

Validation du Honduras
Rapport de Validation
Adam Smith International, Validateur Indépendant
10 août 2017

1. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Honduras est devenu un pays candidat à l'ITIE le 22 mai 2013. Lors de sa 33^e réunion en mai 2016, le Conseil d'administration international de l'ITIE a convenu que la Validation du Honduras devra débiter le 1^{er} janvier 2017. Le Honduras a intégré la Norme ITIE dans son cadre législatif par l'intermédiaire de la loi de 2013 relative à l'exploitation minière qui oblige les détenteurs de titres miniers à se conformer à la Norme ITIE.

Le présent rapport de Validation résulte d'un examen d'assurance qualité de l'Évaluation initiale menée par le Secrétariat international. Le Validateur approuve l'évaluation préliminaire effectuée par le Secrétariat, selon laquelle les progrès réalisés concernant les Exigences 1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 4.1, 4.6, 4.9, 6.1, 6.3, 7.1, 7.3 et 7.4 sont peu satisfaisants.

2. CONTEXTE

Au Honduras, bien que le secteur extractif soit limité, le pays a manifesté une volonté d'accroître les investissements miniers et de développer le secteur des hydrocarbures. Selon le dernier Rapport ITIE, le secteur minier représente 1 % du PIB et 4 % des exportations¹, emploie environ 6 500 personnes et correspond à 0,8 % des revenus perçus par le gouvernement. On estime que les activités minières informelles sont trois à quatre fois plus importantes que celles du secteur minier commercial (ITIE Honduras, 2016).

Le secteur minier du Honduras est régi par la loi générale de 2013 relative à l'exploitation minière et géré par l'Institut hondurien de la géologie et des mines (INHGEOMIN) selon les Principes de l'ITIE. Le ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement (SERNA/MIAMBIENTE) est chargé de gérer le secteur des hydrocarbures. Les entreprises extractives sont imposables conformément au Code des impôts, à la loi générale relative à l'exploitation minière, à la loi relative aux hydrocarbures et aux contrats d'exploitation d'hydrocarbures en vigueur, et sont assujetties à des impôts municipaux prélevés directement au niveau infranational conformément à la loi municipale. Les licences d'exploitation minière sont gérées par l'INHGEOMIN.

Les perspectives de développement dans les secteurs extractifs restent incertaines. La faiblesse des prix des matières premières, l'augmentation des coûts opérationnels et l'absence de licence sociale d'exploitation ont assombri les perspectives des entreprises minières à la recherche de gisements d'or, d'oxyde de fer, de plomb, d'argent et de zinc. En raison de l'incapacité à trouver un opérateur pour un projet de parc d'exploitation minière artisanale de 200 hectares, les plans de formalisation du secteur minier informel accusent un retard. Les gouvernements municipaux, en collaboration avec le régulateur de

¹ http://www.bch.hn/honduras_en_cifras.php

l'exploitation minière, INHGEOMIN, coordonnent leurs efforts pour organiser la gestion des activités importantes d'exploitation minière artisanale, informelle, illégale et à petite échelle dans le pays.

Le secteur des hydrocarbures est géré selon un régime contractuel, dans le cadre duquel les licences sont négociées directement entre le gouvernement et les entreprises. En 2013, le gouvernement du Honduras a signé un contrat d'exploration de gisements de pétrole en mer avec British Gas (BG). La zone d'exploration, d'environ 300 millions de km², se situe dans la province orientale de La Mosquitia, à proximité de la mer des Caraïbes. Au vu des faibles prix actuels du pétrole, les perspectives de ce projet demeurent incertaines². Si les activités d'exploration démarrent comme prévu, les citoyens honduriens devraient savoir d'ici août 2017 si leur pays possède du pétrole en quantités commerciales³. Les autres contrats d'exploration pétrolière ont été inactifs.

Le gouvernement et les entreprises considèrent l'exploitation minière et le pétrole comme des sources de croissance économique à moyen et long termes. Les organisations de la société civile (OSC) et les communautés locales s'interrogent sur les effets négatifs de telles activités sur l'environnement, y compris sur les conséquences liées à l'exploitation minière informelle. Avec la loi de 2013 relative à l'exploitation minière, on s'attendait également à une stabilisation des niveaux d'imposition. De manière plus générale, en réponse à une recommandation émise par le Fonds monétaire international (FMI), le système d'imposition du Honduras connaît actuellement un remaniement, qui a débouché sur la création d'une nouvelle autorité fiscale, le SAR (Servicio de Administración de Rentas – Système de gestion des revenus).

