



---

## ATELIER NATIONAL DE REFLEXION SUR LE RETOUR DU GABON A L'ITIE COMMISSION 2 – BUDGET ET FINANCEMENT DE L'ITIE AU GABON

---

### Note conceptuelle et documentation pour la commission 2

---

- Mercredi 29 octobre 2014 ó 8h30 ó 12h30
- Modérateur : *Banque Mondiale au Gabon*
- Rapporteurs : Commission Secrétariat et KPMG
- 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 et 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 certaines problématiques historiques du budget ITIE du GABON.

Les principaux éléments relevés pour le travail de cette commission sont les suivants :

3.1. Problématique 1 - Le GABON avait opté pour une indépendance financière nationale pour financer l'ITIE et Des restrictions budgétaires au niveau national ont pénalisé le fonctionnement de l'ITIE Gabon.

Le rapport du validateur (validation 2012) relève que l'ITIE Gabon a produit plusieurs plans de travail et des budgets avec retard et a conduit à conclure au non respect de l'Exigence 1.4 de Sidney (l'ancienne exigence 5)

Rappel de la Norme - « *Un plan de travail entièrement chiffré et compatible avec les échéances de déclaration et de validation* ». Nouvelle exigence **1.4** (Ancienne Exigence 5 - « *plan national de travail chiffré avec des objectifs mesurables et échéancier de mise en œuvre* »)

#### Constats du rapport

- Le financement de l'ITIE était assuré par le budget de l'Etat, au moyen d'une « subvention » comprise dans le budget du Ministère de l'Economie
- Ce budget annuel s'est élevé initialement à environ 400 millions FCFA, a ensuite été réduit à 180 millions FCFA, somme insuffisante au regard des dépenses de fonctionnement du GI, du recrutement des cabinets de conciliateur indépendant et de validateur, des moyens à mettre en œuvre pour la sensibilisation, la publication et la dissémination, et le maintien du site internet
- Ce budget était très inférieur à celui de pays comparables tels que la RDC (environ 1,5 milliard FCFA) de la Guinée Conakry (environ 700 millions FCFA) ou le Cameroun (environ 600 millions FCFA)
- Le budget proposé par le groupe d'intérêt en tenant compte des principales dépenses n'a pas été inscrit dans la Loi de Finances. A cet effet, il est proposé qu'une action de sensibilisation et d'information soit entreprise également auprès de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.
- Les plans d'action ITIE ont été historiquement cadrés sur le budget rendu *in fine* disponible par la loi de finances rectificative, et non sur les besoins effectifs de la mise en œuvre de l'ITIE
- Un bon rapport de conciliation a un coût élevé, pour recruter un bon expert et faire exécuter des TDR suffisants pour être conforme à la Norme ITIE ; l'expérience montre que l'information est longue à obtenir au Gabon, que les opérateurs et les types de taxes déclarées sont nombreux. Le renforcement des normes ITIE (norme de Sidney) va accroître ce travail du conciliateur

## Recommandations du rapport

- Mettre en place avec anticipation un exercice budgétaire complet de recensement des actions, de leur chiffrage ó Plan pluriannuel ensuite décliné et détaillé en plans annuels, et procéder aux recensement des ressources fiables permettant de financer ces actions et dépenses
- Identifier un moyen fiable de sécuriser un budget pluriannuel
- Nécessité d'une meilleure organisation ó au niveau du groupe de travail (GT). Il a été recommandé
  - Une entité d'exécution ó avec des objectifs et échéances précis et impératifs ó par exemple des sous-comités par grand sujet
  - Une entité de validation

### 3.2. La Banque Mondiale et l'Union Européenne, ont exposé leurs moyens d'actions en matière ITIE et les conditionnalités

#### Constats du rapport

- La Banque Mondiale a expliqué qu'elle dispose de plusieurs outils potentiels de soutiens, parmi lesquels :
  - Le Fond Fiduciaire Multi-partenaires au développement (« Trust Fund »). Le Gabon était éligible à ce fonds autrefois ; la Banque Mondiale vérifiera le statut du Gabon vis-à-vis de ce Fonds Fiduciaire
  - Le Development Policy Loan (« DPL), grâce auquel la présente mission d'appui ITIE a été financée. Le mécanisme de soutien DPL a l'avantage d'être dédié, et d'assurer ainsi l'autonomie financière du projet vis-à-vis de la loi de finances
  - L'assistance technique des équipes spécialisées ITIE de la Banque Mondiale
- L'Union Européenne a présenté le Programme d'appui à la gouvernance sectorielle (PAGOS).

