



ATELIER NATIONAL DE REFLEXION SUR LE RETOUR DU GABON A L'ITIE COMMISSION 1 – GOUVERNANCE ITIE AU GABON

Note conceptuelle et documentation pour la commission 1

- Mercredi 29 octobre 2014 ó 8h30 ó 12h30
- Modérateur
- Rapporteurs : Commission Secrétariat et participant
- Réunion préparatoire prévue ó Modérateur, rapporteurs et quelques participants ressources

I. Historique

L'État Gabonais avait adhéré très tôt à l'ITIE, en 2004. Le groupe de travail, puis le groupe d'intérêt (GI), ont été mis en place et le Gabon a publié son premier rapport dès décembre 2005 et son deuxième rapport en mars 2008. En septembre 2007, le Gabon accéda au statut de « candidat ». Néanmoins, aucun autre rapport ne fut publié entre mars 2008 et octobre 2012, soit une période exceptionnellement longue de 4,5 années sans données ITIE disponibles. En octobre 2010, à la conférence ITIE de Dar es Salam, le Gabon fut déclaré « proche de la conformité » à l'issue de la publication du premier rapport de validation, l'absence de données publiées ayant joué en défaveur du Gabon. Avec le standard ITIE 2011, un pays devait être validé au cours des 2,5 années suivant son statut de candidat. Le Gabon bénéficia d'un délai supplémentaire pour sa validation. La deuxième validation intervint en 2012, se concluant par un rapport discuté au quatrième trimestre et publié en décembre 2012. Les conclusions furent que, sur les 20 exigences de la norme de l'époque (Norme 2011), 7 exigences n'avaient pas été respectées, 11 l'avaient été, et 2 n'étaient pas applicables. Le Gabon fut ainsi radié de l'ITIE le 27 février 2013, à Oslo.

II. Contexte actuel

La Présidence et le gouvernement ont confié à Monsieur le Ministre en charge des Mines la mission d'engager une réflexion approfondie sur la faisabilité, les moyens et les conditions d'une nouvelle adhésion du Gabon à l'ITIE. L'administration en charge des Mines, avec le soutien du fonds DPL, a d'abord organisé un atelier de réflexion de deux jours en décembre 2013 « *Enjeux de l'ITIE pour l'industrie extractive ó cas du secteur minier* », qui a permis d'exposer les enjeux et intérêt de l'ITIE, de rappeler les exigences actuelles de la norme de Sidney, de réfléchir aux 7 exigences non remplies en 2012 et d'en tirer des recommandations pour l'avenir. Des représentants de l'administration en charge des mines, de la primature, des opérateurs miniers, des partenaires au développement, de la société civile, et du groupe d'intérêt ITIE Gabon, ont été largement consultés durant l'atelier, et postérieurement. Leurs contributions et recommandations ont été intégrées au rapport, lequel a été relu par ces parties, et a reçu l'approbation du comité de suivi du DPL et du Ministre en charge des Mines. Le rapport de

recommandations de cet atelier a permis d'élaborer un plan de redémarrage sur une période de 12 à 18 mois.

L'objectif du présent atelier « ITIE 2 » est de consulter largement sur (i) le plan de redémarrage envisagé, et (ii) les quatre thèmes majeurs tels qu'ils ressortent du rapport de recommandations ó ces quatre thèmes font l'objet des quatre commissions du présent atelier.

III. Problématique

Le rapport (KPMG) issu de l'atelier de décembre 2013 (fourni en annexe à cette note) expose les principales problématiques historiques de la gouvernance ITIE au Gabon ó soit un problème de composition du groupe multipartite (GMP) (composition, représentativité, efficacité de son fonctionnement, pouvoir de représentation), un problème d'organisation, et enfin une insuffisance en matière de termes de référence du GMP.