Conformément au guide de Validation, le Secrétariat international a mené la première phase de Validation, notamment la collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes, ainsi que la préparation de son évaluation initiale des progrès en regard des Exigences ITIE (« l'Évaluation initiale »). La société Adam Smith International (ASI) a été nommée en tant que Validateur Indépendant pour évaluer dans quelle mesure le travail réalisé par le Secrétariat est conforme au guide de Validation. En tant que Validateur, ASI a pour responsabilité principale d'examiner et de modifier l'Évaluation initiale, selon les besoins, et de fournir une synthèse de son examen indépendant dans le présent rapport de Validation en vue de le soumettre au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de Validation.

1. Travail réalisé par le Validateur Indépendant

ASI a reçu l'Évaluation initiale du Secrétariat le 16 juillet 2017. Notre équipe chargée de la Validation a réalisé cette étape du processus de Validation en effectuant : (1) un examen approfondi et une annotation de l'évaluation de l'ITIE par chaque membre de l'équipe ; (2) un examen et des commentaires détaillés par le spécialiste multipartite de l'Exigence 1 et du Protocole relatif à la participation de la société civile ; (3) un examen et des commentaires détaillés par le spécialiste financier des Exigences 4, 5 et 6 ; (4) la consolidation des examens réalisés et la rédaction du présent rapport de Validation, transmis au Secrétariat international le 6 août 2017.

2. Commentaires sur les limitations de la Validation

²<http://www.latribuna.hn/2016/06/28/pasa-british-gas/>

³ <http://www.elheraldo.hn/pais/990024-466/bg-group-shell-se-prepara-para-comenzar-fase-de-perforar-pozos-en>

Le Validateur a examiné avec soin l'Évaluation initiale du Secrétariat et n'a, pour l'instant, aucun commentaire à formuler concernant les limitations du processus de Validation.

3. Commentaires sur l'Évaluation initiale réalisée par le Secrétariat international

La collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'Évaluation initiale ont été généralement menées par le Secrétariat international, conformément au guide de Validation 2016. La collecte des données a été réalisée selon trois phases distinctes. Dans un premier temps, un examen de la documentation disponible concernant la conformité du pays à la Norme ITIE a été réalisé du 1^{er} janvier au 30 mars 2017, portant sur les documents suivants (liste non exhaustive) :

- 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 pour le Groupe multipartite et les comptes rendus de ses réunions ;
- Les Rapports ITIE et les informations supplémentaires telles que les rapports de synthèse et les études de cadrage ;
- Les éléments de communication ;
- Les rapports annuels d'avancement ;
- Toute autre information pertinente à la Validation.

Dans un deuxième temps, une visite dans le pays a été organisée du 6 au 10 février 2017. Toutes les réunions se sont déroulées à Tegucigalpa. Le Secrétariat a rencontré le Groupe multipartite et ses membres, l'Administrateur Indépendant et d'autres parties prenantes clés, dont des groupes de parties prenantes ayant des représentants au sein du Groupe multipartite, mais qui n'y participent pas directement.

Enfin, le Secrétariat international a préparé un rapport présentant une Évaluation initiale des progrès réalisés concernant les Exigences, conformément au guide de Validation. L'Évaluation initiale ne comprenait pas d'évaluation générale du degré de conformité. Le rapport, dont un exemplaire a été remis au Coordinateur national (CN), a été transmis au Validateur.

3. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

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

Bénéficiant d'un engagement multipartite solide, le Honduras a commencé à mettre en œuvre la Norme ITIE en 2013. Les efforts initialement déployés pour mettre en œuvre l'ITIE se sont voulus méticuleux et en pleine conformité avec la Norme ITIE. L'intégration de la Norme ITIE au cadre législatif du Honduras s'est avérée être une démarche clé dans la mise en œuvre. La loi de 2013 relative à l'exploitation minière oblige les détenteurs d'un titre minier à se conformer à la Norme. Le contrat signé avec le Groupe BG soumettait également cette entreprise à l'obligation de suivre les Exigences ITIE concernant la divulgation. Des partenaires internationaux, dont la Banque mondiale, ont apporté un soutien financier au processus à travers le Fonds fiduciaire multi-donneurs (FFMD).

