

Validation du Mali
Rapport de Validation
Sustainable Development Strategies Group (SDSG), Validateur Indépendant
20 février 2017

1. CONTEXTE*

La République du Mali est le huitième plus grand pays du continent africain. Enclavé à l'intérieur de la partie occidentale de l'Afrique subsaharienne, le Mali partage ses frontières avec la Mauritanie, l'Algérie, le Niger, le Burkina Faso, le Sénégal et la Côte d'Ivoire. La fin de la domination française en 1960 ayant été suivie par plus de deux décennies de dictature militaire, c'est en 1992 que le Mali connaît ses premières élections démocratiques. Malgré une croissance du PIB ayant atteint 6 % en 2015, plus de 40 % de la population malienne — estimée à 17,6 millions cette même année — vit sous le seuil de pauvreté et les régions du nord du pays sont particulièrement marginalisées. Ces inégalités ont contribué à nourrir les troubles politiques et la résistance armée de groupes tels que le Mouvement national de libération de l'Azawad (touareg), ayant abouti en 2012 au coup d'État qui a renversé le président Amadou Toumani Touré. En 2013, le conflit a été exacerbé par une grande attaque au cours de laquelle des groupes terroristes ont pris le contrôle des localités du nord, dont la ville de Konna qui se trouve à seulement 600 km de Bamako. Le Mali a réussi à repousser l'invasion avec l'aide de la France et une mission de l'Organisation des Nations Unies a ensuite été établie, puis renouvelée jusqu'à la fin du mois de juin 2017. Des élections présidentielles ont eu lieu à fin de l'année 2013.

Des activités de prospection pétrolière sont menées par des multinationales dans le bassin de Taoudeni dont l'emplacement au cœur du Sahara pose toutefois de multiples problèmes. Alors que certaines ressources minérales, comme le minerai de fer et la bauxite, restent inexploitées, le Mali est le troisième producteur aurifère du continent africain. L'or est la principale source de devises étrangères du pays qui compte sept mines industrielles en état de fonctionnement et des activités d'exploitation minière artisanale importantes. Malgré les troubles politiques récents et la diminution de 20 % des revenus d'origine minière en 2013, le PIB national a augmenté et le Mali reçoit un appui important de la part de ses donateurs.

La participation du Mali à l'ITIE a été annoncée pour la première fois en 2006 dans une lettre adressée par le ministre de l'Économie et des Finances malien au président de la Banque mondiale. L'année d'après, le Comité de Pilotage (qui tient le rôle de Groupe multipartite ou GMP) a été institué par un décret du Premier ministre et le Mali a été accepté comme pays candidat à l'ITIE. En 2011, le pays a été jugé conforme à l'ITIE à l'occasion de sa première Validation selon les Règles de l'ITIE 2009. Le Mali a publié sept Rapports ITIE couvrant les exercices allant de 2006 à 2013. Son Rapport ITIE 2013 et son rapport annuel d'activité ont été publiés selon la Norme ITIE.

En juin 2016, le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu que la Validation du Mali aux termes de la Norme ITIE 2016 commencerait le 1^{er} juillet 2016. Conformément au Guide de Validation, le Secrétariat international a effectué la première phase de la Validation — collecte des données initiales, consultations avec les parties prenantes et préparation de son évaluation initiale des progrès au regard des Exigences ITIE (ci-après, l'« évaluation initiale »). SDSG a été nommé en qualité de Validateur Indépendant pour établir si le travail du Secrétariat avait été mené en conformité avec le Guide de Validation. À ce titre, ses principales responsabilités consistent à étudier l'évaluation initiale et à y apporter des amendements si nécessaire, puis à faire une synthèse de son examen indépendant dans un rapport de Validation à soumettre au Conseil d'administration par le biais du Comité de Validation.

* Les statistiques fournies dans cette section proviennent de l'évaluation initiale, de la base de données sur les objectifs du Millénaire pour le développement <data.un.org>, de l'Indice de développement humain <hdr.undp.org> et des Indicateurs du développement dans le monde <databank.worldbank.org>. Ces données étaient valables en date du 21 janvier 2017.

- **Travail accompli par le Validateur Indépendant**

L'évaluation initiale du Secrétariat a été transmise à SDSG le 3 janvier 2017. Notre équipe de Validation a entrepris sa mission aux termes du processus de Validation à travers : (1) l'examen approfondi et l'annotation de l'évaluation initiale par chaque membre de l'équipe ; (2) l'examen détaillé des Exigences 1 et 7 et la rédaction des commentaires à leur sujet par le spécialiste multipartite ; (3) l'examen détaillé des Exigences 2 à 6 et la rédaction des commentaires à leur sujet par le spécialiste financier ; (4) la coordination générale par le chef d'équipe de l'examen et de la rédaction du rapport ; (5) l'examen des commentaires du Comité de Pilotage ; (6) la synthèse des commentaires détaillés sur l'annotation de l'évaluation initiale ; et (7) la synthèse des examens et la finalisation du rapport de Validation.

Les commentaires du Comité de Pilotage sur l'évaluation initiale du Secrétariat international (dans leur version en anglais) ont été reçus par l'équipe de Validation de SDSG le 17 janvier 2017. L'équipe a pu constater que chaque exigence de la Norme 2016 y était traitée de façon complète, bien documentée et détaillée. Le Comité de Pilotage y réitérait aussi l'engagement du Mali à poursuivre et renforcer la mise en œuvre de l'ITIE, tout en demandant à ce que l'évaluation initiale soit réexaminée, particulièrement eu égard aux Exigences n°2.2, 2.3, 4.9, 5.2 et 7.1. Notre analyse de chaque exigence à la section 3 ci-dessous tient compte de ces commentaires. Les autres commentaires du Comité de Pilotage concernaient les actions en cours en date du 1^{er} juillet 2016 ou prévues après cette date. Tout en gardant à l'esprit que l'équipe de Validation n'est pas autorisée à tenir compte des actions en cours dans son évaluation, nous avons pris connaissance de ces commentaires et nous observons que le Conseil d'administration est libre de tenir compte de ces actions dans son évaluation générale de la conformité.

