



Des rapports aux réformes

Mettre en lumière le potentiel des
recommandations issues des rapports ITIE



Octroi de licences et de contrat

p4 Cadre juridique et fiscal :
Ghana

p5 Octroi de licences :
Burkina Faso

p6 Registres de licences :
Pérou

p7 Transparence des contrats :
Mongolie

p8 Propriété réelle :
Libéria

p9 Participation de l'État :
Myanmar

Production

p10 Exploration :
Albanie

p11 Production :
Zambie

p12 Exportations :
Togo

Perception d'impôts

p13 Taxes et autres paiements :
Indonésie

p14 Revenus en nature :
Trinité-et-Tobago

p15 Revenus issus des transports :
Nigéria

p16 Accords de troc :
République démocratique du Congo

p17 Paiements infranationaux :
Sénégal

p18 Transactions financières entre gouvernement et entreprises d'État :
Nigéria

p19 Pratiques d'audit et d'assurance :
Irak

Distribution des revenus

p20 Répartition des revenus :
Tchad

p21 Transferts infranationaux :
Philippines

p22 Gestion des revenus et des dépenses :
Ghana

Contribution économique et sociale

p23 Dépenses quasi fiscales :
Nigéria

p24 Paiements sociaux :
Cameroun

p25 Contribution à l'économie :
Afghanistan

Introduction

Dans de nombreux pays, la contribution la plus importante de l'ITIE a eu lieu après que les gouvernements aient décidé de prendre des mesures sur la base de recommandations émanant de rapports ITIE. L'expérience montre que la nature des recommandations émises par les rapports ITIE et la mesure dans laquelle le Groupe multipartite de l'ITIE et le gouvernement effectuent le suivi de ces recommandations sont deux facteurs qui influencent significativement l'impact de l'ITIE.

Dans de nombreux pays, les rapports ITIE se sont avérés d'utiles outils de diagnostic pour l'identification des faiblesses au sein des systèmes gouvernementaux. Les rapports ITIE ont souvent formulé des recommandations visant à remédier à ces faiblesses et à améliorer la gestion du secteur. Ces recommandations constituent donc une contribution potentielle importante aux réformes politiques et au changement.

Cependant, même lorsque les rapports ITIE ont révélé des défauts, les recommandations ont souvent porté sur l'amélioration d'aspects techniques du processus de rapportage ITIE, tels que les modèles de déclaration ou la collecte de données pour les rapports ITIE, plutôt que sur l'amélioration de la gouvernance du secteur des industries extractives. Les recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre ont trop souvent eu pour conséquence la perte d'opportunités en termes d'impact et de réforme.

Les cas des pays qui suivent montrent dans quelle mesure les rapports ITIE ont mis en lumière les manquements dans les systèmes gouvernementaux et les actions recommandées pour obtenir des améliorations. Ces cas illustrent l'impact dans les pays qui ont pris des mesures suite à ces recommandations, et ils soulignent le potentiel et l'importance de la prise en compte des recommandations de l'ITIE dans les pays qui ne l'ont pas encore fait.



Cadre juridique et fiscal : le Ghana

Le Rapport ITIE 2010-2011 du Ghana sur le pétrole et le gaz a identifié des lacunes dans le régime juridique et fiscal existant, résultant dans le non-paiement de la taxe sur les plus-values par les entreprises pétrolières.

En 2011, Tullow Oil Plc, l'une des compagnies pétrolières internationales opérant au Ghana, a racheté EO Group Limited, l'un des partenaires dans le champ pétrolifère Jubilee. Le Rapport ITIE a fourni des informations selon lesquelles aucune taxe sur les plus-values n'aurait été payée au cours de cette transaction, bien que l'administration fiscale ghanéenne ait publié une décision selon laquelle la transaction était soumise à ladite taxe. Selon la loi relative à la gestion des revenus pétroliers, la vente de droits à l'exploration, au développement et à la production est soumise à la taxe sur les plus-values, qui doit être collectée par le Petroleum Holding Fund.

Le Rapport ITIE 2013 a recommandé d'effectuer le suivi de l'acquisition du Groupe EO, notamment quant à l'harmonisation des législations concernées.



Afin d'effectuer le suivi de cette recommandation, le gouvernement ghanéen et l'Office des recettes du Ghana ont pris plusieurs mesures visant à s'assurer que le cadre juridique couvre les paiements de la taxe sur les plus-values par le secteur pétrolier à l'avenir, notamment :

- En votant la Loi 871 (portant modification du Code fiscal) en 2013, qui a modifié les dispositions de la Loi fiscale afin de couvrir à l'avenir les paiements de la taxe sur les plus-values provenant du secteur pétrolier.
- En s'assurant que la taxe sur les plus-values avait été payée dans d'autres opérations de rachat, telle que lors de la vente des intérêts de Sabre Oil dans les champs Jubilee à Petro SA.
- En maintenant un contrôle, à travers les rapports ITIE à venir, sur ces types de vente, en vue de s'assurer qu'ils sont réalisés conformément au cadre juridique. Le Rapport ITIE 2012-2013 sur le pétrole et le gaz a pris note des cas dans lesquels la taxe sur les plus-values était due mais n'avait pas été payée.



Octroi de licences : le Burkina Faso

Le Rapport ITIE 2012 du Burkina Faso a identifié l'existence d'un accord entre le gouvernement et une entreprise minière dont la conclusion n'était pas conforme aux lois et à la réglementation en vigueur dans le secteur.

D'après le Rapport ITIE 2012, le gouvernement du Burkina Faso et la compagnie Pan African Limited ont conclu le 11 août 2012 un partenariat public-privé portant sur le gisement de Tambao, l'un des plus grands gisements de manganèse de la région. Malgré l'absence de cadre juridique permettant la signature de tels accords à l'époque, le partenariat a été conclu par le ministre des Mines et de l'Énergie au nom de l'État, puis approuvé par le ministre de l'Économie et des Finances. Il a fallu attendre le 23 mai 2013 pour qu'un décret stipulant les dispositions légales pour les partenariats public-privé soit publié. En outre, le Rapport ITIE a révélé qu'une prime de signature de 10 millions de dollars US avait été payée dans le cadre de cet accord, bien que le décret ne contienne aucune disposition relative au paiement de telles primes.