Lors de la préparation du premier cycle de déclaration, l'ITIE Honduras a cherché à répondre aux contraintes de capacité, en menant des activités de sensibilisation à la transparence et à la bonne gestion

des ressources naturelles. Plus important encore, les agences gouvernementales contribuant à la gestion et au suivi des secteurs pétrolier, gazier et minier se sont préparées pour fournir des informations conformément à la Norme ITIE. L'autorité de réglementation du secteur minier, les autorités fiscales et le ministère des Finances ont été réunis pour comprendre et définir le périmètre d'application du processus de déclaration. L'autorité de réglementation du secteur minier a remanié le système d'octroi de licences et celui du cadastre ainsi que d'autres procédures internes en s'appuyant sur la Norme ITIE. Pendant cette phase, les représentants de la société civile et des entreprises ont activement collaboré avec les responsables gouvernementaux. Diverses parties prenantes ont fait remarquer que la collaboration du Groupe multipartite était institutionnalisée. Dans un pays où le niveau de méfiance à l'égard des secteurs minier et pétrolier est élevé, cette collaboration, qui a instauré des rapports de confiance, s'est révélée être un accomplissement majeur.

Les deux Rapports ITIE que l'ITIE Honduras a publiés à ce jour, couvrant trois exercices fiscaux, ont fourni une vue d'ensemble sans précédent sur le secteur extractif du pays. Alors que certaines données n'étaient pas nouvelles, elles n'avaient jamais été compilées de la sorte auparavant. En outre, les rapports présentaient des données ventilées qui n'avaient encore jamais été rendues publiques. Cependant, cette Évaluation initiale a identifié plusieurs domaines nécessitant une plus grande attention.

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

Pour les agences gouvernementales, la Norme ITIE constitue une référence importante qu'elles ont suivie pour moderniser leurs systèmes et pour y intégrer une dimension de transparence. Cette démarche pourrait être davantage renforcée, notamment en allant plus loin dans l'amélioration du système de cadastre pour inclure des renseignements sur la propriété réelle, en chargeant l'autorité de réglementation du secteur minier d'harmoniser la classification des entreprises extractives, et en intégrant des données relatives à la perception des revenus dans les systèmes de l'agence fiscale (SAR). Il serait également possible d'examiner la manière dont les revenus des industries extractives sont distribués et utilisés, en s'appuyant sur les systèmes municipaux et nationaux de contrôle financier.

Alors que l'ITIE a pris un bon départ en réussissant à instaurer des rapports de confiance, les informations publiées par l'intermédiaire de l'ITIE doivent être davantage mises à profit. Les données pourraient être utilisées pour contrôler si toutes les entreprises ont payé le montant d'impôts approprié (question faisant l'objet de nombreux débats) et pour divulguer des informations au niveau municipal sur les transferts de revenus et l'utilisation des fonds en question. D'autres points, tels que la structure des coûts du secteur minier et les contributions sociales des entreprises minières, pourraient être davantage considérés et débattus.

Enfin, le gouvernement doit établir des bases plus solides pour l'ITIE. Les secteurs minier, pétrolier et gazier du Honduras étant limités, une attention toute particulière devrait être accordée aux coûts et aux profits. Le gouvernement devrait envisager d'intégrer l'unité de soutien de l'ITIE au sein d'une des agences gouvernementales participant déjà au travail de l'ITIE. Le gouvernement devrait également continuer à étudier d'autres opportunités d'intégrer les Exigences ITIE en matière de divulgation aux systèmes existants de l'autorité de réglementation du secteur minier, des autorités fiscales, du ministère des








Finances et de l'IAIP (Instituto de Acceso a la Información Pública – Institut d'accès à l'information publique). Une telle approche permettrait de libérer des ressources et, pour l'ITIE, de jouer un plus grand rôle dans l'analyse et la communication plus efficace de ces données. Cette approche pourrait réduire le coût de la mise en œuvre de l'ITIE tout en renforçant son impact aux niveaux national et local.