- **Commentaires sur les limites de la Validation**

Le Mali compte parmi les 14 pays devant se soumettre au processus de Validation de l'ITIE entre la fin de l'année 2016 et le début de l'année 2017. L'équipe de Validation a disposé d'un délai relativement plus long pour mener le processus d'examen du Mali que pour la première moitié des autres pays. Ce temps supplémentaire a permis d'approfondir les discussions au sein de l'équipe, d'examiner les points de divergence entre l'évaluation de l'équipe de Validation et celle du Secrétariat international et, surtout, de recevoir et de prendre connaissance des commentaires du GMP. Toutefois, en raison du temps alloué d'une manière générale ainsi que de la nature de cette phase du processus de Validation, il est difficile de consulter d'autres parties prenantes que le Secrétariat, particulièrement en l'absence d'instructions sur des vérifications ponctuelles spécifiques et dans la mesure où le Validateur Indépendant n'est pas censé répéter le travail de collecte des données et de consultation mené par le Secrétariat. De plus, comme cela a été prescrit très clairement par le Conseil d'administration, le Validateur Indépendant ne peut tenir compte des activités organisées après le 1^{er} juillet 2016. Malgré ces limites, l'équipe de Validation a attentivement examiné l'évaluation initiale du Secrétariat, les commentaires du Comité de Pilotage et les références pertinentes afin de déterminer le niveau de progrès du Mali par rapport aux différentes exigences de la Norme ITIE 2016.

- **Commentaires sur l'évaluation initiale du Secrétariat international**

Comme habituellement, la collecte de données initiales, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'évaluation initiale ont été menées par le Secrétariat international sur la base du Guide de Validation 2016. Dans le cadre de ce travail, un examen des documents pertinents a été mené entre le 26 septembre et le 7 octobre 2016, une visite dans le pays a été réalisée du 10 au 14 octobre 2016 par une équipe de trois membres du Secrétariat international dont les consultations semblent s'être déroulées uniquement à Bamako (ceci n'étant pas expressément confirmé dans l'évaluation initiale) et l'évaluation initiale a été préparée. Il est remarquable qu'un appel à commentaires sur la mise en œuvre de l'ITIE ait été publié dans la presse locale et sur le site Internet de l'ITIE Mali avant la visite du Secrétariat et que les parties

prenantes aient transmis leurs commentaires par courriel et par téléphone pendant et après la mission. En revanche, les consultations menées dans le pays ont principalement ciblé des parties prenantes vivant dans la capitale et ayant déjà connaissance de l'ITIE. C'est assez regrettable, car les consultations en dehors de la capitale, et particulièrement dans les régions de production aurifère de Kayes et Sikasso, auraient considérablement enrichi cette évaluation. Les membres de l'équipe du Secrétariat ont été identifiés par leur nom, mais il serait utile d'indiquer également le niveau de familiarisation ou d'engagement de chaque membre vis-à-vis de l'ITIE Mali, afin de confirmer l'existence d'un équilibre adéquat en matière de perception et d'expérience.

2. REMARQUES GÉNÉRALES

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

En dépit des périodes de troubles politiques, l'ITIE a facilité l'adoption de réformes de grande envergure dans la gestion des finances publiques, la politique fiscale, l'administration fiscale et la régulation du secteur minier. Par exemple, le gouvernement a ouvert un compte de trésorerie pour les recettes de TVA provenant des entreprises minières, amélioré la comptabilisation des revenus, modernisé le cadastre minier et adopté un nouveau Code minier pour que les bénéficiaires du secteur minier rejailissent sur la population malienne.

Un secrétaire permanent dirige la mise en œuvre au quotidien de l'ITIE au Mali sous la direction du GMP (Comité de Pilotage) présidé par le ministre des Mines. Le GMP se réunit fréquemment et les comptes-rendus de ses réunions sont adéquats. Toutefois, son efficacité est entravée par l'imprécision des protocoles internes et le manque de continuité dans le leadership assuré par les différents ministres des Mines. Les Termes de Référence (TdR) du fonctionnement du GMP manquent de clarté, notamment sur le nombre réel de membres du GMP, leur mandat et la durée de celui-ci. La participation des entreprises est forte, mais seules les grandes entreprises productrices sont représentées au sein du GMP, à la différence des entreprises d'exploration (qui peuvent seulement assister aux réunions du GMP), des fournisseurs, des prestataires de services et du secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Les organisations de la société civile (OSC) s'engagent dans la mise en œuvre de l'ITIE. Ces organisations dirigent les activités de diffusion menées dans les régions touchées par les activités minières, comme Kayes et Sikasso, et publient des rapports analytiques (p. ex. sur la transparence des contrats) avec l'aide des organisations internationales. Des contraintes en termes de capacités continuent toutefois de limiter leur capacité à consulter l'ensemble de leur collègue et à le tenir informé. En raison du faible taux d'alphabétisation, la diffusion d'informations par la presse écrite est peu efficace et la communication se fait préférentiellement par les nombreuses stations de radio et de télévision.

