

Rencontres d'apprentissage par les pairs pour les pays francophones d'Afrique mettant en œuvre l'ITIE

Membres des Groupes multipartites et secrétariats nationaux
Yaoundé, Cameroun

Journée du mercredi 29 novembre 2017

LES SESSIONS PARALLELES

A- La divulgation des données d'exploration, de production et d'exportation

1) *Etat des lieux*

La divulgation des données de production ne pose pas de problème au sein des Etats. Au contraire, les structures étatiques comme celles privées disposent et publient en général les informations dans des intervalles de temps courts et réguliers. Dans l'esprit de la norme, le terme exploration renvoie à toute phase préalable à l'exploitation ; que le terme consacré au niveau national soit recherche, prospection ou exploration. L'état des lieux de la divulgation des données d'exploration, de production et d'exportation renseigne que tous les pays présents ont un secteur minier artisanal (la Côte d'Ivoire vient d'engager une politique de formalisation du secteur, l'artisanat minier est un phénomène nouveau en Mauritanie).

2) *Défis*

Nombre d'Etats ont du mal à inscrire les **entreprises en exploration** dans le périmètre du rapport en raison des limites imposées par le seuil de matérialité. Les Etats manquent d'expertise pour **évaluer le coût des travaux effectués par les entreprises lors de la phase préproduction**, ce qui affaiblit les Etats dans la négociation des termes de l'exploitation. Les Etats éprouvent des difficultés au niveau des méthodes de **calcul de la production**. S'agissant du secteur artisanal, là où la production est forte, les Etats ont du mal à maîtriser les écarts entre production et exportation du fait de fléaux tels que la contrebande.

3) *Solutions et exemples*

Pour contourner le problème du seuil de matérialité, les GMP peuvent **renseigner les données liées à l'exploration au niveau des informations contextuelles**, d'autant plus que l'énoncé globalisant de l'exigence 3.1 ouvre la voie à une marge de manœuvre des Etats pour qu'ils puissent élargir suivant leurs contextes spécifiques le champ des déclarations. Les exemples ivoirien et congolais (RDC) sont assez révélateurs en la matière. Pour résoudre le problème de la transparence des coûts pétroliers, la RDC a mis en place un comité d'opérations ayant la charge de la **validation préalable et se concertant sur les coûts déclarés par les entreprises pour le compte de la phase exploratoire**. Il y existe par ailleurs un **code de transparence qui impose aux entreprises un plan économique et financier** avant le début des activités. En vue d'améliorer leur contrôle sur les flux dans le secteur artisanal, les Etats de mise en œuvre ont adopté un certain nombre de solutions. En Côte d'Ivoire, l'Etat a procédé à un **encadrement par la formalisation du secteur artisanal du diamant**. Au Burkina Faso, l'on envisage de **passer par les**

raffineurs d'or (généralement basés en Suisse) pour obtenir des informations sur leurs importations ; celles-ci correspondant à l'importation pour le Burkina. A Madagascar, une étude de contexte a débouché sur un projet de réalisation d'un **formulaire spécifique à la petite mine formelle**. A terme, l'on y intégrera également le secteur formel. Cette démarche a à ce jour permis de mieux chiffrer la production minière artisanale malgache. En Guinée où une démarche de formalisation du secteur informel est en cours, il existe une **organisation institutionnelle du suivi des orpailleurs**. Au niveau sous régional, des discussions sont en cours en Afrique de l'Ouest pour **harmoniser le régime fiscal applicable aux activités d'orpaillage et ainsi limiter la contrebande**. Au Mali, une organisation institutionnelle des orpailleurs est en cours avec la constitution de couloirs d'or et l'attribution de cartes aux orpailleurs.

4) *Recommandations*

Le rapport ITIE doit pouvoir aller au-delà du minimum, et intégrer les attentes spécifiques liées aux contextes des différents pays de mise en œuvre. Faire écho à des bonnes pratiques telles que celle **la Côte d'Ivoire qui publie des informations préproduction**, d'autant plus que c'est dans la phase de construction des projets que les questions de contenu local s'expriment le mieux. Par ailleurs, la réconciliation des données doit faire ressortir la valeur ajoutée.

B- Le rôle de l'ITIE dans la transparence de l'octroi des licences et des registres de licences

1) *Etat des lieux*

Les textes sont en général clairs et cohérents, mais la pratique demeure assez critiquable.

2) *Défis*

Les Etats éprouvent des **difficultés à mettre à jour les données du cadastre minier**. Il existe beaucoup **d'interférences politiques et de lobbying dans l'octroi des licences**.