Évaluation de la conformité réalisée par le Validateur Indépendant

Figure 1 – Évaluation du Validateur

Exigences ITIE		Niveau de progrès				
		Aucun	Inadéquat	Significatif	Satisfaisant	Au-delà
Catégories	Exigences					
Suivi par le Groupe multipartite	Engagement de l'État (1.1)					
	Engagement des entreprises (1.2)					
	Engagement de la société civile (1.3)					
	Gouvernance du Groupe multipartite (1.4)					
	Plan de travail (1.5)					
Licences et contrats	Cadre légal (2.1)					
	Octrois des licences (2.2)					
	Registre des licences (2.3)					
	Politique sur la divulgation des contrats (2.4)					
	Propriété réelle (2.5)					
	Participation de l'État (2.6)					
Suivi de la production	Données de prospection (3.1)					
	Données de production (3.2)					
	Données d'exportation (3.3)					
Collecte des revenus	Exhaustivité (4.1)					
	Revenus en nature (4.2)					
	Accords de troc (4.3)					
	Revenus issus du transport (4.4)					
	Transactions liées aux entreprises d'État (4.5)					
	Paiements infranationaux directs (4.6)					
	Désagrégation (4.7)					
	Ponctualité des données (4.8)					
	Qualité des données (4.9)					
Attribution des revenus	Répartition des revenus (5.1)					
	Transferts infranationaux (5.2)					
	Gestion des revenus et dépenses (5.3)					
Dépenses sociales et économiques	Dépenses sociales obligatoires (6.1)					
	Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (6.2)					
	Contribution à l'économie (6.3)					
Résultats et impact	Débat public (7.1)					
	Accessibilité des données (7.2)					
	Suivi des recommandations (7.3)					
	Résultats et impact de la mise en œuvre (7.4)					
Évaluation globale	À préciser par le Conseil d'administration					

Légende de la fiche d'évaluation

	Le pays n'a fait aucun progrès pour se conformer à l'exigence. L'objectif plus large de l'exigence n'est aucunement rempli.
	Le pays a réalisé des progrès inadéquats pour se conformer à l'exigence. Des éléments significatifs de l'exigence restent en suspens et l'objectif plus large de l'exigence est loin d'être rempli.
	Le pays a fait des progrès pour se conformer à l'exigence. Des éléments significatifs de l'exigence ont été mis en œuvre et l'objectif plus large de l'exigence est rempli.
	Le pays est conforme à l'Exigence ITIE.
	Le pays va au-delà de l'Exigence ITIE.
	L'exigence est encouragée ou recommandée et ne doit pas être tenue en compte dans l'évaluation de la conformité.
	Le Groupe multipartite a démontré que l'exigence n'est pas applicable au pays.

3. CONCLUSIONS DÉTAILLÉES

Le Validateur approuve les conclusions de l'Évaluation initiale. Par conséquent, aucune conclusion détaillée faisant l'objet d'un désaccord n'est à signaler.

4. RECOMMANDATIONS

1. Le Groupe multipartite devra convenir d'un plan de travail révisé et entièrement chiffré. Il devra revoir les résultats ainsi que l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE à ce jour, et réexaminer les objectifs du plan de travail pour s'assurer qu'ils correspondent clairement aux priorités nationales concernant le secteur extractif. Ce plan de travail révisé sera l'occasion de donner un nouvel élan à l'engagement du gouvernement, des entreprises, de la société civile et des donateurs. Le gouvernement pourra envisager d'organiser une Conférence nationale ITIE pour décider des objectifs de haut niveau afin d'orienter les initiatives futures de l'ITIE.
2. Le Groupe multipartite est invité à reconfirmer sa composition et à convenir de règles claires concernant les représentants tournants des organisations membres du Groupe multipartite. Il devra s'assurer que ces procédures sont suivies et documentées.
3. Le gouvernement devra apporter un soutien et un financement adéquats à l'ITIE Honduras. Il devra également envisager d'héberger le secrétariat national au sein d'une agence gouvernementale participant déjà au travail de l'ITIE. Le Groupe multipartite devra confirmer que le secrétariat assure un soutien et une coordination adéquats pour la réalisation du plan de travail qui a été convenu.
4. Le collège des entreprises devra revoir son engagement au sein de l'ITIE et étudier les opportunités permettant une collaboration plus étroite avec le Groupe multipartite afin de s'assurer que l'ITIE Honduras discute non seulement des divulgations exigées par la Norme, mais aussi d'autres points d'intérêt pour le collège, et qu'elle les examine et les communique de façon plus efficace. Cette évaluation devra orienter le plan de travail révisé du Groupe multipartite et y être reflétée.
5. Le collège de la société civile devra revoir son engagement au sein de l'ITIE, en clarifier les objectifs et étudier diverses options lui permettant de s'assurer qu'il possède une capacité technique et financière suffisante pour participer pleinement au processus. Une telle évaluation pourra orienter le plan de travail révisé du Groupe multipartite et y être reflétée. Les OSC pourront aussi envisager de redynamiser leur participation au sein du Groupe multipartite, notamment en renouvelant leur représentation.
6. Le gouvernement est encouragé à fournir à INHGEOMIN les ressources nécessaires pour mettre à jour la plateforme technologique du système de cadastre afin de le rendre plus accessible au public.