Le Rapport ITIE 2012 recommandait que les ententes et les contrats portant sur l'exploitation minière soient conclus conformément aux lois en vigueur, de façon à garantir et à préserver les intérêts du gouvernement et de l'entreprise. Le rapport recommandait également la mise en place de lois et d'une réglementation relatives aux paiements effectués à la signature.

Ni le gouvernement ni le Groupe multipartite n'ont à ce jour pris en compte cette recommandation.



Registres de licences : le Pérou

Le Rapport ITIE 2008-2012 du Pérou a révélé un manque de cohérence entre les registres gouvernementaux de propriétaires de licences et les paiements annuels de licence correspondants.

Le bureau des licences d'exploitation minière du Pérou – Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) – et la Direction générale des mines (DGM- MINEM) sont des entités différentes au sein du ministère péruvien de l'Énergie et des Mines. Alors que l'INGEMMET est responsable du cadastre et du traitement de l'octroi des licences, la DGM-MINEM est quant à elle chargée de la collecte des droits de licence annuels payés par les détenteurs de licence. Des incohérences dans les registres tenus par les deux entités ont montré que certaines entreprises qui n'étaient pas enregistrées en tant que détentrices de licence effectuaient tout de même des paiements de licence annuels. Le Rapport ITIE 2008-2010 du Pérou a établi que l'INGEMMET n'effectuait pas le contrôle des détenteurs de licence, comme cela est stipulé par les concessions minières. Ceci signifie qu'il serait possible pour certaines entreprises de faire de la prospection et/ou opérer sous des licences que l'INGEMMET ne serait pas en mesure de reconnaître, ou qui n'auraient pas été retranscrites précisément au cadastre.



Le Rapport ITIE 2008-2010 a recommandé que l'INGEMMET améliore ses opérations de routine s'appliquant au contrôle des données et des droits de licence, afin qu'il s'assure que les registres du gouvernement sur les licences correspondent de manière précise aux paiements de licence annuels.

Ni le gouvernement ni le Groupe multipartite n'ont à ce jour pris cette recommandation en compte.



Transparence des contrats : la Mongolie

Le Rapport ITIE 2013 de la Mongolie a montré qu'une grande confusion existait quant à la politique du gouvernement sur la transparence des contrats.

C'est en approchant des entreprises pour obtenir des copies des accords de partage de la production (APP) que l'Administrateur Indépendant, le cabinet qui produit le Rapport ITIE, a appris que les entreprises n'avaient pas d'objection à ce que l'Office pétrolier de la Mongolie (PAM) publie ces APP. Cependant, les hauts responsables de la PAM ont refusé de fournir les APP en arguant que des restrictions de confidentialité empêchaient leur divulgation sans le consentement des entreprises. L'Administrateur Indépendant a alors demandé par écrit au ministre des Mines de bien vouloir indiquer quelle était la politique du gouvernement relative à la transparence des contrats.

Le ministre-adjoint a répondu que : « Selon la loi en vigueur, il n'existe aucune réglementation couvrant la confidentialité dans les conditions principales des accords de partage de la production devant être incluse dans le rapport de rapprochement 2013 de « l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives ». Par conséquent, il n'existe aucun problème de confidentialité qui pourrait affecter votre demande ».

Le Rapport ITIE 2013 a recommandé que le Conseil national collabore avec le ministère des Mines afin de s'assurer que les informations relatives aux contrats soient rendues publiques, conformément à la politique du gouvernement.



Pour effectuer le suivi de cette recommandation, le gouvernement mongol a pris plusieurs mesures concernant la divulgation des contrats et des licences, notamment :

- La nomination de l'ancien ministre des Ressources minières et de l'Énergie, D. Zorigt, pour entamer le travail d'amélioration de la transparence des informations relatives aux accords d'investissement et aux APP pétroliers.
- L'adoption de la résolution 222 pour rendre les APP pétroliers accessibles au grand public.
- L'approbation de modèles d'accords APP types.
- La publication de 12 contrats sur le site Internet d'ITIE Mongolie et le développement d'un portail sur les contrats en 2016 avec plus de 30 contrats publiés lors de son ouverture.
- En outre, la mise en place d'une politique gouvernementale relative au secteur minier, approuvée par la résolution parlementaire n° 18 en janvier 2014, a jeté les bases de la mise en œuvre des recommandations sur la transparence des contrats. Cette politique vise à développer une exploitation minière ouverte, transparente et responsable.



Propriété réelle : le Libéria

Le Rapport ITIE du Libéria portant sur la propriété réelle a montré que les registres du gouvernement sur les propriétaires réels des entreprises opérant au Libéria n'étaient pas à jour.

Le rapport sur la propriété réelle d'ITIE Libéria (LEITI) publié en décembre 2015 a indiqué que les entités de l'État chargées de la supervision des activités des entreprises ne suivaient pas suffisamment les changements de propriété dans les entreprises extractives. D'après le rapport, le ministère des Ressources foncières, des Mines et de l'Énergie, l'Office des Forêts et le ministère de l'Agriculture n'ont pas récolté toutes les données concernant les propriétaires réels des entreprises opérant au Libéria, malgré le fait que, dans certains cas, la collecte de ces informations au cours du processus d'octroi de contrats et de licences constitue une exigence. Le rapport a également noté qu'il était parfois exigé que l'entité de l'État concernée obtienne les informations concernant les changements de propriété, ou en soit informée. Enfin, le rapport a fait état du fait que les entités pertinentes de l'État ne publiaient pas ces informations ou que la précision de celles-ci n'était pas satisfaisante.

Le rapport du Libéria sur la propriété réelle a recommandé que les entités de l'État revoient leurs responsabilités dans l'octroi de licences, ainsi que la réglementation et le contrôle de leurs secteurs respectifs, et qu'elles mettent en place des systèmes leur permettant d'assumer ces responsabilités.



