITIE.

Pour en savoir plus à ce sujet, veuillez consulter le blog intitulé « From Recommendations to Action » de la Coordinatrice nationale de l'ITIE Philippines Alessandra Gay Ordenes: <https://eiti.org/blog/recommendations-action>

4.3 Suivi de la mise en œuvre des recommandations : comment assurer le suivi des progrès

La Norme ITIE exige de la part du Groupe multipartite qu'il assure le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations énoncées dans les Rapports et qu'il les documente (Exigence n°7.4.a.iii). Pour ce faire, le Groupe multipartite dispose de divers outils :

- i) Rapports ITIE : Conformément aux Termes de Référence Standard pour l'Administrateur Indépendant, ce dernier devra commenter les progrès accomplis « Lorsque des rapports ITIE antérieurs ont recommandé des mesures correctives et des modifications ». Le Rapport ITIE constitue par conséquent un outil pour suivre et documenter l'état de la mise en œuvre des recommandations.
- ii) Rapports annuels d'avancement : le rapport annuel d'avancement est un outil que le Groupe multipartite peut mettre à profit pour dresser un bilan des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'ITIE. L'Exigence n° 7.4.a.iii stipule que le rapport annuel d'avancement doit inclure « un aperçu des réponses du Groupe multipartite aux recommandations issues de la réconciliation et de la Validation, et des progrès accomplis ». Le Groupe multipartite est également « tenu d'établir une liste des recommandations et des activités qui ont été entreprises en vue de répondre à chacune d'entre elles ainsi que le niveau de progrès dans la mise en œuvre de chaque recommandation ».
- iii) Plan de travail : le Groupe multipartite utilisera son plan de travail pour présenter toute action adoptée par le Groupe multipartite afin d'opérer le suivi des recommandations des Rapports ITIE (exigence 1.5.c.iv).
- iv) Autres manières de suivre la mise en œuvre : le Groupe multipartite peut élaborer ses propres outils susceptibles d'être utiles pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations, comme l'illustre le plan de remédiation de l'ITIE Nigéria.

Encadré 7 : Plan de remédiation pour mettre en œuvre et assurer le suivi des recommandations issues des Rapports ITIE du Nigéria

Le Nigéria a mis au point un plan de remédiation dont le suivi est assuré par le groupe de travail interministériel. Le plan de remédiation organise les recommandations par domaines de priorité et détaille si chaque recommandation peut être mise en œuvre à court ou long terme. Le plan énonce également les mesures particulières qui sont requises, les agences impliquées, les coûts potentiels et l'échéance de mise en œuvre.

Documentation des recommandations et mesures envisagées dans le plan de remédiation de l'ITIE Nigéria :

ISSUES	REPORTING PERIOD	ACTION REQUIRED	AGENCY INVOLVED	COMMENTS
Non-payment for domestic crude allocations on the due dates by NNPC- NNPC is expected to pay the Federation for domestic crude oil allocation not later than 90 days from the bill of lading date. This was however not the case. NEITI is of the opinion that the Federation may have lost the time value of money for the amounts not remitted on due dates.	2006-2008	A monitoring framework should be developed jointly by OAGF/RMAFC/ NNPC which will ensure that payments are made by NNPC as at when due.	NNPC/RMAFC/OAGF	<p>Specific actions needed to be taken: RMAFC: The commission has developed a revenue monitoring template to sort issues, it will also circulate the template on completion to all relevant Govt Agencies for their input.</p> <p>NNPC: awaiting framework from RMAFC</p> <p>RMAFC: Has sent in template to NNPC and awaiting response</p> <p>Costs:</p> <p>Timeline: JUNE 2013.</p> <p>Update RMAFC:</p> <p>The Template is in use but NNPC is yet to respond on the Draft sent to them.</p> <p>Remarks: OAGF: The RMAFC has the constitutional responsibility to monitor revenue generation by any government agency. The OAGF is to effect collection and disbursement of such revenue generated.</p>

Source : Plan de remédiation de l'ITIE Nigéria

4.4 Liste de contrôle pour le suivi des recommandations

Le Groupe multipartite peut souhaiter se servir de la liste de contrôle suivante :

1. Examiner la mise en œuvre des recommandations et attribuer les responsabilités des mesures à prendre :
 - Les recommandations de l'Administrateur Indépendant sont-elles réalisables et appropriées ? Ont-elles fait l'objet d'une consultation et d'un débat publics ? Devraient-elles être mises en œuvre et quels calendriers et mesures seront nécessaires ?
 - La recommandation relève-t-elle du mandat du Groupe multipartite ? Dans la négative, quels acteurs et agences devraient être impliqués afin que la question soit résolue et que la recommandation soit mise en œuvre, et comment le Groupe multipartite peut-il assurer la coordination avec ceux-ci ?
 - D'autres acteurs ou parties prenantes auraient-ils un intérêt à soutenir la mise en œuvre des recommandations ?
 - Le plan de travail présente-t-il les projets du Groupe multipartite pour mettre en œuvre les recommandations des rapports ITIE ?