Depuis le dépôt de sa candidature, le Mali a publié ses Rapports ITIE dans les temps impartis. Certains membres du GMP demandent toutefois que les Rapports soient publiés plus fréquemment ou plus rapidement. Le nombre d'entreprises déclarantes et le volume des recettes ont considérablement augmenté entre 2006 et 2013. Le Rapport ITIE 2013 couvre les entrepreneurs des entreprises minières et les bureaux d'achat des produits de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. L'efficacité des Rapports ITIE est toutefois limitée par l'absence de numéro d'identification des sociétés et d'un système de suivi informatique qui permettrait au Trésor de s'assurer que les revenus sont transférés vers les bons comptes. Bien que les recommandations du Rapport ITIE concernent principalement le processus de déclaration ITIE, l'octroi des licences, la qualité des données et la gouvernance du GMP méritent aussi une attention particulière. La publication et l'examen approfondi des paiements infranationaux seraient particulièrement utiles au vu des tensions sur les bénéficiaires que les localités et les communautés pourraient tirer de l'activité minière.

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

La mise en œuvre de l'ITIE au Mali a doté le pays d'un GMP qui fonctionne de manière continue, même si la communication au sein des groupes de parties prenantes et entre ceux-ci pourrait être améliorée. Le processus de rapportage s'est amélioré et élargi au fil des ans et les parties prenantes avancent que les informations de l'ITIE sont plus crédibles et fiables que les informations unilatérales fournies par le gouvernement ou les entreprises. L'augmentation des informations disponibles a permis de mieux comprendre les parties prenantes du secteur extractif, particulièrement les communautés. Les parties prenantes observent aussi qu'à l'inverse, ces informations ont aidé les communautés à adresser leurs questions au gouvernement et aux entreprises.

D'une manière générale, les parties prenantes considèrent que le Rapport ITIE 2012 est compréhensible et accessible au public. Les campagnes de diffusion et les ateliers ont fait bon usage de ce Rapport qui a également contribué au débat public, particulièrement dans la capitale. Toutefois, le délai relativement long entre la publication du Rapport et l'utilisation qui en a été faite a limité sa pertinence et son impact. Aucun élément probant sur l'étendue de la diffusion du Rapport ITIE 2013 n'était disponible avant que le processus de Validation commence le 1^{er} juillet 2016.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'ITIE, certaines communautés ont demandé que soient créés des bureaux régionaux de l'ITIE pour améliorer la diffusion des informations ainsi que le suivi des paiements infranationaux et la gestion des ressources locales. Le rapport annuel d'avancement 2015 indique que le GMP étudie la possibilité de créer des bureaux régionaux de l'ITIE dans les régions de Kayes et Sikasso — une initiative louable mais dont il n'a pas été clairement établi si elle avait été suivie d'effet. Certaines parties prenantes ont estimé qu'il était trop tôt pour étudier les impacts à long terme de la mise en œuvre de l'ITIE et aucune étude d'impact ne semble en effet avoir été entreprise par le GMP. Le rapport annuel d'avancement 2015 ne contient pas d'analyse détaillée sur les impacts et les résultats de la mise en œuvre de l'ITIE. D'une manière générale, les parties prenantes conviennent que la mise en œuvre de l'ITIE a permis d'améliorer la transparence et contribué à renforcer la confiance entre les groupes de parties prenantes.

- **Évaluation de la conformité par le Validateur Indépendant**

Figure 1 – Évaluation du Validateur

Exigences ITIE		NIVEAU DE PROGRÈS					Remarque
		Aucun	Inadéquat	Significatif	Satisfaisant	Dépassé	
Catégories	Exigences						
Suivi par le Groupe multipartite	Engagement de l'État (n°1.1)						
	Engagement des entreprises (n°1.2)						
	Engagement de la société civile (n°1.3)						
	Gouvernance du Groupe multipartite (n°1.4)						
	Plan de travail (n°1.5)						
Licences et contrats	Cadre légal (n°2.1)						
	Octroi des licences (n°2.2)						
	Registre des licences (n°2.3)						
	Politique sur la divulgation des contrats (n°2.4)						
	Propriété réelle (n°2.5)						
	Participation de l'État (n°2.6)						

Suivi de la production	Données sur la prospection (n°3.1)						
	Données de production (n°3.2)			←			1
	Données d'exportation (n°3.3)			←			2
Collecte des revenus	Exhaustivité (n°4.1)						
	Revenus en nature (n°4.2)						
	Accords de troc (n°4.3)						
	Revenus provenant du transport (n°4.4)						3
	Transactions liées aux entreprises d'État (n°4.5)						
	Paiements directs infranationaux (n°4.6)						
	Désagrégation (n°4.7)						
	Ponctualité des données (n°4.8)						
	Qualité des données (n°4.9)						
	Attribution des revenus	Répartition des revenus (n°5.1)					←
Transferts infranationaux (n°5.2)				→			5
Gestion des revenus et dépenses (n°5.3)							
Contribution socioéconomique	Dépenses sociales obligatoires (n°6.1.a)						
	Dépenses sociales discrétionnaires (n°6.1.b)						
	Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (n°6.2)						
	Contribution économique (n°6.3)					←	6
Résultats et impact	Débat public (n°7.1)						
	Accessibilité des données (n°7.2)						
	Suivi des recommandations (n°7.3)						
	Résultats et impact de la mise en œuvre (n°7.4)						

1 à 6 : Veuillez vous reporter aux conclusions détaillées. 3 : Précédemment considéré comme non applicable par le Secrétariat international.