Le rapport a également recommandé que les divulgations relatives à la propriété réelle indiquent les changements historiques de propriété intervenus pendant une période d'au moins trois années, pour que ces divulgations soient mieux couvertes et qu'elles aient un impact plus significatif. Le rapport est sorti en décembre 2015. Le gouvernement et le Groupe multipartite du Libéria n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner les mesures à prendre par rapport aux recommandations de ce rapport.



Participation de l'État : le Myanmar

Le Rapport ITIE 2013-2014 du Myanmar a montré que les entreprises d'État conservaient des montants considérables de revenus provenant du secteur des industries extractives.

Au Myanmar, les entreprises d'État jouent un rôle important dans la collecte des revenus provenant du secteur des industries extractives. Au cours de l'année financière d'avril 2013 à mars 2014, ces entreprises ont collecté 85 % de la totalité des recettes des industries extractives par l'entremise de « d'autres comptabilités ». D'après le rapport, ces « autres comptabilités » sont pour l'essentiel des comptes détenus par des entreprises d'État à des fins de gestion de leurs propres ressources. Les entreprises d'État utilisent ces revenus pour payer l'impôt sur les sociétés (25 % du bénéfice) et la contribution de l'État (20 % du bénéfice) à la comptabilité budgétaire gouvernementale, après quoi l'entreprise d'État est habilitée à dépenser les 55 % du revenu net restant sur des matières premières et des coûts d'exploitation.

Par exemple, en 2013-2014, l'entreprise d'État Myanma Oil and Gas (MOGE) a retenu 1,3 milliard de dollars US sur le total de 2,9 milliards collectés par la compagnie au nom de l'État. Les quatre compagnies minières d'État ont retenu, ensemble, environ 230 millions de dollars US. Le rapport a noté que les « modalités de fonctionnement et l'utilisation de ces comptes n'ont pas été fournis. Par conséquent, nous ne pouvons fournir d'explication sur les règles et pratiques qui gouvernent les transferts de fonds entre l'entreprise d'État et le gouvernement, les bénéfices non distribués, le réinvestissement et le financement par des tiers, tel que requis par l'Exigence 3.6 de la Norme ITIE ».



Le Rapport ITIE 2013-2014 a recommandé, afin d'améliorer la transparence et l'exhaustivité du processus budgétaire, que le ministère des Finances examine si les revenus collectés par les entreprises d'État dans le secteur des industries extractives pouvaient être requalifiés comme recettes budgétaires normales, et si des informations supplémentaires devaient être divulguées quant aux « autres comptabilités » dans le budget.

Le rapport a été publié en janvier 2016. Le gouvernement et le Groupe multipartite du Myanmar n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner les mesures à prendre par rapport aux recommandations de ce rapport.



Exploration : l'Albanie

Le Rapport ITIE 2013-2014 de l'Albanie a indiqué que des informations concernant les réserves pétrolières et minières étaient obsolètes.

Le Rapport ITIE montre que le gouvernement albanais n'a mené aucune étude portant sur les réserves géologiques pétrolières et minières du pays au cours des 25 dernières années. Il existe des études géologiques et des cartes datant des années 1980 et 1990, mais celles-ci ne sont pas accessibles au public. Le rapport a également indiqué que la précision de ces données était limitée en raison des avancées technologiques en matière d'exploration et d'extraction, et qu'il existait un manque de données officielles et précises sur la production extraite dans tout le pays depuis la date des dernières études géologiques. Par exemple, le rapport a démontré que, d'après les données dont disposait le gouvernement, les importantes réserves récupérables du champ pétrolifère de Patos-Marinza étaient estimées à 5,7 millions de tonnes de pétrole brut, alors que Bankers Petroleum, qui exploite ce champ pétrolifère, a signalé des réserves bien plus importantes, de l'ordre de 18,5 millions de tonnes.



Le Rapport ITIE 2012-2013 reconnaît qu'il faudrait de nombreuses années pour estimer les réserves nationales et que cela constituerait une lourde charge financière pour l'État. Néanmoins, le rapport recommande que le ministère de l'Énergie et de l'Industrie étudie la possibilité d'estimer les réserves dans les zones présentant un grand intérêt pour les industries extractives. Afin d'assurer une production et une planification fiscale plus efficaces, il faudrait recueillir des informations plus cohérentes sur les réserves prouvées et probables, tout en appliquant un contrôle plus strict des activités d'exploration et d'extraction existantes.

Le rapport a été publié en décembre 2015. Le gouvernement et le Groupe multipartite de l'Albanie n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner les mesures à prendre par rapport aux recommandations de ce rapport.



Production : la Zambie

Le Rapport ITIE 2012 de la Zambie a montré un manque de contrôle des données de production déclarées par les entreprises.

D'après le Rapport ITIE, les données de production fournies par le ministère des Mines étaient fondées sur des auto-déclarations soumises par des entreprises extractives. Le ministère ne disposait pas de ses propres procédures et systèmes de collecte et de contrôle des données de production rapportées par les entreprises minières. Les données de production divulguées par le Département minier pour le secteur minier de grande échelle en 2012 étaient fondées uniquement sur des concentrés de cuivre et/ou sur le total de cathodes produits. Ainsi, il n'était pas possible de fournir des explications quant aux divergences entre les quantités produites fournies par les entreprises minières et celles déclarées par le Département minier.



Le Rapport ITIE 2012 a recommandé que le ministère des Mines crée des procédures et des systèmes permettant de collecter et de contrôler les données de production. Le rapport suggère également qu'une comparaison soit effectuée entre les volumes de production déclarés par les entreprises minières et les mesures effectuées par le ministère des Mines tout au long de l'année.

Le gouvernement et le Groupe multipartite de la Zambie n'ont pas encore examiné cette recommandation.



Exportations : le Togo

Le Rapport ITIE 2012 du Togo a indiqué qu'il existait un manque de contrôle et de suivi des exportations minières.

