

Validation du Guatemala
Rapport de Validation (version préliminaire)
Valideur Indépendant Cowater Sogema
16 septembre 2019

1. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le gouvernement du Guatemala s'est engagé à mettre en œuvre l'ITIE le 19 mars 2010 dans un courrier envoyé par le vice-président M. Rafael Espada au président de l'ITIE M. Peter Eigen. La candidature du pays à l'ITIE a été acceptée le 1^{er} mars 2011¹ lors de la 15^e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE à Paris.

Le 25 octobre 2016, le Conseil d'administration a décidé que la Validation du Guatemala dans le cadre de la Norme ITIE 2016 débiterait le 1^{er} avril 2018. Ce rapport présente les conclusions et l'évaluation initiale du Secrétariat international, sur la base des données qu'il a recueillies et des consultations qu'il a organisées avec les parties prenantes. Le Secrétariat international a suivi les procédures de Validation et a appliqué le Guide de Validation dans l'évaluation des progrès enregistrés par le Guatemala dans l'application de la Norme ITIE. Les résultats n'ont pas encore été analysés par le Groupe multipartite, mais d'après l'évaluation préliminaire du Secrétariat, la Validation a constaté que 19 des exigences de la Norme ITIE n'ont pas été pleinement traitées. Huit exigences ne sont pas remplies avec des progrès inadéquats, et 11 ne sont pas remplies avec des progrès significatifs. Les recommandations et les mesures correctives identifiées lors de ce processus portent sur la participation du gouvernement et des OSC, le fonctionnement du Groupe multipartite, et sur d'autres points relatifs aux divulgations et à l'impact de l'ITIE.

2. CONTEXTE

Le gouvernement est frappé de paralysie concernant l'ensemble des projets d'expansion du secteur extractif. Les communautés locales et les parties prenantes régionales s'opposent farouchement aux développements miniers. Il existe un moratoire de facto sur les nouvelles licences pour le pétrole, le gaz et les minerais à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle de 2017 sur les consultations libres et éclairées devant avoir lieu au préalable, conformément à la convention 169 de l'OIT. Certaines consultations pilotes menées avec les communautés autochtones par le ministère du Travail concernant des projets hydroélectriques se sont conclues sans résultats probants. La contribution fiscale des industries extractives baisse par rapport à son pic de 2011, passant de 230 millions de dollars US à 93 millions en 2015 (la dernière année pour laquelle les données sont disponibles). Le plus grand projet minier, la mine d'or Marlin de Goldcorp, a été clôturé et les projets d'exploration et de développement du pétrole dans la région de Petén sont également retardés. Globalement, les industries extractives sont en déclin et les perspectives de reprise à court terme sont faibles.

Le secteur extractif du Guatemala représentait 2 % du PIB en 2014 et 2015, d'après le dernier Rapport ITIE. La principale matière première extraite est l'argent, qui représentait plus de la moitié de la valeur de la production minière en 2015.

1. Travail effectué par le Valideur Indépendant

¹ Voir : https://eiti.org/sites/default/files/migrated_files/Papers_for_the_15th_EITI_Board_Meeting.pdf

Conformément au Guide de Validation, le Secrétariat international a mené la première phase de Validation - la collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes, et la préparation de son évaluation préliminaire des progrès enregistrés au regard des exigences de l'ITIE (« l'évaluation initiale »). Le cabinet Cowater Sogema 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. Les principales responsabilités de Cowater Sogema en tant que Validateur consistent à examiner et à modifier l'évaluation initiale, si nécessaire, et à résumer son examen indépendant dans le présent rapport de Validation qui sera soumis au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de Validation.

L'évaluation initiale du Secrétariat a été transmise à Cowater Sogema le 31 juillet 2019. L'équipe de Validation a effectué cette étape du processus de Validation selon les étapes suivantes : 1) examen approfondi et annotation de l'évaluation de l'ITE par chaque membre de l'équipe ; 2) examen détaillé assorti de commentaires de l'exigence 1 et du Protocole relatif à la société civile par le spécialiste des relations multipartites, 3) examen détaillé assorti de commentaires des exigences 4,5 et 6 par le spécialiste des finances, 4) consolidation des analyses et production du présent rapport de Validation (version préliminaire), qui a été transmis au Secrétariat international le 16 septembre 2019.