3. CONCLUSIONS DÉTAILLÉES

- 1.1 **Engagement de l'État.** Nous convenons que le Mali a réalisé des progrès **SATISFAISANTS**, et notons particulièrement la continuité du soutien du gouvernement, l'allocation de fonds publics et la création par décret des comités chargés de la mise en œuvre de l'ITIE. Les entités de l'État relevant du ministère des Mines participent activement aux activités de déclaration et de diffusion des Rapports ITIE. Il serait toutefois souhaitable de renforcer la participation des autres entités de l'État compétentes en la matière et de mettre en place des mécanismes pour assurer la continuité du leadership lors des transitions politiques.
- 1.2 **Engagement des entreprises.** Nous convenons que le Mali a réalisé des progrès **SATISFAISANTS** eu égard à cette exigence. Il est rare qu'une chambre d'industrie soit créée par la loi et directement supervisée par un ministère, comme c'est le cas de la Chambre des Mines. Nous n'avons relevé aucune réserve concernant cette structure, à l'exception d'une observation sur la prépondérance de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle parmi les entreprises représentées. La hausse de la participation des entreprises à l'ITIE est sans aucun doute facilitée par l'adoption en 2007 du décret établissant l'ITIE Mali. Les représentants des entreprises participent aux réunions du GMP et aux activités de diffusion. Nous notons toutefois que l'assurance qualité des déclarations des entreprises pourrait être renforcée.
- 1.3 **Engagement de la société civile.** Nous convenons que le Mali a réalisé des progrès **SATISFAISANTS** eu égard à cette exigence. Malgré les difficultés socioéconomiques et politiques, particulièrement dans le nord du pays, les OSC maliennes disposent d'une liberté d'association et d'expression dans le cadre de la mise en œuvre de l'ITIE. Elles peuvent ainsi participer aux réunions du GMP, préparer des rapports et mener des activités de sensibilisation et de communication (pour la diffusion des informations). Le GMP a mis en place des mécanismes pour permettre aux OSC de transmettre des informations à l'ensemble de leur collège. Nous notons toutefois la nécessité d'une clarification sur l'absence de représentation du forum des OSC au sein du GMP. Il sera aussi nécessaire de renforcer le respect de la durée des mandats et des règles de rotation des membres du GMP appartenant au collège des OSC (ainsi qu'aux autres collèges), la procédure de nomination des suppléants, le renforcement des capacités sur les industries extractives et le financement de ces activités.
- 1.4 **Gouvernance du Groupe multipartite.** Comme le Secrétariat international, nous estimons que le Mali a réalisé des progrès **INADÉQUATS** eu égard à cette exigence. Un décret a été publié par le gouvernement malien pour créer le GMP (Comité de Pilotage) chargé de la mise en œuvre de l'ITIE et confier la direction politique de l'ITIE à un Comité de Supervision composé de hauts fonctionnaires. Bien que les différents groupes de parties soient représentés dans ces deux comités et que leur composition soit transparente, les entreprises ne sont représentées qu'indirectement au sein du Comité de Supervision par l'intermédiaire de la Chambre des Mines. Même si les collèges des entreprises et de la société civile agissent de façon indépendante et nomment leurs propres représentants, des procédures claires font défaut quant aux indemnités journalières et il existe un flou général sur la composition du GMP, la procédure de nomination et de rotation et l'étendue des consultations menées auprès de l'ensemble des collèges, particulièrement pour l'approbation des plans de travail et des rapports. (Les manquements en matière de gouvernance du GMP semblent avoir été résolus dans les TdR adoptés après le 1^{er} juillet 2016.) Les efforts engagés par le GMP pour constituer des conseils infranationaux de l'ITIE dans les régions de production aurifère sont néanmoins louables et répondent à la volonté des communautés touchées d'améliorer la prise en charge locale de la supervision et de la gestion des revenus extractifs.

- 1.5 **Plan de travail.** Comme le Secrétariat international, nous estimons que le Mali a réalisé des progrès **SIGNIFICATIFS** eu égard à cette exigence. Comme les années précédentes, le plan de travail 2016 ne décrit pas suffisamment les priorités nationales du Mali pour les industries extractives. Le calcul des coûts n'est pas complet, mais le plan de travail fournit les calendriers d'exécution, détaille les activités et précise que le gouvernement assumera 66 % du financement des activités chiffrées. Le plan de travail examiné, actualisé et adopté par le GMP couvre les principales préoccupations soulevées par les communautés, notamment la transparence des contrats et les paiements infranationaux. Le plan de travail n'est pas régulièrement utilisé pour la mise en œuvre ou l'évaluation des progrès. Des doutes subsistent sur l'étendue de la contribution des parties prenantes n'appartenant pas au GMP ainsi que sur l'accessibilité du plan de travail pour le grand public.
- 2.1 **Cadre légal et régime fiscal.** Nous convenons que le Mali a réalisé des progrès **SATISFAISANTS** eu égard à cette exigence. Le Rapport ITIE 2013 inclut la description demandée sur le cadre légal du Mali pour les industries extractives, y compris les lois applicables et les rôles institutionnels. La question de l'étendue de la décentralisation fiscale pourrait cependant être approfondie et, comme suggéré par le Secrétariat international, il serait utile de décrire les régimes fiscaux définis dans les clauses de stabilisation.
- 2.2 **Octrois de licences.** Comme le Secrétariat international, nous estimons que le Mali a réalisé des progrès **INADÉQUATS** eu égard à cette exigence. Bien que le Rapport ITIE 2013 fournisse une vue d'ensemble générale du processus de demande de licences minières, le secteur des hydrocarbures n'y est pas suffisamment couvert et la plupart des autres données requises en vertu de cette exigence sont incomplètes. Par exemple, le Rapport ne décrit pas clairement le processus et les critères d'octroi des licences, et ne traite pas non plus des écarts par rapport aux processus de demande et d'attribution des licences. Le GMP a demandé que la notation initiale soit revue en arguant que le caractère incomplet du Rapport était dû à une simple omission et que les données étaient disponibles ailleurs, mais il n'a pas indiqué où, ni apporté d'éléments prouvant que ces informations étaient disponibles avant le 1^{er} juillet 2016.
- 2.3 **Registre des licences.** Comme le Secrétariat international, nous estimons que le Mali a réalisé des progrès **SIGNIFICATIFS** eu égard à cette exigence. Le Rapport ITIE 2013 inclut une liste des titres miniers valides et un lien vers un cadastre en ligne répertoriant toutes les licences minières avec des données couvrant l'intégralité de leur cycle de vie et contenant les informations requises en vertu de l'Exigence n°2.3. En revanche, les informations sur le secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle et le secteur des hydrocarbures sont insuffisantes, malgré la création d'un portail en ligne sur les licences accordées dans le secteur des hydrocarbures. Les deux portails en ligne ont été créés avec le soutien d'une organisation internationale de développement et le GMP devra veiller à assurer la continuité de leur fonctionnement et leur viabilité à long terme. Le GMP a demandé que la notation initiale soit revue, mais il n'a pas apporté d'éléments prouvant que les informations manquantes étaient disponibles avant le 1^{er} juillet 2016.
- 2.4 **Divulgations des contrats.** Comme le Secrétariat international, nous estimons que le Mali a réalisé des progrès **SATISFAISANTS** eu égard à cette exigence. Le Rapport ITIE 2013 confirme que le Mali ne dispose pas de politique formalisée sur la divulgation des contrats. Toutefois, le pays a publié des contrats miniers et un modèle de contrat de partage de production par l'intermédiaire d'une liste et d'un lien figurant dans le Rapport ITIE. Dans la mesure où le Rapport ne fait référence à aucune réforme, une déclaration confirmant explicitement l'absence de réformes en cours permettrait de confirmer l'inapplicabilité de cette exigence.