D'après le Rapport ITIE, les exportations de phosphate provenant de la Société nationale de Phosphates du Togo (SNPT), qui est une entreprise d'État, n'ont pas été surveillées par le bureau de douane. Seule l'entreprise conserve des données relatives à l'exportation de phosphate et aucune entité de l'État n'est en mesure de confirmer la précision de ces données. En outre, le Rapport ITIE a révélé que, une fois effectuées, les exportations de fer de l'entreprise MM Mining étaient soumises au paiement de redevances minières. Ceci signifie que les redevances n'étaient pas dues avant que l'entreprise n'exporte et ne rapporte la quantité et la valeur des exportations à la Direction générale des Mines et de la Géologie (DGMG). Ce n'est qu'après que les taxes devaient être calculées et réglées.



Le Rapport ITIE 2012 a recommandé que le cadre juridique réglementant les exportations de ressources minières prévoie une procédure selon laquelle le bureau de douane et la DGMG seraient tenus de s'assurer que les taxes et autres montants dus étaient bien collectés pour les minerais exportés. La procédure devrait comprendre une autorisation d'exporter par la DGMG avant chaque exportation. Cette autorisation devrait indiquer le minerai, la quantité, le prix et la destination de l'exportation. La procédure pourrait être appliquée grâce à la présence d'un représentant de la DGMG au moment de l'exportation.

Le gouvernement et le Groupe multipartite du Togo n'ont pas encore examiné cette recommandation.



Taxes et paiements : l'Indonésie

Le Rapport ITIE 2010-2011 de l'Indonésie a montré des faiblesses dans la tenue des écritures concernant le paiement de redevances et la part du chiffre d'affaires (PHT*) par les entreprises minières, ce qui affecte le partage des revenus avec les provinces.

En Indonésie, les entreprises minières payent des redevances et la PHT directement au Trésor. Lors du paiement, les entreprises sont obligées de soumettre le reçu du paiement à la Direction générale des Minerais et du Charbon et au gouvernement local. Le Rapport ITIE 2010-2011 a révélé que ces reçus de paiement n'étaient pas soumis par toutes les entreprises minières à la Direction, ce qui aboutissait au non-enregistrement de certains paiements dans le système gouvernemental central. Dans certains cas, le gouvernement avait également enregistré dans ses systèmes de façon erronée des paiements de l'impôt sur les sociétés au lieu des redevances. Dans d'autres cas, les entreprises et la Direction avaient utilisé une formule différente pour le calcul des redevances. Étant donné qu'une part des redevances est renvoyée dans la région de production, ces faiblesses dans la tenue des comptes pourraient avoir causé des erreurs dans le partage des revenus avec les provinces.

* La part du chiffre d'affaires (PHT) est la contribution à la production du charbon (13.5 %) moins la redevance.



Le Rapport ITIE 2010-2011 a recommandé que la preuve du paiement par les entreprises minières comprenne des informations claires et précises, en particulier sur le détail du calcul de la contribution à la production du charbon dans la redevance et le PHT, afin d'éviter les erreurs dans le partage des revenus avec les régions de production. Il est également recommandé que la comptabilité entre le Trésor, la Direction générale des Minerais et du Charbon et la Direction générale de la Comptabilité et des Rapports financiers soit rationalisée.

Le Rapport ITIE 2012-2013 a montré que des erreurs de comptabilité se produisaient encore dans ce domaine. L'incompatibilité entre le système comptable du ministère des Finances et celui de la Direction générale des Minerais et du Charbon continue à causer des délais dans le partage des revenus avec les gouvernements locaux. Le Rapport ITIE 2012-2013 a recommandé la création, par le gouvernement, d'un système intégré pour le paiement et pour le rapportage afin qu'un terme soit mis à ces différences comptables. Le rapport a été publié en novembre 2015. Le gouvernement et le Groupe multipartite de l'Indonésie n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner les mesures à prendre par rapport aux recommandations de ce rapport.



Revenus en nature : Trinité-et-Tobago

Le Rapport ITIE 2010-2011 de Trinité-et-Tobago a relevé des déclarations incomplètes concernant les revenus en nature payés par des compagnies à des entreprises d'État, ainsi que les revenus de ces dernières provenant de la vente de ces marchandises.

La compagnie National Gas Company of Trinidad and Tobago Limited (NGC) est une entreprise d'État qui acquiert, transporte, vend et distribue du gaz naturel à des industriels. La NGC fournit une partie du gaz collecté en nature à la Commission de l'électricité de Trinité-et-Tobago en tant que redevance. Le Rapport ITIE 2010-2011 a montré qu'il n'existait pas de contrat formel établissant les conditions de la vente et du paiement de ce gaz à la Commission de l'électricité, et que les contrats d'achat ferme pour avoir droit à la redevance n'étaient pas clairement compris. L'Administrateur Indépendant, le cabinet qui produit le Rapport ITIE, a noté qu'il « est important que les transactions liées aux entreprises d'État soient correctement réglementées et qu'elles fassent l'objet d'explications transparentes ».

Le Rapport ITIE 2010-2011 a recommandé au gouvernement de clarifier la façon dont ces accords fonctionnent et d'établir un cadre de déclaration approprié permettant de couvrir ces accords.



Les rapports publiés depuis lors ont intégré des informations sur les accords de la NGC avec des entreprises et ont fourni des détails sur les types de flux de revenus que la NGC collectait en nature. Par exemple, le Rapport ITIE 2011-2012 a divulgué des informations relatives aux types de paiements que le gouvernement et les entreprises d'État étaient autorisés à recevoir en nature. Le Rapport ITIE 2012-2013 comprenait des informations portant sur le volume de gaz payé par les entreprises ayant des accords, à la condition que les paiements soient faits en nature.



Revenus issus du transport : le Nigéria

Le Rapport ITIE 2012 du Nigéria sur le pétrole et le gaz a identifié des problèmes de gestion du pétrole lors de son transport via des pipelines.