7. Le Groupe multipartite pourrait envisager d'inclure dans ses prochains rapports des informations relatives au calcul des volumes et des valeurs de production ainsi que toutes autres informations susceptibles d'aider à mieux comprendre le processus de suivi de la production minière. Le Groupe multipartite pourrait envisager de travailler avec l'autorité de réglementation du secteur minier, INHGEOMIN, le service des douanes et le ministère des Finances pour s'assurer que les données sur la production minière font l'objet d'un enregistrement et d'un suivi appropriés. Il est possible d'utiliser le Rapport ITIE pour soumettre des commentaires sur les progrès réalisés en la matière.
8. Le gouvernement est encouragé à poursuivre le renforcement des systèmes internes d'INHGEOMIN, y compris la modernisation de la déclaration annuelle consolidée et le suivi des capacités, ainsi que la collaboration avec le service des douanes, notamment l'harmonisation des procédures.
9. Le Groupe multipartite devra s'assurer que les déclarations à venir adhèrent au Termes de Références de la Norme approuvés par le Conseil d'administration de l'ITIE. Le Groupe multipartite devra notamment adopter une définition du terme « matérialité » qui assurera un processus de déclaration de portée exhaustive et la participation de toutes les entreprises aux revenus significatifs. Il est recommandé que le Groupe multipartite travaille avec les autorités gouvernementales, y compris INHGEOMIN et SAR, pour élaborer un protocole de classification identifiant précisément la sphère des entreprises minières.
10. Le Groupe multipartite devra clairement établir si les paiements directs versés par les entreprises aux municipalités, dans le cadre du périmètre des flux financiers et économiques convenus, sont significatifs. Le cas échéant, le Groupe multipartite devra s'assurer que les paiements des entreprises versés aux municipalités et leur réception sont divulgués et rapprochés dans le Rapport ITIE. Le Groupe multipartite est encouragé à envisager une collaboration avec les municipalités des zones d'exploitation minière afin d'améliorer leur capacité à percevoir, enregistrer et gérer les revenus provenant des industries extractives.
11. Conformément aux Termes de Références de la Norme, le Groupe multipartite devra s'assurer que l'Administrateur Indépendant vérifie si toutes les entreprises et les entités de l'État faisant partie du périmètre d'application convenu pour le processus de déclaration ITIE ont toutes fourni les renseignements requis. Toute lacune ou incertitude éventuelle dans la déclaration soumise à l'Administrateur Indépendant devra être divulguée dans le Rapport ITIE, en indiquant notamment le nom des entités qui n'ont pas réussi à se conformer aux procédures convenues, et en évaluant la probabilité que de telles lacunes aient eu un impact significatif sur le degré d'exhaustivité du rapport. L'Administrateur Indépendant devra également fournir une évaluation de l'exhaustivité et de la fiabilité des données (financières) présentées, en indiquant clairement la couverture de l'exercice de rapprochement, sur la base des revenus totaux divulgués par le gouvernement.
12. Le Groupe multipartite pourrait envisager de soumettre plus d'informations sur la manière dont les revenus perçus par l'intermédiaire du droit pour la sécurité de la population sont chiffrés et dépensés.

13. Le Groupe multipartite devra s'assurer de l'exhaustivité de la déclaration des dépenses sociales exigée par la loi de 2013 relative à l'exploitation minière du Honduras. Lorsque le bénéficiaire de la dépense sociale obligatoire est un tiers (par exemple, un organisme n'appartenant pas à l'État), il est exigé de divulguer son nom et sa fonction.
14. Le Groupe multipartite devra s'assurer que les futures déclarations ITIE présentent l'ensemble des revenus perçus par le gouvernement.
15. Le Groupe multipartite est encouragé à envisager d'élaborer une stratégie de communication pour s'assurer que les divulgations et les conclusions de l'ITIE sont communiquées de manière plus efficace et qu'elles contribuent au débat public. Cette stratégie pourrait impliquer davantage de travail analytique, des liens plus solides avec le travail réalisé par d'autres organisations, et l'examen d'autres questions telles que les structures de coût du secteur.
16. Le Groupe multipartite est invité à participer plus activement à la formulation de recommandations à partir des Rapports ITIE et au suivi des progrès dans la mise en œuvre de ces recommandations.
17. Comme l'évoque l'Exigence n° 1.5 (a), le Groupe multipartite pourrait envisager de revoir les résultats et l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE, dans le but d'orienter le débat et l'élaboration du prochain plan de travail, notamment en fixant des objectifs de mise en œuvre spécifiques qui reflètent les priorités nationales actuelles pour le secteur extractif.