2. Commentaires sur les limites de la Validation

Le Validateur a examiné minutieusement l'évaluation initiale du Secrétariat et il n'a à ce stade aucun commentaire sur les limites du processus de Validation.

3. Commentaires sur l'évaluation initiale du Secrétariat international

La collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'évaluation initiale ont été menées par le Secrétariat international dans le respect des grandes lignes du Guide de Validation 2016. La collecte des données s'est déroulée en trois phases. Premièrement, par un examen documentaire des éléments disponibles concernant la conformité du pays à la Norme ITIE, portant entre autres sur :

- Le plan de travail de l'ITIE et d'autres documents de planification tels que les budgets et les plans de communication ;
- Les Termes de référence du Groupe multipartite, et les procès-verbaux de ses réunions ;
- Les Rapports ITIE et les informations complémentaires telles que les rapports de synthèse et les études préliminaires ;
- Les supports de communication ;
- Les rapports annuels d'avancement ; et
- Les autres informations pertinentes pour la Validation.

Une visite sur place a eu lieu du 21 au 24 août 2018. Le Secrétariat a rencontré le Groupe multipartite et ses membres, l'Administrateur Indépendant ainsi que d'autres parties prenantes clés, notamment les groupes de parties prenantes qui sont représentés au sein du Groupe multipartite mais qui n'y participent pas directement. Outre le Groupe multipartite dans son ensemble, le Secrétariat international a également rencontré les collègues le composant (gouvernement, entreprises et OSC) soit individuellement soit en collège, en respectant les protocoles pertinents pour que les parties prenantes puissent exprimer librement leurs opinions, ainsi que les demandes de confidentialité.

2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

- **Progrès dans la mise en œuvre de l'ITIE**

Au cours des dernières années, la mise en œuvre de l'ITIE au Guatemala a souffert du faible niveau de participation des parties prenantes, d'omissions dans les déclarations et d'un impact faible. Le manque de participation et de progrès s'inscrit dans le contexte plus global de l'industrie extractive dans le pays. En effet, celle-ci a connu un déclin significatif ces dernières années. Outre la fermeture de la plus grande mine (Marlin, propriété de Goldcorp) et la suspension d'une autre mine importante (Minera San Rafael), il existe de facto un moratoire sur les nouvelles licences pour le pétrole, le gaz et les minerais à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle de 2017 sur les consultations libres et éclairées devant avoir lieu au préalable, conformément à la convention 169 de l'OIT. L'opposition sociale à l'activité minière est forte et les perspectives de reprise du secteur sont faibles.

Les parties prenantes critiquent le gouvernement, en particulier le ministère de l'Énergie et des Mines, pour son manque d'engagement et pour sa tendance à vouloir dominer les débats au sein du Groupe multipartite. Le gouvernement n'a pas pu obtenir l'aval pour son budget 2018 et il peine à financer le processus ITIE. Le Groupe multipartite se réunit régulièrement mais les collègues n'ont pas de procédures de nominations claires ni de mécanismes de communication.

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

Le Rapport ITIE 2014-2015 comporte des incohérences et des omissions concernant les paiements et transferts infranationaux et des lacunes dans l'exhaustivité et la fiabilité des données, entre autres. Le rapport n'est pas compréhensible et il ne contribue pas au débat public.

Redynamiser la mise en œuvre de l'ITIE nécessiterait que le ministère de l'Énergie et des Mines fasse preuve de son engagement et qu'il traite les parties prenantes comme des partenaires du processus. Il faudrait également améliorer la qualité des déclarations ITIE et établir des liens entre le processus et le débat public et les défis actuels du secteur extractif.