Le gouvernement nigérian transporte une partie de sa production pétrolière d'un dépôt à un autre par pipeline. Le transport de pétrole brut et de produits pétroliers raffinés vers ces dépôts est géré par la Petroleum Products Marketing Company (PPMC), une filiale de la Nigerian National Petroleum Company (NNPC). D'après le Rapport ITIE, la méthode de mesure et d'enregistrement des produits raffinés par la PPMC n'est pas conforme aux meilleures pratiques. Les systèmes d'enregistrement du mouvement par les pipelines de la PPMC sont fragmentés et obsolètes, et donc soumis à des erreurs. Le manque de suivi a également mené à une réduction significative des transferts de produits pétroliers par pipeline en raison de pertes importantes dues aux équipements défectueux et au vol de pétrole. Le rapport a montré une perte de 529,422 millions de litres d'essence super, qui équivaut à plus de 220 millions de dollars US, pour un des dépôts.

À la lumière de ces conclusions, ITIE Nigéria a effectué le suivi du dossier avec le gouvernement et la NNPC dans le but de renforcer le contrôle et le mesurage du transport des produits pétroliers :

- La PPMC met en place un système de mesure numérique pour les produits raffinés à transporter. Le système est d'ores et déjà utilisé dans divers ports et dépôts.
- La NNPC travaille avec des agences de sécurité appropriées dans le but de minimiser les pertes dues au vol de pétrole. Les mesures comprennent le déploiement d'une force opérationnelle conjointe et de gardiens communautaires dans les bureaux portuaires.





Accords de troc : la République démocratique du Congo

Le Rapport ITIE 2010 de la République démocratique du Congo (RDC) a montré un manque de transparence autour de l'accord de coentreprise (ou joint-venture, JV) entre un groupe d'entreprises chinoises et congolaises.

Les accords de troc comprennent des accords comprenant la fourniture de biens et de services en échange intégral ou partiel de concessions pétrolières, gazières ou minières, ou de la livraison physique de ces marchandises.

La coentreprise – La Sino-Congolaise des Mines (SICOMINES) – regroupe le gouvernement de la RDC représenté par Gécamines, et le gouvernement chinois, représenté par le Consortium d'entreprises chinoises, détenant respectivement 32 % et 68 % des parts du projet. Le JV est financé par EXIM BANK et se concentre sur deux projets : la construction d'infrastructures en RDC et le développement d'un projet minier au Katanga afin d'assurer le financement de ces infrastructures. Le montant total de l'investissement s'élève à 3,25 milliards de dollars US. La structure du contrat est complexe et comporte de multiples transactions d'envergure, et le Rapport ITIE montre une incompréhension importante de la nature du projet, des conditions y rattachées et des avantages qu'il représente pour la RDC



Le Rapport ITIE 2010 a recommandé à ITIE RDC d'intensifier ses efforts pour obtenir et divulguer tous les chiffres liés aux diverses transactions associées au contrat chinois.

Depuis lors, les Rapports ITIE ont servi d'outil au public pour le contrôle de l'exécution de l'accord. Les rapports suivants ont divulgué les progrès réalisés dans la construction des infrastructures prévues dans l'accord, ainsi que des informations sur la valeur de ces travaux, y compris les dates d'achèvement prévues pour les divers projets d'infrastructures. Les rapports ont également permis de suivre la trace des dépenses par rapport aux investissements prévus. Afin de sensibiliser le grand public, des réunions ont été organisées à l'intention de la société civile, des médias, des parlementaires, des ministres et d'autres parties prenantes afin de débattre publiquement du projet et d'en connaître les détails.



Paiements infranationaux : le Sénégal

Le Rapport ITIE 2013 du Sénégal montre combien la tenue de la comptabilité par les gouvernements infranationaux est problématique.

Au Sénégal, les entreprises minières doivent effectuer certains paiements directement aux gouvernements locaux dans les zones où ils opèrent. Ces paiements comprennent les impôts fonciers, l'impôt minimum et la taxe sur les entreprises locales. Il est parfois également demandé aux entreprises de contribuer à des associations locales sur des sites miniers, et à un fond de péréquation et de soutien. Bien que les paiements soient peu élevés – ils s'élevaient seulement à 3 millions de dollars US en 2013 – ils constituent une contribution importante pour les communautés locales. Le Rapport ITIE a également révélé que la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor était confrontée à des défis quant au contrôle des paiements effectués par les entreprises aux gouvernements locaux, car les registres de paiements, qui contiennent notamment l'identité du contribuable, sont tous sur support papier et disponibles uniquement dans les bureaux du gouvernement local.



Afin que la collecte des revenus publics par les gouvernements locaux soit contrôlée, le Rapport ITIE 2013 a recommandé que le ministère de l'Économie et des Finances étudie la possibilité de fournir à la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor un outil de déclaration en ligne, ce qui lui permettra de suivre, en temps réel, les transactions effectuées, y compris l'identité du contribuable, sur tout le territoire.

Le gouvernement et le Groupe multipartite du Sénégal n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner les mesures à prendre par rapport aux recommandations de ce rapport.



Transactions financières entre gouvernement et entreprises d'État : le Nigéria

Les audits ITIE du Nigéria soulignent les retards et les incohérences dans les transferts d'argent entre la compagnie Nigeria National Petroleum Corporation (NNPC), une entreprise d'État, et le gouvernement.

Paiements des dividendes :

L'audit NEITI de 2012 a confirmé que la NNPC avait collecté 2,795 milliards de dollars US en dividendes, remboursements de prêt et intérêts au nom de l'État, mais que cette somme n'avait pas été versée sur le compte de la Fédération, comme exigé par la loi. La même année, l'Auditeur Général a fait figurer la NNPC dans la liste des sociétés qui ne respectent pas les dispositions de la Loi sur la responsabilité fiscale.

Sur cette base, l'audit NEITI de 2012 a recommandé que la NNPC respecte les dispositions juridiques, bien que celle-ci affirme disposer de l'aval présidentiel pour pouvoir mettre de côté les dividendes pour financer des projets gaziers.

En réponse, l'Équipe de travail interministérielle (IMTT), qui a mandat pour examiner et mettre en œuvre les recommandations de NEITI, a alerté le gouvernement sur le besoin de s'assurer que la NNPC payait effectivement ces fonds sur le compte de la Fédération. Le gouvernement cherche des preuves de paiement des dividendes reçus par la NNPC, et des montants transférés sur le compte de la Fédération.