3.1 Problématique 1 - Composition du groupe multipartite (GMP) au Gabon

L'ITIE Gabon était dirigé par 2 structures : le Groupe d'Intérêt (qui correspond au GMP de la Norme) avec 1 bureau (B) et des membres (société civile + représentants des opérateurs + représentant du gouvernement) et le Groupe de travail (GT ó composé uniquement de fonctionnaires).

Constats du rapport

- Constat 1 : Alors que plusieurs Ministres ont été représentés les premières années de l'ITIE, à compter de 2009 plusieurs hauts fonctionnaires ont quitté leurs fonctions ITIE sans avoir été remplacés. Il a été noté également que certains membres du GT n'ont pas suffisamment communiqué avec le GI ITIE durant l'exercice de leurs fonctions.
- Constat 2 : la société civile a fait valoir qu'elle n'était représentée ni au B ni au GT ; à l'époque le GT avait principalement pour fonction de faciliter la collecte des données auprès des administrations, ce qui justifiait la présence exclusive des hauts fonctionnaires au GT.
- Constat 3 : lors des dernières années, insuffisante représentation du plus haut sommet de l'Etat au sein de l'ITIE, soit pour sensibiliser et défendre le dossier ITIE à l'intérieur du pays, soit pour représenter le Gabon lors des événements ITIE internationaux
- Constat 4 : les commissions « Finances » à l'Assemblée et au Sénat ne semblaient pas sensibilisées aux enjeux de l'ITIE et à son financement de l'ITIE,
- Exemple illustratif de manque d'implication pérenne de l'Exécutif : Le secrétariat ITIE a fonctionné à une époque avec le soutien humain et logistique d'un Ministère, mais par la suite le GI ITIE n'a plus bénéficié de cet appui ; ainsi les futurs moyens humains et techniques de l'organe technique doivent être pérennisés.

Recommandations du rapport

- Nécessité de bien distinguer l'organe de décision et d'orientation (GMP) des organes techniques (secrétariat technique qui désignera ou comportera des composantes techniques) qui doivent travailler sur les dossiers. L'organe de décision et d'orientation (GMP) devrait à l'avenir être composé de Ministres qui donneront l'autorité aux décisions prises + représentants de la société civile + représentants des opérateurs. L'organe technique devrait être suffisamment doté en personnel **qualifié** et moyen pour remplir ses fonctions et exécuter ses tâches.
- Les 4 principaux ministères dont relève l'ITIE ó Mines, Pétrole, Economie et Budget ó soient décisionnaires au sein de l'ITIE au nom de la composante Administration.

- Le rôle des organes techniques devrait être étendu. Cet organe pourrait comporter plusieurs sous-commissions pour travailler sur les projets principaux issus des recommandations (réglementation ITIE, TDR du GI et gouvernance, budget, plan de communication, plan de remédiation aux 7 anciennes exigences non remplies, nouvelles exigences ITIE, déclaration des administrations, déclaration des opérateurs, et in fine Plan de Travail) ; que la société civile et les opérateurs participent activement aux futures sous-commissions ad hoc, en fonction de leurs compétences ;
- La société civile et les opérateurs pourraient être représentés aux organes techniques pour participer aux travaux (non pour des discussions de type critique ou politique)
- Désignation de hauts responsables au sein du futur GMP de l'ITIE- Assurer une stabilité de ces représentants de l'État et Assurer une implication continue de ces représentants y compris pour faciliter les consultations
- De manière générale, le plus haut niveau de l'État devrait démontrer son implication dans le processus ITIE. A titre illustratif, il a été rappelé lors des consultations que, par manque de communication avec l'ITIE, l'Exécutif avait à une époque gelé toute publication de données pétrolières au cours des audits du secteur pétrolier, contribuant à allonger encore les délais de publication des rapports ITIE.
- Le Parlement pourrait être représenté au sein du GMP, les consultations ayant relevé que le législatif se serait montré peu concerné par l'ITIE et son financement
- Lors des réunions internationales ITIE (conférences plénières, visites à Oslo, participation à un conseil d'administration), la participation des ministres Gabonais eux-mêmes pourraient être présents et à l'image de leurs homologues d'autres pays ITIE.
- Nécessité de réfléchir à la structure de gouvernance durant les 2 phases principales à venir :
 - La structure de gouvernance ITIE durant la phase d'adhésion (de 12 à 18 mois) au cours de laquelle le GABON va préparer son dossier de candidature. Durant cette phase, une place particulière devrait notamment être réservée à des sous-commissions qui travailleront sur les projets principaux issus des recommandations (réglementation ITIE, TDR du GI et gouvernance, budget, plan de communication, plan de remédiation aux 7 anciennes exigences non remplies, comment appliquer les nouvelles exigences ITIE, déclaration des administrations, déclaration des opérateurs, et in fine Plan de Travail).
 - La structure de gouvernance finale ITIE une fois que le GABON aura été admis au statut de « candidat »