Évaluation de la conformité par le Validateur Indépendant

Figure 1 – Validator’s assessment

EITI Requirements		LEVEL OF PROGRESS				
		No progress	Inadequate	Meaningful	Satisfactory	Beyond
Categories	Requirements					
MSG oversight	Government engagement (#1.1)		Inadequate			
	Industry engagement (#1.2)			Meaningful		
	Civil society engagement (# 1.3)			Meaningful		
	MSG governance (#1.4)		Inadequate			
	Work plan (#1.5)			Meaningful		
Licenses and contracts	Legal framework (#2.1)				Satisfactory	
	License allocations (#2.2)		Inadequate			
	License register (#2.3)			Meaningful		
	Policy on contract disclosure (#2.4)			Meaningful		
	Beneficial ownership (#2.5)					
	State participation (#2.6)					
Monitoring production	Exploration data (# 3.1)				Satisfactory	
	Production data (# 3.2)				Satisfactory	
	Export data (# 3.3)			Meaningful		
Revenue collection	Comprehensiveness (#4.1)		Inadequate			
	In-kind revenues (#4.2)					
	Barter agreements (#4.3)					
	Transportation revenues (# 4.4)					
	SOE transactions (# 4.5)					
	Direct subnational payments (#4.6)		Inadequate			
	Disaggregation (# 4.7)			Meaningful		
	Data timeliness (# 4.8)				Satisfactory	
	Data quality (#4.9)			Meaningful		
Revenue allocation	Distribution of revenues (# 5.1)				Satisfactory	
	Subnational transfers (#5.2)			Meaningful		
	Revenue management and expenditures (# 5.3)					
Socio-economic contribution	Mandatory social expenditures (#6.1.)			Meaningful		
	SOE quasi-fiscal expenditures (# 6.2)					
	Economic contribution (#6.3)			Meaningful		
Outcomes and impact	Public debate (# 7.1)		Inadequate			
	Data accessibility (#7.2)					
	Follow up on recommendations (#7.3)		Inadequate			
	Outcomes and impact of implementation (#7.4)		Inadequate			

Legend to the assessment card

	The country has made no progress in addressing the requirement. The broader objective of the requirement is in no way fulfilled.
	The country has made inadequate progress in meeting the requirement. Significant elements of the requirement are outstanding and the broader objective of the requirement is far from being fulfilled.
	The country has made progress in meeting the requirement. Significant elements of the requirement are being implemented and the broader objective of the requirement is being fulfilled.
	The country is compliant with the EITI requirement.
	The country has gone beyond the requirement.
	This requirement is only encouraged or recommended and should not be taken into account in assessing compliance.
	The MSG has demonstrated that this requirement is not applicable in the country.

3. DÉTAIL DES CONCLUSIONS

Le Validateur accepte les conclusions de l'évaluation initiale et ne demande aucune clarification complémentaire.

4. RECOMMANDATIONS

Conformément à l'**Exigence 1.1**, le gouvernement, en particulier le ministère de l'Énergie et des Mines, doit prouver son engagement à mettre en œuvre l'ITIE en veillant à ce que le Groupe multipartite dispose des ressources humaines et financières nécessaires, et à ce que les documents et les données clés soient disponibles dans les délais requis. Le ministère de l'Énergie et des Mines est encouragé à réitérer son engagement à haut niveau à mettre en œuvre l'ITIE et à utiliser cette dernière pour promouvoir des objectifs nationaux concernant la gouvernance du secteur extractif. Les agences gouvernementales déclarantes doivent se conformer aux garanties relatives aux données convenues par le Groupe multipartite. Le Groupe multipartite est encouragé à dialoguer avec les municipalités pour veiller à ce qu'elles participent pleinement aux déclarations de l'ITIE.

Conformément à l'**Exigence 1.2**, les entreprises doivent participer activement et efficacement au processus ITIE. Par conséquent, la Chambre du secteur extractif doit être proactive et encourager les entreprises à participer et à divulguer pleinement les paiements qu'elles versent au gouvernement, avant même de recevoir une demande officielle en ce sens.

Conformément à l'**Exigence 1.3**, le collège de la société civile doit participer pleinement et activement à la supervision de la mise en œuvre de l'ITIE et contribuer au débat public concernant la gouvernance du secteur extractif. Le gouvernement doit veiller à traiter la société civile comme un partenaire à part entière du processus ITIE, en termes réglementaires comme en termes pratiques.

Conformément à l'**Exigence 1.4**, le Groupe multipartite doit revoir ses règles de gouvernance interne pour tenir compte de l'ensemble des dispositions de l'Exigence 1.4.b et publier les procédures de nomination et de remplacement des représentants au Groupe multipartite, y compris la durée des mandats. Chaque collège doit choisir des représentants au Groupe multipartite selon un processus inclusif, transparent et bien documenté. Le gouvernement est tenu de veiller à ce que chaque collège puisse effectivement proposer des sujets à débattre.