- 2.5 **Propriété réelle.** Bien que cette exigence ne soit **PAS ENCORE APPLICABLE**, le Mali a pris des mesures pour avancer dans sa mise en œuvre, notamment en adoptant une définition de la propriété réelle et en incorporant l'obligation de divulguer les informations sur la propriété réelle pour la préparation du Rapport ITIE 2013.
- 2.6 **Participation de l'État dans les industries extractives.** Comme le Secrétariat international, nous estimons que le Mali a réalisé des progrès **SATISFAISANTS** eu égard à cette exigence. Il n'existe actuellement aucune entreprise d'État au Mali et le Rapport ITIE 2013 divulgue la participation de l'État sous la forme des dividendes significatifs reçus au titre de sa participation dans les mines productrices telle qu'établie dans la loi. L'État est également en droit d'acquérir une participation pour chaque découverte commerciale dans le secteur des hydrocarbures.
- 3.1 **Prospection.** Nous convenons que le Mali a réalisé des progrès **SATISFAISANTS** eu égard à cette exigence. Le Rapport ITIE 2013 contient une vue d'ensemble des industries extractives couvrant notamment l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, le secteur des carrières et les activités d'exploration significatives.
- 3.2 **Données sur la production.** Des données sont divulguées sur la production dans le secteur minier industriel. Outre les volumes et valeurs de production pour chaque mine productrice, le Rapport ITIE 2013 inclut un rapprochement entre les données de la Direction Nationale de la Géologie et des Mines et celles des entreprises. Les progrès réalisés par le Mali dans la mise en œuvre de cette exigence sont presque satisfaisants mais l'absence de données de production sur l'exploitation minière artisanale et à petite échelle nous pousse à contester l'évaluation du Secrétariat international et à considérer que les progrès réalisés par le Mali sont **SIGNIFICATIFS**.
- 3.3 **Données sur les exportations.** Nous contestons l'évaluation selon laquelle le Mali a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de cette exigence et considérons que ses progrès sont **SIGNIFICATIFS**. Le Rapport ITIE 2013 contient des informations sur les volumes et les valeurs des exportations d'or raffiné et d'argent par entreprise. Il existe toutefois une confusion entre les volumes produits et les volumes exportés. De plus, les exportations des activités d'exploitation minière artisanale et à petite échelle ne sont pas couvertes.
- 4.1 **Exhaustivité.** Comme le Secrétariat international, nous estimons que le Mali a réalisé des progrès **SIGNIFICATIFS** eu égard à cette exigence. Le GMP a décrit la procédure suivie, les options envisagées et l'approche adoptée pour la définition des seuils de matérialité applicables aux entités déclarantes, qui incluaient pour la première fois les entrepreneurs des entreprises minières et les bureaux d'achat des produits de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Aucun seuil de matérialité n'ayant été fixé pour les flux de revenus, le Rapport ITIE 2013 répertorie et décrit tous les flux de revenus, qu'ils soient requis par la présente exigence ou par d'autres. Un seuil de matériel a été établi pour les écarts résultant des déclarations incomplètes ou manquantes de certaines entreprises et entités de l'État. Le GMP devra tenir compte des préoccupations soulevées par les parties prenantes selon lesquelles le délai d'un mois accordé pour la période de déclaration serait trop court. Il devra aussi collaborer avec le gouvernement pour rechercher des solutions aux problèmes de retard et de manque d'efficacité dus à la consignation manuelle pratiquée au Trésor.
- 4.2 **Revenus en nature.** Nous convenons que cette exigence n'est **PAS APPLICABLE** au Mali pour la période couverte par la présente Validation. Le secteur minier ne produit actuellement pas de

revenus en nature, mais ceux-ci pourraient devenir significatifs si le Mali développe des activités de production pétrolière et gazière.