3.2 Problématique 2 - Organisation de la société civile au Gabon

Constats du rapport

- La question a été soulevée de la représentativité de la société civile, de la désignation de représentants ayant la capacité de s'impliquer dans un fonctionnement adéquat de l'ITIE, de l'organisation à mettre en place pour ne pas mélanger ITIE et critique de l'exécutif.
- Plusieurs ONG de la société civile gabonaise sont en cours de réorganisation, notamment la refonte et la formation d'une nouvelle « coalition » sous l'impulsion de Publiez-ce-que-vous-payez (PCQVP)

Recommandations du rapport

- L'implication de l'ensemble des composantes de la société civile passe par l'intégration d'éléments au-delà des ONG, tels que les médias, le législatif et les communautés locales. Avec pour corollaire une action de sensibilisation à mettre en place auprès de ces cibles, afin de les conduire à participer aux débats. Les actions de sensibilisation elles-mêmes seront traitées par la commission 4 « Communication, sensibilisation ».

- Obtenir une analyse de la société civile, sur ses capacités à désigner des organes de représentation, à nommer des délégués aux compétences venant enrichir le fonctionnement du futur GI de l'ITIE. Noter qu'une étude est actuellement conduite au GABON par _____ sur la gouvernance des groupes multipartites, et dont les résultats devront être pris en compte dans l'analyse et l'organisation de la société civile au Gabon.

3.3 Problématique 3 - Mise en place de véritables termes (TDR) de référence du GMP et de son cadre institutionnel.

- Constat : les constats émis aux chapitres précédents, et les retards constatés historiquement dans l'élaboration des plans de travail, la finalisation des budgets, leur vote au Parlement, etc. conduisent à constater des insuffisances en termes de cadre institutionnel de l'ITIE au Gabon, en matière de réglementation comme de règlement intérieur et principes de fonctionnement au sein du GMP.
- Recommandations du rapport ; ces TDR constituent les règles d'organisation, de représentativité, de fonctionnement, de travail et de livraison de conclusions en temps et en qualité. Ces TDR doivent venir décliner la réglementation ITIE et le règlement intérieur qui seront mis en place, et pourraient s'inspirer à la fois de la Guidance ITIE 14 « *Mise en place et gouvernance des groupes multipartites* » et d'exemples étrangers.