Vente de brut du gouvernement :

Les audits NEITI ont confirmé que la NNPC devait payer pour la répartition du brut intérieur dans les 90 jours, mais qu'elle ne l'avait pas fait. Ceci a mené à une accumulation de frais impayés par la NNPC s'élevant à environ 3,5 milliards de dollars US en décembre 2012. Selon la NNPC, le montant représentait la valeur des coûts d'exploitation de la NNPC et était donc utilisé pour couvrir ces derniers.

À la lumière de ces conclusions, l'audit NEITI a recommandé que la NNPC paie rapidement ses dettes afin d'améliorer les flux financiers vers la Fédération.

En réponse à cette recommandation, NEITI rapporte qu'un cadre de contrôle a été développé conjointement par le Bureau du Comptable général et la NNPC dans le but de s'assurer que les paiements soient effectués par la NNPC au moment où ils sont dus.





Pratiques d'audit et d'assurance : l'Irak

Les rapports ITIE de l'Irak montrent le besoin de mettre à jour les normes comptables nationales pour les harmoniser avec les pratiques en cours dans l'industrie.

Les entreprises pétrolières nationales d'Irak sont auditées par le Conseil irakien d'audit suprême (BSA), qui se fonde sur des normes comptables internes à l'Irak. Lors de leur élaboration originelle dans les années 1980, ces normes étaient fondées sur les Normes comptables internationales (IAS). Depuis lors, les normes du BSA ont été mises à jour, sans toutefois être conformes aux IAS. C'est en tentant de réconcilier des différences pour le premier Rapport ITIE que l'Administrateur Indépendant a découvert que ces différences dans les normes comptables avaient créé une « incompréhension entre les entreprises pétrolières nationales, par rapport aux pratiques en cours dans l'industrie ».



Tous les rapports ITIE sur l'Irak recommandent aux « entreprises pétrolières nationales d'être auditées conformément aux normes comptables internationales et aux normes internationales d'information financière ».

Les Rapports ITIE recommandent également que les acheteurs fournissent chaque année leurs déclarations fiscales auditées à l'entreprise de marketing pétrolier d'État, SOMO, afin de s'assurer que celles-ci soient disponibles sur demande. Le gouvernement irakien n'a pas à ce jour mis en œuvre ces recommandations.



Répartition des revenus : le Tchad

Le Rapport ITIE 2007-2009 du Tchad a identifié des lacunes majeures dans le contrôle des paiements effectués par les entreprises pétrolières sur le compte du Trésor public.

Le Tchad a trouvé un accord avec ses créiteurs du pipeline Tchad-Cameroun, selon lequel tous les revenus gouvernementaux directs et indirects provenant des entreprises pétrolières et gazières transitent par un compte détenu à la Citibank de Londres. Après que les créiteurs internationaux aient été payés, les revenus restants ont été transférés sur le compte du Trésor du gouvernement. Le Rapport ITIE 2007-2009 indique qu'il n'existe aucun système de tenue de la comptabilité dans le pays pour suivre les flux de revenus pétroliers provenant des entreprises vers ces comptes gouvernementaux, et qu'il n'était pas possible de rapporter les paiements des entreprises effectués sur le compte de transit londonien. Ce manque de supervision représentait un risque important de corruption et de mauvaise gestion, car le gouvernement n'était pas capable de contrôler si les entreprises payaient ce qu'elles étaient censées payer, conformément à leurs obligations contractuelles.



Le Rapport ITIE 2007-2009 a recommandé aux ministères concernés d'améliorer le suivi des revenus issus de l'extraction, en particulier de ceux provenant du secteur pétrolier.

Pour effectuer le suivi de cette recommandation, le gouvernement a pris plusieurs mesures dans le but d'améliorer le contrôle des paiements pétroliers, tels que :

- La mise en place d'une unité de suivi des revenus au sein du Trésor, avec un mécanisme efficace d'enregistrement et de suivi des paiements provenant de toutes les entreprises pétrolières et gazières.
- Le lancement d'un projet pour informatiser le système de tenue des registres pour les revenus et les dépenses du gouvernement afin de garantir un suivi du budget en temps réel. Ceci a également mené à des améliorations dans la tenue des registres et dans le système d'audit aux douanes permettant de s'assurer que les droits de douane sont correctement déclarés, estimés et réglés dans les temps.



Transferts infranationaux : les Philippines

Le Rapport ITIE 2012 des Philippines a montré que les gouvernements locaux n'étaient pas capables de quantifier les montants qu'ils recevaient de la part des entreprises extractives.

Aux Philippines, les gouvernements locaux sont habilités à recevoir une part de 40 % des trois flux clés de revenus collectés par le gouvernement central : le revenu des redevances provenant des réserves de minerais, de la production de ressources énergétiques et des taxes minières. Le Rapport ITIE 2012 a montré que les agences centrales de collecte des revenus n'étaient pas capables de fournir des informations sur la contribution de chaque flux de paiement provenant du secteur minier, mais regroupaient ces transferts avec d'autres paiements avant de les distribuer aux gouvernements locaux. Ceci a limité la capacité des gouvernements locaux à estimer la valeur, l'impact et le degré d'attraction de l'activité minière dans leur zone.

Le Rapport ITIE 2012 a recommandé aux entités de l'État concernées et au Département du Budget et de la Gestion de contrôler et de rapporter ces transferts, ventilés par gouvernement local et par flux de revenus.



Pour effectuer le suivi de cette recommandation, les entités de l'État, coordonnées par le Conseil de coordination de l'industrie minière (MICC) de niveau gouvernemental, ont pris des mesures afin de s'assurer de la divulgation des informations concernant le partage des revenus auxquels les gouvernements locaux ont droit :

- Le Département du Budget et de la Gestion s'est engagé à divulguer des informations ventilées aux gouvernements locaux afin de permettre à ces derniers de voir combien ils reçoivent de chaque entreprise.
- Les règles de décaissement rationalisé des fonds des gouvernements locaux à partir du budget 2016, devraient accélérer les décaissements et améliorer la supervision et les capacités de planification des gouvernements locaux.