2. Suivre les progrès de la mise en œuvre :

- Les responsabilités eu égard au suivi des progrès de la mise en œuvre des recommandations ont-elles été attribuées au sein du Groupe multipartite ou de l'agence responsable ? Y a-t-il un sous-comité du Groupe multipartite, un représentant de l'agence pertinente ou tout autre acteur responsable du suivi des progrès, et des rapports y afférents ?
- Les progrès dans la mise en œuvre des recommandations sont-ils documentés dans le Rapport ITIE, le rapport annuel d'activité et tout autre outil que le Groupe multipartite est susceptible d'avoir élaboré à cette fin, conformément à l'Exigence n°7.3 et 7.4.a ?
- Le Rapport ITIE comporte-t-il une mise à jour sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations des rapports précédents, conformément aux Termes de Référence pour l'Administrateur Indépendant (p 10, point 4.3) ?
- Le rapport annuel d'avancement présente-t-il une liste de chaque recommandation, des activités correspondantes entreprises pour les traiter et le niveau de progrès dans la mise en œuvre de chacune d'entre elles, conformément à l'exigence 7.4.a ?
- S'il a été décidé que le Groupe multipartite ou le gouvernement ne suivront pas certaines recommandations, la raison qui sous-tend cette décision figure-t-elle dans le rapport annuel d'avancement conformément à l'exigence 7.4.a ?

5. Étude de cas : Impact des recommandations sur les transferts infranationaux au Ghana

Au Ghana, 20 % des revenus du secteur extractif sont réservés en vue d'être partagés entre les divers organismes nationaux de contrôle et de réglementation, les autorités locales (assemblées municipales et des districts), les autorités foncières traditionnelles et les autres communautés qui sont touchées par l'activité minière. 40 % du budget des autorités locales proviennent des redevances minières. Les Rapports ITIE couvrant les exercices 2004-2011 au Ghana ont révélé une mauvaise utilisation de ces fonds par les autorités locales finançant les dépenses ainsi que l'absence d'un mécanisme approprié pour rendre compte de la manière dont ces ressources sont utilisées.

Conclusions des Rapports ITIE (2004 -2011) du Ghana se rapportant aux transferts infranationaux :

- Le montant des paiements du gouvernement aux bureaux régionaux de l'Administrateur des terres de chefferies (*Offices of the Administrator of Stool Lands (OASL)*) et aux autorités locales était inexact : les paiements réels versés par l'OASL aux assemblées municipales et des districts étaient souvent inférieurs à ce qu'ils auraient dû être.
- L'irrégularité des transferts rendait la budgétisation ardue : l'OASL ne faisait pas toujours passer l'intégralité du montant aux municipalités et aux districts, et les paiements étaient échelonnés, rendant la planification et la budgétisation difficiles pour les assemblées des districts.
- Mauvaise utilisation des fonds par les autorités locales : la plupart des recettes étaient affectées aux dépenses récurrentes telles que la gestion des déchets et l'achat de combustible et de véhicules, au lieu d'être consacrées à des projets de développement économique.

Recommandations issues du Rapport ITIE 2011 du Ghana :

- Les autorités fiscales doivent réglementer la ponctualité des transferts de redevances en provenance des entreprises.
- Les transferts de redevances du gouvernement aux assemblées des districts doivent être effectués en un seul paiement et non sous forme de paiements échelonnés.
- Les paiements mensuels des redevances doivent être régularisés pour un calcul efficace des redevances fondé sur la production.
- Il faudra mettre en œuvre des directives sur l'utilisation des redevances perçues par les assemblées des districts afin d'éviter les dépenses récurrentes.

Résultats de la mise en œuvre des recommandations du Rapport ITIE :

- *Meilleure redevabilité aux niveaux infranationaux* : le Groupe multipartite et le secrétariat national ont travaillé en étroite collaboration avec l'OASL afin de garantir que les montants exacts des redevances minières soient transférés aux municipalités et aux districts.
- *Comptes spécifiques mis en place pour les autorités locales* : les assemblées des districts ont ouvert des comptes en banque dédiés aux revenus qui sont transférés par le gouvernement central.
- *Élaboration de directives sur l'utilisation des revenus issus des minerais aux niveaux infranationaux* : la Commission des minerais, un membre du Groupe multipartite, a élaboré des directives de politique relatives à l'utilisation des revenus issus des minerais au niveau infranational. Ces directives ont été élaborées parallèlement à des mécanismes de suivi visant à garantir leur respect. Des directives relatives à la responsabilité sociale d'entreprise, notamment sur les projets de santé communautaire, la construction d'écoles et le soutien aux infrastructures sportives, ont également été élaborées et appliquées.

Sources : [Ghana 2011 EITI Report](#), [Ghana EITI 2013 Annual Activity Report](#)

Pour en savoir plus sur cette étude de cas, veuillez consulter le blog intitulé « [Improving the impact of mining royalties at the local level in Ghana](#) » du Coordinateur national de l'ITIE Ghana Franklin Ashiadey.