Le PAGOS inclut une composante secteur minier et parmi ses activités figure "un appui pour la pleine adhésion à l'initiative ITIE (ou le cas échéant pour le maintien de la conformité). La Convention de Financement (CF) a été signée le 7 décembre 2011 et les échanges avec le Ministère de l'Economie (CAON), le Ministère des Mines (DGMG) et le Groupe d'Intérêt ont montré que la situation depuis cette date ne permettait pas de mettre en place une activité dans ce sens. Ainsi, deux marchés ont été préparés, qui ne prévoient pas cet appui ITIE: «Appui Institutionnel" et "Renforcement des capacités. L'UE pourrait, le cas échéant, étudier, en cas de demande de l'ON (Ministre de l'Economie), et dans une perspective claire de relance du processus, la possibilité de reprendre l'appui à l'ITIE en fonction des fonds disponibles dans la CF. La date limite de contractualisation étant le 7 décembre 2014, il faudrait que l'instrument à utiliser soit signé avant
- Il a été noté qu'il existe d'autres sources de financement des actions ITIE parmi lesquels ceux de la GIZ (coopération allemande)

#### Recommandations du rapport

- Une table ronde des partenaires au développement a été proposée afin d'élargir le champ des sources possibles de financement
- L'UMIGA a suggéré que les soutiens pourraient également être assurés sous forme d'assistance technique et matérielle par les opérateurs pétroliers et miniers ó en matière de communication par exemple ó conseils, assistance, relais de communication.

- In fine, le rapport avait recommandé
  - de recourir, dans le plan de redémarrage, à l'option de sources multiples de financement pour garantir l'indépendance et la soutenabilité du processus ITIE
  - de dresser une liste des différents partenaires au développement de fonds avec des hypothèses de montants et de délais d'obtention ó A mettre en face des besoins de trésorerie

#### Eléments de comparaison fournis :

- Phase d'adhésion : les EUA (USA), dans leur Charte pour l'« advisory committee » ITIE, ont doté ce GMP initial (prévu pour la période de candidature) d'un Federal Officer (FO) à plein temps (le FO rapporte au Secrétaire d'Etat à l'Intérieur qui est le « haut responsable » désigné par le Président), de deux employés à plein temps, et d'un budget annuel estimé à 500 000 US\$ (environ 250 millions FCFA) pour les coûts directs et indirects (consultants, etc.).
- Phase post-adhésion : la RDC (qui est « conforme » depuis 2014) publie (site ITIE RDC) son plan de travail, et son budget qui s'élève pour 2014 à environ 1,5 milliards de FCFA, dont le financement est réparti entre 72% pour le gouvernement et 28% de sources externes.

## IV. Champ des travaux attendus de la commission

### Général

- 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

### Champ 1 - Leçons tirées du passé et projections des coûts pour l'avenir

- Echanges sur les faiblesses (et forces éventuelles) du modèle passé ITIE Gabon ó financement sur seul budget national, insuffisance de sensibilisation de l'Exécutif et du Législatif, recommandations issues du précédent atelier órapport KPMG)
- Présentation du budget actuel ITIE Gabon 2014
- Incidence prévisible des Nouvelles Exigences ITIE sur l'augmentation des dépenses sous la norme « Sidney » - incidence pour le Gabon
- Présentation des modèles des budgets des autres pays membres
- Discussion préalable sur les coûts du processus ITIE : durant la phase d'adhésion (environ 12 à 18 mois) puis durant la phase de candidature (3 années) ó bench-mark - consolidation des chiffres sur les 4 / 5 années à venir pour le Gabon