- 4.3 **Fournitures d'infrastructures et accords de troc.** Nous convenons que cette exigence n'est **PAS APPLICABLE** au Mali actuellement. Le Rapport ITIE 2013 confirme qu'il n'existe pas de telles dispositions ou de tels accords dans le secteur extractif.
- 4.4 **Revenus provenant du transport.** Nous contestons l'évaluation selon laquelle cette exigence n'est pas applicable et considérons que le Mali n'a réalisé **AUCUN PROGRÈS** eu égard à la mise en œuvre de cette exigence. La seule déclaration par laquelle l'Administrateur Indépendant explique ne pas avoir connaissance de l'existence de tels revenus n'est pas suffisante pour fonder une évaluation. Dans la mesure où le transport des minerais se fait par camion ou par avion, le GMP devra déterminer si des équipements publics sont utilisés, si des permis sont octroyés ou des paiements perçus par le gouvernement, ou encore si les paiements liés au transport sont exclusivement versés à des parties privées.
- 4.5 **Transactions liées aux entreprises d'État.** Nous convenons que cette exigence n'est **PAS APPLICABLE** au Mali, car le pays ne compte aucune entreprise d'État correspondant à la définition donnée à l'Exigence n°2.6. Le Rapport ITIE 2013 indique qu'aucune entreprise d'État n'opère indirectement dans le secteur minier, ce qui est inexact car le gouvernement participe bien au capital des mines productrices.
- 4.6 **Paiements infranationaux.** Nous convenons que cette exigence n'est **PAS APPLICABLE** au Mali, car la taxe commerciale locale (appelée « patente ») imposée aux entreprises et redistribuée aux collectivités locales est perçue directement par la Direction générale des impôts. Ces paiements sont décrits conformément à l'Exigence n°5.2 sur les transferts infranationaux.
- 4.7 **Niveau de désagrégation.** Nous convenons que le Mali a fait des progrès **SATISFAISANTS**. Les données divulguées dans le Rapport ITIE 2013 sont adéquatement désagrégées par entreprise individuelle, par entité de l'État et par flux de revenus. En revanche, la déclaration par projet n'est abordée nulle part.
- 4.8 **Ponctualité des données.** Nous convenons que le Mali a fait des progrès **SATISFAISANTS**. Tous les Rapports ITIE ont été publiés dans le délai prescrit de deux ans et le GMP est parvenu à un accord sur les exercices comptables couverts dans chaque Rapport. En raison de l'importance des divulgations pour les parties prenantes, le GMP est encouragé à divulguer, diffuser (particulièrement eu égard à l'Exigence n°7.1) et à publier les données plus tôt que le requiert actuellement cette exigence.
- 4.9 **Qualité des données et vérification.** Nous convenons que le Mali a réalisé des progrès **INADÉQUATS** eu égard à cette exigence. Les documents disponibles suffisent pour démontrer que le GMP a approuvé les Termes de Référence pour le Rapport ITIE et pour le recrutement et la mission de l'Administrateur Indépendant. Le GMP a considéré que l'Administrateur Indépendant était crédible et compétent suite à leur collaboration sur la préparation du Rapport ITIE, mais aucun élément n'indique toutefois que le GMP a avalisé la sélection de l'Administrateur Indépendant. De façon plus évidente, les données fournies par les entreprises et les entités de l'État ont été généralement transmises sans subir un audit indépendant et crédible et, contrairement à ce qui est indiqué dans l'évaluation initiale, le rapprochement n'a pu être réalisé conformément aux normes internationales d'audit, ce qui doit être expressément démenti par la réalisation d'une mission à portée restreinte en vertu de la norme ISRS 4400. Près de 20 % des paiements des entreprises et plus de 92 % des

revenus du gouvernement divulgués n'ont pas été certifiés conformément aux procédures d'assurance qualité convenues. Le GMP a demandé que la notation initiale soit revue, mais il n'a pas apporté d'éléments prouvant que les informations manquantes étaient disponibles avant le 1^{er} juillet 2016.

- 5.1 **Répartition des revenus provenant des industries extractives.** Nous contestons l'évaluation selon laquelle le Mali a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de cette exigence et considérons que ses progrès sont **SIGNIFICATIFS**. Le Rapport ITIE 2013 précise quels revenus du secteur extractif sont enregistrés dans le budget de l'État et quels revenus sont versés sur d'autres comptes. Toutefois, le Rapport n'inclut pas de lien vers les rapports financiers contenant l'état des résultats de l'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS) ou d'autres états financiers détaillant la répartition des montants qui ne sont pas enregistrés dans le budget de l'État. Nous observons que l'évaluation initiale indique de façon erronée que les revenus perçus par l'Autorité pour la Promotion de la Recherche Pétrolière au Mali (AUREP) et affectés à des activités de formation doivent être considérés comme des dépenses quasi fiscales telles que décrites à l'Exigence n°6.2.
- 5.2 **Transferts infranationaux.** Après étude de l'analyse du Secrétariat international et de la demande de réexamen du GMP, nous exprimons notre désaccord avec l'évaluation initiale selon laquelle le Mali a réalisé des progrès inadéquats dans la mise en œuvre de cette exigence et considérons ses progrès comme **SIGNIFICATIFS**. Tout en reconnaissant que les données sur le montant des transferts réels ne sont ni divulguées (ce qui est obligatoire) ni rapprochées (ce qui est recommandé), nous considérons que le Rapport ITIE 2013 contient une description suffisante de la taxe commerciale locale et de la formule de partage du produit de cette taxe. Nous observons que le Rapport inclut et rapproche les droits de patente perçus par les bureaux régionaux de la Direction générale des impôts et versés par les entreprises minières. Nous notons aussi la discussion et l'accord du GMP sur l'obligation de fournir une déclaration unilatérale des transferts infranationaux en provenance du Trésor. Le Rapport fait également état des transferts internationaux ponctuels effectués au profit de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), mais nous doutons que leur classement dans la catégorie des transferts infranationaux soit justifié.
- 5.3 **Gestion des revenus et des dépenses.** La divulgation en vertu de cette exigence est seulement encouragée et n'est donc pas prise en compte dans l'évaluation générale de la conformité. La gestion des revenus étant peut-être la question la plus importante pour le grand public, tout particulièrement les communautés locales touchées par les industries extractives, le GMP devra progresser sur la mise en œuvre de cette exigence.
- 6.1 **Dépenses sociales par les entreprises extractives.** Nous convenons que le Mali a réalisé des progrès **SATISFAISANTS** eu égard à cette exigence. Conformément aux contrats conclus avec l'État, le Rapport ITIE 2013 divulgue les dépenses sociales obligatoires versées par les entreprises. Les divulgations précisent la nature et la valeur de ces dépenses, ainsi qu'une liste des bénéficiaires non gouvernementaux. Les dépenses sociales volontaires sont aussi divulguées. Le rapprochement des dépenses sociales significatives permettrait de renforcer la conformité.
- 6.2 **Dépenses quasi fiscales.** Comme le Mali ne compte actuellement aucune entreprise d'État, nous convenons que cette exigence n'est **PAS APPLICABLE**.
- 6.3 **La contribution du secteur extractif à l'économie.** Nous contestons l'évaluation selon laquelle le Mali a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de cette exigence et considérons que ses progrès sont **SIGNIFICATIFS**. Bien que la plupart des informations requises figurent dans le Rapport ITIE 2013, des estimations plus exactes seraient nécessaires sur l'activité du secteur informel,