Conformément à l'**Exigence 1.5**, le Groupe multipartite doit élaborer un nouveau plan de travail comprenant les sections a) à g). Ce nouveau plan de travail doit fixer des objectifs relatifs à la mise en œuvre de l'ITIE et veiller à ce que ceux-ci reflètent les priorités nationales du Guatemala. Dans le cadre de la préparation de ce plan de travail, le Groupe multipartite pourra envisager de demander une mise en œuvre adaptée conformément à l'Exigence 8.1. Le Conseil d'administration encourage le Groupe multipartite du Guatemala à envisager de recalibrer la portée du processus ITIE à l'avenir, afin de s'assurer de son utilité et de sa cohérence avec les préoccupations et les priorités nationales du pays. Le Secrétariat international doit proposer et fournir un appui à cette fin.

Conformément à l'**Exigence 2.2**, le Guatemala est tenu de 1) divulguer les licences pétrolières ou minières octroyées ou transférées au cours de l'année (ou des années) examinée(s), 2) décrire le processus de transfert des licences, 3) souligner tous les écarts significatifs dans la pratique, 4) clarifier les critères techniques et financiers utilisés pour évaluer l'octroi et le transfert des contrats de pétrole et de gaz et les licences minières, et 5) de divulguer la liste des soumissionnaires et les critères d'évaluation pour les licences octroyées dans le cadre d'un appel d'offres. Afin de renforcer la mise en œuvre de l'Exigence 2.2,

le Groupe multipartite pourra également souhaiter s'exprimer sur l'efficacité du processus actuel d'allocation et de transfert afin de clarifier les procédures et de limiter les écarts significatifs.

Conformément à l'**Exigence 2.3**, le Guatemala doit également faire en sorte que le nom du titulaire de la licence, la date de la demande et de l'octroi de la licence ainsi que sa durée, la ou les matière(s) première(s) concernée(s) et les coordonnées pour toutes les licences pétrolières et minières détenues par des entreprises déclarantes sont disponibles publiquement. Si ces informations sont déjà publiques, il suffit de mentionner dans le Rapport ITIE une référence ou un lien permettant d'y accéder. Lorsque de tels registres ou cadastres n'existent pas ou sont incomplets, le Rapport ITIE devra divulguer toutes les lacunes éventuelles dans les informations mises à la disposition du public et documenter les efforts nécessaires pour améliorer ces systèmes.

Afin de renforcer la mise en œuvre de l'**Exigence 2.4**, le Guatemala est encouragé à formaliser sa politique en matière de transparence des contrats et à publier les accords sur les redevances volontaires.

Conformément à l'**Exigence 2.5**, le Groupe multipartite est encouragé à commencer à travailler de manière proactive sur les bénéficiaires effectifs, dont la divulgation sera obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2020. Il est suggéré de commencer à préparer un registre public des bénéficiaires effectifs des entités détenant ou investissant dans des actifs extractifs. Le Groupe multipartite pourra envisager de tester la divulgation des bénéficiaires effectifs lors du prochain Rapport ITIE. Par conséquent, le Groupe multipartite doit commencer à sensibiliser les entreprises participantes et les autres parties prenantes sur cette question.

Conformément à l'**Exigence 3.3**, le Groupe multipartite est tenu de fournir des données complètes sur les exportations, en particulier les volumes d'exportation de produits miniers. En outre, il est suggéré de divulguer le mode de calcul des volumes et des valeurs indiqués dans le Rapport ITIE.

Conformément à l'**Exigence 4.1**, en amont du processus de déclaration, le Groupe multipartite doit définir les paiements et les revenus considérés comme significatifs et donc soumis à déclaration, y compris une définition adaptée de la matérialité et de ses seuils. Une description de chaque flux de revenus et des définitions et seuils de matérialité qui y sont attachés devra être divulguée. Pour établir les définitions et les seuils en termes de matérialité, le Groupe multipartite devra évaluer les flux de revenus par rapport au total des revenus. Le Groupe multipartite devra documenter les options considérées et les raisons expliquant le choix des définitions et des seuils. Le Groupe multipartite est également tenu de définir clairement les entreprises déclarantes en fonction des décisions prises sur la matérialité. Le Rapport ITIE doit clairement identifier les entreprises non soumises à déclaration et évaluer si leur omission affecte de manière significative l'exhaustivité du rapprochement.