### Champ 2 - Quelle sera la meilleure manière de financer l'ITIE Gabon

- Echanges sur la soutenabilité budgétaire du processus ó Rappeler que l'ITIE doit être une initiative nationale et que les efforts financiers nationaux seront une preuve de l'engagement de l'Etat et du législatif
- Opportunités d'élargir les sources de financements sur les 2 périodes : adhésion + « candidats » : partenaires au développement
- Moyens de sécuriser la dotation budgétaire nationale sur une période pluriannuelle

Opportunités d'élargir les sources de supports en nature : assistance technique Banque Mondiale,

assistance technique autre (conférences et renforcements de capacités par le secrétariat ITIE, par les ONG de type PWYP, par les coopérations étrangères), les moyens de communication offerts par les opérateurs (supports de communication, hébergements, locaux, etc.)

- Discussion avec les partenaires au développement de fonds sur leurs engagements à financer l'initiative : BM, UE, coopérations étrangères, autres

## V. Recommandations et livrables attendus de la commission

- Recommandations pour tenir compte des leçons du passé en matière de financement
- Projections et hypothèses pour le futur ó fourchettes de coûts passés et futurs attendus
- Déclinaison du budget prévisionnel de l'ETI (budget de fonctionnement et d'investissement) en détaillant des différentes sources de financement
- Recommandations sur les opportunités de diversifier les sources de financement et de support en nature. Conclusion attendue = quelle serait la meilleure façon de financer l'ETI GABON ?
- Il est attendu de la commission un minimum de 10 recommandations fortes
- Scenarii de coûts et de financements possibles ó Conclusions sur l'équilibre budgétaire et donc la soutenabilité financière de l'ETI Gabon

## VI. Documentation proposée en support

### Documentation générale ITIE : Doc 1

- ❑ Doc 1. A : Nouvelles exigences ITIE
- ❑ Doc 1.B : ITIE Guidance
  - Guidance numéro 2 ó Elaboration d'un plan de travail ó « Identifier les sources domestiques ou externes de financement et d'assistance technique afin d'assurer la mise en òuvre du plan de travail convenu dans les délais impartis »
  - Guidance numéro 5 ó Rapport annuel d'activité - Coûts totaux mis en òuvre « comparaison entre les coûts réels par rapport aux coûts budgétés du plan de travail ».

### Documentation spécifique au Gabon : Doc 2

- ❑ Doc 2.A. Anciens plans d'actions et budgets de l'ITIE Gabon ó budget demandé et budget réalisé
- ❑ Doc 2.B. Plan d'actions et budget ITIE Gabon 2014
- ❑ Doc 2.C. Rapport (KPMG) de recommandations sur « Enjeux de l'ITIE pour l'industrie extractive ó cas du secteur minier » - Avril 2014

### Exemples de plans de travail et de budgets d'autres pays : Doc 3

- ❑ Doc 3.A.. Plan de travail et budget ITIE RDC 2014
- ❑ Doc 3.B. USA Advisory Committee (MSG) charter
- ❑ Doc 3.C. Autres plans de travail et budgets ó Bench-mark

## 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 d'amples 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. (NEx 1)**
    2. **La publication régulière et ponctuelle de rapports ITIE. (NEx 2)**
    3. **Des rapports ITIE contenant des informations contextuelles sur les industries Extractives. (NEx 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. (NEx 4)**
    5. **Un processus d'assurance crédible basé sur l'application de normes internationales. (NEx 5)**
    6. **Des rapports ITIE compréhensibles, activement promus, accessibles au public et**

**contribuant au débat public. (NEx 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. (NEx 7)**

- Annexes aux NEx : 14 Guidances : Comme les autres normes internationales, (exemple des normes comptables), ces NEx sont accompagnées de notes d'orientation (Guidances), actuellement au nombre de 18 :

**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 – 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 du guide de validation
- Chapitre 4 du protocole de participation de la société civile

### Glossaire :

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

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

ITIE Guidance : note technique d'orientation

TDR ou termes de référence

SEM ou société équatoriale des mines (société nationale)

GOC ou Gabon Oil Company

CDC ou caisse des dépôts et consignations

FGIS ou Fonds Gabonais d'Investissements Stratégiques

UPEGA ou Union Pétrolière du Gabon

UMIGA ou Union Minière du Gabon

PAD ou partenaires au développement