IV. Champ des travaux attendus de la commission

- Discussions des recommandations « gouvernance » émises lors de l'atelier ITIE de décembre 2013 (extraits du rapport de KPMG)
- Discussion sur les bénéfices attendus au Gabon, d'un retour à l'ITIE, en matière de transparence des recettes extractives et de gouvernance dans le secteur extractif
- Opportunités, objectifs et enjeux de l'étude de la société civile au Gabon (si disponible lors de la tenue de l'atelier). Critères de sélection des représentants de la société civile au sein du GMP (MSG). Rôle de la société civile au-dehors du GMP ITIE, relai d'information sans entrave du gouvernement.
- Composition du futur GMP de l'ITIE Gabon : représentation des 3 composantes de l'ITIE (gouvernement, société civile, opérateurs extractifs), organes du futur GMP, termes de référence et missions du GMP. Opportunités de créer des sous-groupes, lors de la phase d'adhésion, sur les enjeux principaux identifiés dans le rapport de recommandations. Représentation du législatif au sein du GMP
- Les missions et responsabilités de chaque organe du GMP
 - Missions des organes de décision et d'orientation
 - Mission des organes techniques
- La « réglementation » ITIE envisagée au Gabon. Déclaration de l'Exécutif ó Décret ITIE.
 - *Support spécifique proposé : Revue de quelques déclarations ITIE, de quelques décrets ITIE et de quelques règlements intérieurs de GMP / MSG*
- Profil envisagé pour les futurs responsables du GMP ó qui doit être « un haut responsable nommé par le gouvernement » (exigence 1.1.). Le bureau - présidé par un ministre, et assisté de 2 vice-présidents (société civile et opérateur)

V. Recommandations et livrables attendus de la commission

- Principes devant guider le futur cadre institutionnel (avec organes, missions et responsabilités clairs)
- Ligne directrice des organes devant gérer l'ITIE durant la phase d'adhésion
- Ligne directrice des organes devant gérer l'ITIE durant la phase « candidat »
- Lignes directrices du nouveau règlement intérieur du GMP
- Recommandations pouvant être retenues de l'étude de la société civile (si le document est disponible)
- Nouvelle appellation du futur GMP ITIE, si nécessaire
- Détail sur le profil des futurs responsables du nouveau GMP
 - Responsables des organes de décision et d'orientation
 - Responsables des organes techniques (insister sur leur profil technique)
- Il est attendu de la commission un minimum de 10 recommandations fortes

VI. Documentation proposée en support

Documentation générale ITIE : Doc 1

- Doc 1. A : Nouvelles exigences ITIE
 - Exigence ITIE 1.1. « Déclaration publique par le gouvernement »
 - Exigence ITIE 1.2 ó « Nomination d'un haut responsable par le gouvernement »
 - NE ITEI 1.3 ó « Le gouvernement est tenu de travailler avec la société civile et les entreprises, et de mettre en place un GMP ó notamment 1.3.a. (participation pleine et active), 1.3. b. (garantie d'un environnement propice), 1.3.c. (absence d'obstacle), 1.3.d. (débat public), 1.3. g. (termes de référence du MSG clairs et publics sur son propre travail) »
- Doc 1.B : Code de conduite qui engage tous les acteurs impliqués dans l'ITIE et auxquels les TDR du GI devront faire référence également : <http://eiti.org/document/code-of-conduct>
- Doc 1.C. : ITIE Guidance numéro 14 ó Mise en place et gouvernance des groupes multipartites

Documentation spécifique au Gabon : Doc 2

- Doc 2.A. Anciens décrets et règlements intérieur de l'EITI ó Gabon
- Doc 2.B. Rapport (KPMG) de recommandations sur « Enjeux de l'ITIE pour l'industrie extractive ó cas du secteur minier » - Avril 2014
- Doc 2.C. Projet de nouveau cadre institutionnel (préparé par un consultant juriste en 2013)
- Doc 2.D. Projet de structures durant la phase d'adhésion (12 à 18 mois)

Exemples de quelques cadres institutionnels des autres pays : Doc 3

- Doc 3.A.. Modalités de désignation et de consultations de la société civile dans d'autres pays ITIE
- Doc 3.B. Déclarations ITIE d'autres pays
- Doc 3.C. Décrets ITIE d'autres pays
- Doc 3.D. Règlements intérieurs de groupement d'intérêt ITIE (ou « MSG ») d'autres pays

VII. Glossaire et rappel documentaire:

- **Le Standard ITIE** (ou norme ITIE de Sidney) est la source de référence pour la mise en place de l'ITIE. Elle devient une norme à part entière en termes de transparence. Cette norme a été divulguée lors de la Global Conférence de Sidney en mai 2013 après de multiples consultations. Elle est constituée de 4 chapitres

Pour le présent atelier, les notes conceptuelles se sont référées aux Exigences, Guidances et Exemples Illustratifs les plus pertinents pour un pays en phase de future adhésion.