notamment les volumes de production, les questions d'emploi et les régions les plus concernées par l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Une vérification ponctuelle des documents pertinents — études, rapports et articles de presse — montre que des données plus complètes existent sur le secteur de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle au Mali.

- 7.1 **Débat public.** Nous convenons que le Mali a fait des progrès **SIGNIFICATIFS**. À la fin de l'année 2015, le GMP a engagé des efforts significatifs pour diffuser le Rapport ITIE 2012 par le biais des médias traditionnels (télévision, radio, presse) et lors d'ateliers multipartites organisés à Bamako, dans des districts régionaux et sur les sites miniers. Ces initiatives sont certes louables, mais le délai écoulé depuis la publication du Rapport a limité leur pertinence et leur impact sur le débat public. À l'exception de la publication sur le site Internet, ces mesures n'ont pas été reproduites pour le Rapport ITIE 2013, semblerait-il par manque de fonds. Le GMP a demandé que la notation initiale soit revue, mais il n'a pas apporté d'éléments prouvant que des activités de diffusion pour le Rapport 2013 avaient eu lieu avant le 1^{er} juillet 2016.
- 7.2 **Accessibilité des données.** La divulgation en vertu de cette exigence est seulement encouragée et n'est donc pas prise en compte dans l'évaluation générale de la conformité. Le GMP a néanmoins engagé des efforts importants pour améliorer l'accessibilité des données, notamment avec la préparation de rapports de synthèse, l'élaboration d'une stratégie de communication, le lancement de cadastres en ligne pour les secteurs miniers, pétroliers et gaziers, et le soutien de la participation des parties prenantes lors des voyages d'études et des ateliers axés sur le renforcement des capacités au Mali et dans d'autres pays.
- 7.3 **Écarts et recommandations des Rapports ITIE.** Nous convenons que le Mali a fait des progrès **SIGNIFICATIFS**. Nous constatons que le GMP a examiné et suivi plusieurs recommandations issues des Rapports ITIE 2012 et 2013, comme cela est indiqué dans les rapports annuels d'avancement 2014 et 2015. Le GMP a aussi tenu compte des recommandations issues de la Validation pilote menée au début de l'année 2016 et le Comité de Supervision a formulé des recommandations sur l'amélioration de la mise en œuvre de l'ITIE. Toutefois, des efforts supplémentaires doivent être déployés pour résoudre les problèmes de retard dans la mise en œuvre (p. ex. pour le recrutement de l'Administrateur Indépendant) et les causes des écarts dans les Rapports ITIE.
- 7.4 **Examen des résultats et de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles.** Nous convenons que le Mali a fait des progrès **SIGNIFICATIFS**. Le GMP a publié des rapports annuels d'avancement pour les quatre dernières années. Le rapport de 2015 a été terminé plus tôt qu'attendu et publié sur le site Internet de l'ITIE Mali. Ce rapport comprend les informations requises — y compris un résumé des activités, une évaluation des progrès accomplis dans le cadre de ces activités et des réponses aux recommandations issues du rapprochement et de la Validation — et relève des efforts qui dépassent le cadre de la Norme ITIE, comme la création des bureaux locaux de l'ITIE. En revanche, l'impact de la mise en œuvre n'est pas suffisamment détaillé et la qualité de la prise en compte des commentaires des parties prenantes n'appartenant pas au GMP manque de clarté. De plus, le plan de travail 2016 et l'évaluation des progrès n'avaient pas été étudiés à la moitié de l'année 2016 (soit avant le commencement de la Validation le 1^{er} juillet 2016).

4. RECOMMANDATIONS

Cette section présente les recommandations générales formulées par le Secrétariat pour améliorer la mise en œuvre de l'ITIE au Mali. Les modifications et les ajouts de l'équipe de Validation y figurent en italique.