Gestion des revenus et des dépenses : le Ghana

Le Rapport ITIE 2004-2011 du Ghana sur le secteur minier a fait état d'un détournement par les autorités locales des revenus issus de l'extraction, et d'un manque de comptabilité et de rapportage appropriés concernant l'utilisation de ces fonds.

Au Ghana, 20 % des revenus issus du secteur extractif sont affectés au partage entre divers organes nationaux de réglementation et de supervision, les autorités du gouvernement local (assemblées de district et municipales), les autorités traditionnelles propriétaires des terres et d'autres communautés qui sont affectées par les activités minières. Le Rapport ITIE a identifié que le montant des paiements effectués par le gouvernement aux bureaux régionaux de l'Administrateur des terres de chefferie (OASL) et aux gouvernements locaux était inexact : les paiements réels effectués par l'OASL aux assemblées de district et aux assemblées municipales étaient souvent inférieurs à ce qu'ils auraient dû être. Le rapport a également découvert que l'irrégularité des transferts rendait difficile la budgétisation, car l'OASL ne transférait pas toujours le montant total qui était dû aux districts et aux municipalités, et les paiements étaient effectués de façon échelonnée, ce qui rendait la planification et la budgétisation difficiles pour les assemblées de district. De plus, il semble qu'il y ait eu un usage impropre des fonds par les autorités locales, car la plus grande partie des revenus était affectée à des dépenses récurrentes, telles que la gestion des déchets et l'achat d'essence et de véhicules, au lieu de projets de développement économique.



À la lumière de ces conclusions, le Rapport ITIE 2004-2011 du Ghana a recommandé :

- **Que l'Office des revenus réglemente la régularité des transferts de redevances de la part des entreprises.**
- **Que le transfert des redevances du gouvernement vers les assemblées de district soit effectué intégralement et non par tranches.**
- **Que les paiements mensuels des redevances soient régularisés, afin que le calcul des redevances basé sur la production soit efficace.**
- **Que des lignes directrices pour l'utilisation des reçus de redevances par les assemblées des districts soient définies, afin que des dépenses récurrentes soient évitées.**

Pour effectuer le suivi de cette recommandation, le gouvernement du Ghana et le Groupe multipartite ont pris plusieurs mesures visant à garantir une meilleure gestion des fonds des gouvernements locaux issus de l'industrie extractive. L'OASL s'est assuré que les montants corrects de redevances minières étaient envoyés aux districts et aux municipalités ; les assemblées de district ont mis en place des comptes bancaires dédiés aux revenus transférés par le gouvernement central ; et le Commission minière a élaboré des lignes directrices politiques pour l'utilisation des revenus miniers au niveau infranational. Les lignes directrices étaient développées aux côtés de mécanismes de suivi dans le but de s'assurer que les lignes directrices étaient effectivement suivies.



Dépenses quasi fiscales : le Nigéria

Les audits de NEITI, au fil des ans, ont montré comment une entreprise d'État a financé les subventions de carburant, payé des dépenses militaires et construit des infrastructures.

Les dépenses quasi fiscales des entreprises d'État comprennent des dispositions selon lesquelles ces dernières doivent effectuer des dépenses sociales publiques telles que des paiements pour des services sociaux, des infrastructures publiques, des subventions de carburant, le service de la dette publique, etc. sans soutien budgétaire explicite. Les audits de NEITI ont révélé que le Nigeria National Petroleum Corporation (NNPC) réalisait des dépenses quasi fiscales importantes. Par exemple, l'audit 2009-2011 de NEITI fait état de paiements de subventions que la NNPC prétend avoir effectués de 2006 à 2011 et qui s'élevaient à 10 millions de dollars US. Alors que les subventions sont habituellement effectuées par le Petroleum Support Fund (PSF), le rapport a révélé que la NNPC déduisait ces paiements de subventions de ses revenus issus des ventes de brut intérieur, avant d'en transférer le solde vers le compte de la Fédération. En outre, les paiements de subventions déclarés par la NNPC ont augmenté de 186 % rien que de 2009 à 2011.

L'audit de NEITI identifie également plusieurs types d'autres dépenses quasi fiscales. D'après le rapport, la NNPC aurait dépensé 1,73 milliard de dollars US, depuis un compte de liquidités, sur des produits ne nécessitant pas de liquidités tels que des paiements de sécurité (600 millions de dollars US), des frais généraux (486 millions de dollars US) et la prolongation du pipeline Escravos-Lagos (646 millions de dollars US). Ceci signifie que la NNPC utilise des fonds qui sont réservés aux appels de liquidités de la coentreprise afin de couvrir d'autres dépenses. Cette dépense a réduit le montant disponible pour le financement d'opérations de coentreprise, ce qui pourrait amener la NNPC à rechercher des revenus alternatifs pour financer le manque de liquidités.



Sur cette base, l'audit 2009-2011 de NEITI a recommandé au gouvernement fédéral de réviser la déduction par la NNPC des déclarations de subvention des bénéficiaires issus du brut national afin de les harmoniser avec les procédures applicables à d'autres professionnels du marché qui tirent leur déclaration de subvention du Petroleum Support Fund (Fonds de soutien pétrolier). Quant aux produits ne nécessitant pas de liquidités, l'audit a recommandé de « décourager cette pratique. La NNPC doit appliquer les fonds destinés aux paiements en liquidités strictement aux opérations de liquidités de la coentreprise ».

Suite à ces recommandations, l'Equipe de travail interministérielle (IMTT), qui a pour mandat d'examiner et de mettre en œuvre les recommandations de NEITI, a demandé à la NNPC de fournir une approbation formelle pour pouvoir déduire les subventions déclarées. À ce jour, la NNPC n'a pu fournir aucun document de l'Assemblée nationale autorisant de telles déductions. Selon NEITI, la pratique de la déduction continue dans l'attente de la résolution de la Loi relative à l'Agence de réglementation des prix des produits pétroliers et de la Loi relative à la NNPC.