- Chapitre 1 ó les 12 principes ITIE
- Chapitre 2 - les 7 nouvelles exigences (qui remplacent et complètent les anciennes 20 exigences de l'ancienne norme ITIE de 2011). L'ITIE exige
 1. **Un suivi rapproché par le Groupe multipartite. (Exigence 1)**
 2. **La publication régulière et ponctuelle de rapports ITIE. (Exigence 2)**
 3. **Des rapports ITIE contenant des informations contextuelles sur les industries Extractives. (Exigence 3)**
 4. **La publication de rapports ITIE exhaustifs incluant la divulgation gouvernementale complète des revenus issus des industries extractives ainsi que la divulgation de tous les paiements significatifs versés au gouvernement par les entreprises pétrolières, gazières et minières. (Exigence 4)**
 5. **Un processus d'assurance crédible basé sur l'application de normes internationales. (Exigence 5)**
 6. **Des rapports ITIE compréhensibles, activement promus, accessibles au public et contribuant au débat public. (Exigence 6)**
 7. **Que le Groupe multipartite prenne des mesures pour agir en fonction des enseignements tirés et évaluer les résultats et l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE. (Exigence 7)**
- Annexes aux Exigences : 14 Guidances : Comme les autres normes internationales, (exemple ó normes comptables), ces NEX sont accompagnées de guides d'application (Guidances), actuellement au nombre de 14 :
 - Note guidance 1 : Comment devenir un pays « candidat » ITIE
 - Note guidance 2 : Elaboration du plan d'actions ITIE basé sur les résultats
 - Note guidance exemples pays : Etude de faisabilité et étendue (scope)
 - Note guidance 3 : Registre des licences
 - Note guidance 4 : Octroi des licences
 - Note guidance 5 : Rapport annuel d'activité
 - Note guidance 6 : Termes de référence É Délimitation du périmètre du rapport ITIE
 - Note guidance 7 : Transparence des contrats
 - Note guidance 8 : Suivi exercé par le GMP sur le cycle de déclaration ITIE
 - Note guidance 9 : Liste des vérifications suggérées pour délimiter le périmètre des déclarations ITIE
 - Note guidance 10 : Déclarations infranationales
 - Note guidance 11 : Confidentialité des informations relatives aux contribuables fiscaux
 - Note guidance 12 : Rapport ITIE de synthèse
 - Note guidance 13 :
 - Note guidance 14 : Mise en place et gouvernance des GMP
 - Note guidance 15 : Accord sur les fournitures d'infrastructures et accord de troc
 - Note guidance 16 : Revenus de transport
 - Note guidance 17 : Dépenses sociales
 - Note guidance 18 : Participations de sociétés nationales
- Chapitre 3 ó le guide de validation
- Chapitre 4 ó le protocole de participation de la société civile

Glossaire :

MSG ó GMP - GI : Multistakeholder group ó Groupe multipartite ó Composé des représentants de la société civile, du gouvernement et des entreprises

Exigence ó Les 7 « nouvelle Exigence » font partie de la Norme de Sidney (norme 2013)

ITIE Guidance : note technique d'orientation

TDR ó termes de référence

SEM ó société équatoriale des mines (société nationale)

GOC ó Gabon Oil Company

CDC ó caisse des dépôts et consignations

FGIS ó Fonds Gabonais d'Investissements Stratégiques

UPEGA ó Union Pétrolière du Gabon

UMIGA ó Union Minière du Gabon

PAD ó partenaires au développement