- 4.1 Il est recommandé que le Groupe multipartite établisse un lien entre la mise en œuvre de l'ITIE et les priorités nationales dans son plan de travail pour 2017. Il est également recommandé que le Groupe multipartite étudie les possibilités permettant d'améliorer la représentation de chaque collègue en son sein. Les parties prenantes devront avoir la possibilité de participer à la politique du Groupe multipartite concernant le nombre de représentants de chaque groupe de parties prenantes en son sein et le nombre de suppléants, ainsi que les modalités de roulement, conformément aux procédures clairement définies dans les Termes de Référence du Groupe multipartite, telles que prévues par l'Exigence n° 1.4. *Il est recommandé que le Groupe multipartite s'attache à corriger l'irrégularité de la participation de certains ministères aux réunions, notamment le ministère des Finances, l'AUREP, le ministre des Affaires foncières et le ministère de l'Environnement.* Le Groupe multipartite est également encouragé à procéder à une analyse de la performance des structures de l'ITIE et à envisager la possibilité de fusionner le Comité de Supervision avec le Groupe multipartite.
- 4.2 *Il est recommandé que les représentants de l'industrie au sein du Groupe multipartite améliorent la coordination entre les prises de position des entreprises avant les réunions du Groupe multipartite. L'adoption d'un système clair pour la nomination des suppléants aux sièges du Groupe multipartite réservés aux entreprises serait également utile.*
- 4.3 *Le Groupe multipartite est encouragé à veiller à la mise en place de mécanismes permettant aux groupes de parties prenantes de communiquer avec l'ensemble de leurs collègues. Il est recommandé que la société civile entreprenne une évaluation de ses besoins de renforcement des capacités et prenne des mesures pour corriger les problèmes de capacités.*
- 4.4 Le gouvernement est invité à clarifier les ambiguïtés relatives au régime fiscal applicable aux entreprises minières, en ce qui concerne les clauses de stabilisation par exemple. Le Groupe multipartite devra veiller à ce que la situation soit clairement documentée dans le Rapport ITIE, accompagné d'éventuelles recommandations de mesures supplémentaires à prendre dans ce domaine.
- 4.5 Le gouvernement a l'obligation de communiquer les informations concernant les octrois et les transferts de licences dans les secteurs pétrolier et minier qui ont été réalisés au cours de l'exercice financier visé par le Rapport ITIE, y compris : une description du processus de transfert ou d'octroi de la licence ; les critères techniques et financiers utilisés ; les informations sur le ou les bénéficiaire(s) de la licence ; toute irrégularité non négligeable dans les procédures de transfert et d'octroi des licences. Le Groupe multipartite devra examiner ces travaux et combler toute lacune dans le rapportage. Le Groupe multipartite est également encouragé à formuler des observations sur l'efficacité et l'efficacité du système d'octroi de licences et à faire des recommandations de réformes le cas échéant.
- 4.6 Le Groupe multipartite et le gouvernement du Mali ont l'obligation d'examiner les systèmes de tenue des dossiers des agences gouvernementales participant aux déclarations ITIE, afin de garantir l'application de procédures adéquates et d'améliorer la traçabilité des revenus, ainsi que la transparence et la redevabilité en la matière.
- 4.7 Le Groupe multipartite devra s'assurer que toutes les entités déclarantes divulguent des chiffres détaillés et fiables, conformément aux Exigences n°4.1 et n°4.9. Le Groupe multipartite est également encouragé à présenter des paiements ventilés pour les entreprises dont les paiements sont inférieurs au seuil de matérialité. *Le Groupe multipartite devra tenir compte des préoccupations soulevées par les parties prenantes selon lesquelles le délai d'un mois accordé pour la période de déclaration serait trop court. Il devra aussi collaborer avec le gouvernement pour rechercher des solutions aux problèmes de retard et de manque d'efficacité dus à la consignation manuelle pratiquée au Trésor.*

- 4.8 *Le Groupe multipartite devra assurer la pleine divulgation des paiements versés par les entreprises au titre de la taxe commerciale et des transferts infranationaux entre l'administration centrale et les collectivités locales. Le Groupe multipartite est encouragé à divulguer des informations supplémentaires sur la gestion des revenus et les dépenses, y compris une description du budget national et des budgets réservés pour la santé, l'éducation et d'autres programmes sociaux. Ces informations devront également inclure une description des méthodes qui garantissent la redevabilité des bénéficiaires et l'efficacité de l'utilisation de ces fonds, conformément à l'Exigence n°5.3.a.*
- 4.9 *Le Groupe multipartite devra exiger que l'exploitation minière artisanale et à petite échelle soit couverte de façon plus détaillée dans les futurs rapports et veiller à ce que ces rapports contiennent des statistiques fiables sur ce secteur.*
- 4.10 *Le Groupe multipartite et le gouvernement du Mali sont invités à encourager les agences gouvernementales participant aux déclarations ITIE à procéder à une divulgation régulière de leurs données conformément à la Norme ITIE, afin d'améliorer l'accessibilité et la ponctualité des données divulguées. Le Groupe multipartite devra convenir de règles claires en matière d'accessibilité, de diffusion et d'utilisation des données ITIE (obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2017) et fournir les données ITIE dans des formats de données ouvertes.*
- 4.11 *Il est recommandé que le Groupe multipartite se penche sur les améliorations à apporter aux formulaires de déclaration pour les prochains Rapports ITIE en consultation avec l'Administrateur Indépendant. Le Groupe multipartite devra procéder à la diffusion des derniers Rapports ITIE dès que les fonds nécessaires seront à disposition.*
- 4.12 *Le Groupe multipartite devra examiner les recommandations issues des Rapports ITIE et convenir de mesures pertinentes pour leur suivi et leur mise en œuvre. Il est recommandé que le Groupe multipartite entreprenne une analyse d'impact de la mise en œuvre pour identifier les possibilités d'accroître cet impact.*
- 4.13 *Le Groupe multipartite devra donner l'occasion à toutes les parties prenantes, y compris celles qui ne siègent pas au Groupe multipartite, de participer à la production des rapports annuels d'avancement et d'évaluer l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE.*

*** **