Paiements sociaux : le Cameroun

Le Rapport ITIE 2013 du Cameroun fait état des défis auxquels il faut faire face pour contrôler les obligations sociales des entreprises.

Au Cameroun, certaines entreprises extractives ont une obligation contractuelle d'effectuer des dépenses sociales liées à leurs projets d'extraction. Celles-ci comprennent des paiements pour les infrastructures, pour la santé, pour les écoles, pour les routes et d'autres formes de soutien aux communautés locales. Plusieurs entreprises font également des paiements volontaires dans le domaine de la responsabilité sociale des entreprises.

L'analyse des Rapports ITIE de 2012 et de 2013 montre une variation importante dans les montants de dépenses sociales obligatoires. Dans le secteur pétrolier, les dépenses sociales obligatoires ont augmenté de 606 % entre 2012 et 2013. Dans le secteur du transport pétrolier, elles ont baissé de 100 % sur la même période, alors que les entreprises minières font uniquement des dépenses sociales volontaires. Le Rapport ITIE a montré qu'il n'existait actuellement aucune entité responsable du suivi du respect de ces obligations sociales légales ou contractuelles, ni aucun mécanisme de comptabilité et de suivi de ces paiements sociaux. D'après le rapport, cette situation empêche le suivi des dépenses sociales et pourrait limiter l'impact de ces paiements sur les populations locales.



Le Rapport ITIE 2013 a recommandé au gouvernement d'examiner la possibilité de mettre en place un mécanisme de surveillance du respect par les entreprises extractives de leurs obligations sociales et environnementales, afin que leur impact sur les populations locales soit optimisé.

Le rapport a été publié en décembre 2013. Le gouvernement et le Groupe multipartite du Cameroun n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner les mesures à prendre par rapport aux recommandations de ce rapport.



Contribution à l'économie : l'Afghanistan

Le Rapport ITIE 2012-2013 de l'Afghanistan donne une idée du secteur minier artisanal et à petite échelle, et indique que les informations concernant sa contribution réelle à l'économie sont peu claires.

Il existe très peu d'informations concernant les mines artisanales et à petite échelle en Afghanistan, un secteur qui, selon certaines estimations, emploierait quelques 50 000 mineurs de façon directe et jusqu'à 450 000 Afghans de façon indirecte. Le Rapport ITIE 2012-2013 sur l'Afghanistan comprend des recherches sur ce secteur qui indiquent également un manque évident de clarté concernant la contribution réelle du secteur à l'économie.

Le rapport fait ressortir qu'il est nécessaire de déterminer la part des revenus de ce secteur collectés par le gouvernement. Étant donné que le gouvernement collecte des revenus issus de ce secteur et que des produits sont exportés, et ainsi soumis à des taxes ou à des redevances, les entités de l'État qui régissent le secteur minier auraient tout intérêt à disposer d'informations sur la contribution de ce secteur à l'économie. Entre autres, le rapport indique que les mines de lapis lazuli au Badakhshan ont contribué à hauteur de 630 000 dollars US en paiement d'impôts en 2014, ce qui correspond approximativement au montant collecté par le bureau de douane du ministère des Finances pour tout le secteur minier en 2012.



Le Rapport ITIE 2012-2013 a recommandé que les rapports ITIE à venir fournissent plus d'informations sur le secteur minier artisanal et à petite échelle et sur son intégration au sein du gouvernement.

De plus, le rapport recommande au ministère des Mines et du Pétrole, au ministère des Finances et à l'ITIE Afghanistan d'examiner les flux de revenus identifiés du secteur en question vers le gouvernement. Le rapport a été publié récemment ; le gouvernement et le Groupe multipartite n'ont pas encore eu l'occasion d'examiner cette recommandation.

Exigences de l'ITIE quant aux recommandations

L'un des objectifs clés de la mise en œuvre de l'ITIE est d'apporter des améliorations dans la gouvernance des ressources naturelles dans les pays membres de l'ITIE. À cette fin, la Norme ITIE donne à l'Administrateur Indépendant, le cabinet nommé pour produire le Rapport ITIE, mandat pour émettre des recommandations en se fondant sur les déclarations ITIE. Elles comprennent des recommandations visant à améliorer les systèmes d'audit et les réformes nécessaires pour rendre ces derniers conformes aux standards internationaux, ainsi que des recommandations concernant la réforme plus vaste du secteur des industries extractives en lien avec le renforcement de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE. Dans certains pays, le Groupe multipartite supervisant la mise en œuvre joue un rôle actif en soutenant l'Administrateur Indépendant dans le développement de recommandations, ou en développant ses propres recommandations qui complètent alors celles émises par l'Administrateur Indépendant.

Une fois les recommandations publiées, il est crucial d'entamer des discussions et de mettre en place un suivi par le gouvernement et d'autres parties prenantes afin de s'assurer que toute question liée au secteur des industries extractives soit traitée. La Norme ITIE exige que le gouvernement et le Groupe multipartite prennent des mesures pour agir en fonction des enseignements dégagés et prennent en compte les recommandations résultant des rapports ITIE, notamment en documentant toute activité de suivi des recommandations.

Pour de plus amples informations, voir la Norme ITIE, Exigences 7.3 et 7.4 : <https://eiti.org/fr/node/4922>

Texte rédigé par
Dyveke Rogan et Ines S. Marques
Secrétariat international de l'ITIE

Conception :
Sue MacDonald SMD Design

L'ITIE (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives) est une norme internationale visant à assurer la transparence et la gouvernance responsable des ressources pétrolières, gazières et minières.

La Norme est mise en œuvre par des gouvernements, conjointement avec des entreprises et la société civile. Les pays mettant en œuvre l'ITIE divulguent des informations portant sur des questions telles que le paiement des taxes, les licences, les contrats, la production et les entreprises pétrolières d'État.



Secrétariat international de l'ITIE
Février 2016

www.eiti.org
Twitter: @EITlorg