Le gouvernement devra veiller à ce que toutes les entités gouvernementales concernées participent aux déclarations ITIE et à ce que le montant total de ses recettes soit exhaustif. Si des obstacles pratiques significatifs s'opposent à la divulgation complète de la part du gouvernement, ils devront être mentionnés dans le Rapport ITIE.

Lors des prochains exercices de déclaration, il est recommandé au Groupe multipartite d'affirmer, de justifier et de consentir explicitement à la non-application des **Exigences 4.2 à 4.5**.

Conformément à l'**Exigence 4.6**, le Groupe multipartite est tenu de faire l'inventaire et de définir clairement les paiements directs des entreprises extractives à des entités gouvernementales infranationales. Le Groupe multipartite doit débattre de la matérialité de ces paiements et consigner

clairement cette décision et ses motifs. Si les paiements sont significatifs, le Groupe multipartite doit veiller à leur rapprochement complet.

Conformément à l'**Exigence 4.9**, le Groupe multipartite est tenu de veiller à ce que le Rapport ITIE évalue si les paiements et les revenus font l'objet d'audits crédibles et indépendants. Le Groupe multipartite doit convenir de garanties concernant la qualité des données à exiger des entités déclarantes. Le Rapport ITIE doit indiquer si les entités déclarantes ont respecté les garanties convenues. Le Groupe multipartite est tenu de vérifier que l'Administrateur Indépendant transmet des données de synthèse complètes conformément au modèle actuel fourni par le Secrétariat international.

Conformément à l'**Exigence 5.2**, le Groupe multipartite doit divulguer intégralement les revenus générés par les industries extractives qui sont transférés entre des entités gouvernementales nationales et infranationales. Une explication plus complète et compréhensible de la répartition des revenus doit être fournie, notamment le rôle juridique et réel de FONPETROL et les flux entre ce fonds et le CODEDES et le COCODES. En outre, le Groupe multipartite doit divulguer la formule de partage des recettes appliquée, les montants calculés selon cette formule pour les transferts, et identifier les éventuelles incohérences entre les montants calculés et les montants transférés. Enfin, dans la mesure du possible, ces transferts doivent faire l'objet d'un rapprochement.

Conformément à l'**Exigence 6.1**, lorsque des dépenses sociales matérielles sont exigées des entreprises, elles doivent être divulguées et ventilées par type de contribution et par bénéficiaire, et doivent faire l'objet d'un rapprochement lorsque possible.

Conformément à l'**Exigence 6.3**, le Rapport ITIE doit divulguer des informations complètes concernant la contribution des industries extractives à l'économie. Ces informations doivent inclure des données sur l'emploi dans ce secteur en pourcentage de l'emploi total (Exigence 6.3 (d)) et une estimation de l'activité du secteur informel (Exigence 6.3 (a)).

Conformément à l'**Exigence 7.1**, le Guatemala doit veiller à ce que les Rapports ITIE soient cohérents, compréhensibles, activement promus, accessibles publiquement et qu'ils contribuent au débat public. Le Groupe multipartite doit continuer à s'efforcer d'organiser des événements de sensibilisation pour faire connaître l'ITIE et faciliter le dialogue sur le Rapport ITIE à l'échelle du pays. Le Groupe multipartite est tenu de définir une politique en matière de données ouvertes et de mettre à disposition les Rapports ITIE dans un format de données ouvertes.

Conformément à l'**Exigence 7.3**, le Groupe multipartite est tenu de prendre des mesures pour tenir compte des enseignements tirés, et pour identifier, examiner et traiter les causes des éventuelles incohérences en vue de renforcer l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles. En particulier, le Groupe multipartite doit envisager de renforcer ses procédures d'analyse et de traitement des recommandations issues des déclarations ITIE.

Conformément à l'**Exigence 7.4**, les résultats et l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE doivent faire l'objet d'un examen, avec l'élaboration et la validation des rapports annuels d'avancement avant le 1^{er} juillet de l'année suivante. Le rapport annuel d'avancement pour 2017 doit être préparé et adopté, en impliquant les parties prenantes dans son élaboration. Les OSC et les organisations impliquées dans les industries extractives doivent y participer en transmettant leurs commentaires sur le processus ITIE, et leurs opinions doivent être reflétées dans le rapport annuel d'avancement.