3) *Solutions et exemples*

Au Mali, il existe un référentiel qui permet une mise à jour des données et accroît la transparence. En RCA, l'avis du Parlement est sollicité avant l'octroi des licences.

4) *Recommandations*

Au sortir des travaux de la session parallèle n°3, les recommandations ci-après ont été suggérées :

- Pour une ITIE plus efficace et plus influente, les **Parlementaires doivent être impliqués de manière plus active** en désignant par exemple des points focaux au sein des comités nationaux et en ouvrant la voie aux débats sur l'état de mise en œuvre de l'ITIE lors des sessions parlementaires et sur le contenu des rapports ITIE ; les GMP devraient formaliser leur lien avec les AN (parlement).
- Les licences doivent être attribuées à la suite du **processus d'appels d'offre transparents et équitables**.

C- Les paiements et transferts infranationaux

1) *Etat des lieux* : Les termes « paiements sociaux », « transferts infranationaux » et « dépenses sociales » font en général l'objet de confusion.

2) *Défis* : Les difficultés en matière de paiements et transferts infranationaux sont en général différentes en fonction des pays. Au Mali comme au Cameroun par exemple, le problème se pose en termes de réconciliation. Pour le Cameroun, il est **difficile d'assurer la traçabilité des sorties de fonds issus des paiements et transferts infranationaux**. En Guinée, le problème se pose non en termes de réconciliation, mais de capitalisation. Au Sénégal, les transferts sont consacrés par la loi, mais ne sont pas encore effectifs.

3) *Recommandations* : L'ITIE doit susciter des réformes en matière de gestion des paiements et transferts infranationaux.

D- Les dépenses sociales et la contribution des entreprises extractives à l'économie

- 1) *Etat des lieux* : Les dépenses sociales se font tantôt en nature, tantôt en numéraire. Elles peuvent être volontaires ou obligatoires. Les priorités des Etats ne correspondent pas nécessairement à celles des communautés riveraines des projets extractifs. Les données sur les emplois sont globalement disparates et incohérentes pour ce qui concerne les Etats d'Afrique francophone. 87% des Etats ont du mal à renseigner les dépenses sociales.
- 2) *Défis* : En RDC, la légitimité des représentants des communautés locales dans les assemblées de prise de décision sur les dépenses sociales à effectuer est douteuse. Très souvent, les entreprises déclinent la responsabilité des actions de développement local, arguant que cela relève de la responsabilité des Etats. Par ailleurs, les entreprises sont la cible de nombreuses critiques des communautés alors qu'elles payent ce qu'elles doivent à l'Etat qui ne redistribue pas à son tour. Il est difficile de retracer les emplois des entreprises sous-traitantes.
- 3) *Solutions et exemples*

En RDC, la loi impose aux entreprises de payer 3,6% de leur chiffre d'affaires au titre des dépenses sociales. Les activités spécifiques que ce fonds doit financer sont quant à elles déterminées dans le cahier de charges de l'entreprise concernée. Dans le secteur pétrolier, il existe un **comité de concertations multi-acteurs qui reçoit les doléances des communautés, les transmet aux entreprises qui vont les financer et les faire réaliser par des entrepreneurs locaux.** Les dépenses sociales effectuées par les entreprises extractives en RDC sont divulguées dans le rapport ITIE.

Dans le cas du Togo, une loi exige que les entreprises effectuent des dépenses sociales mais, en l'absence du décret d'application, cette exigence n'est pas encore mise en œuvre, d'où les déclarations unilatérales dans le rapport ITIE. La SNPT est un exemple d'entreprise ne divulguant pas les chiffres sur ses dépenses sociales. Dans la perspective de l'exploitation prochaine du phosphate pourtant, cette dernière a entamé une démarche de délocalisation participative des communautés qui choisissent elles-mêmes le site de leur recasement sous réserve de la vérification par la société de la constructibilité dudit site. Enfin, les entreprises indemnisent les populations expulsées pour les cultures et le patrimoine culturel détruits. Toujours au Togo, **un office associant administrations fiscale et douanière envisage de créer un mécanisme permettant que les communautés accèdent à leurs paiements sans qu'ils transitent par le Trésor.**

Au Cameroun, le problème de communication et de transparence entre entreprises et communautés locales a été adressé par la société civile au travers de **plateformes de concertation.** Il en a été ainsi de l'arrondissement de Bipindi où un cadre multi-acteurs a été établi au point de devenir le cadre par excellence de discussion des projets de développement de cette localité abritant une communauté autochtone.

Au chapitre de l'emploi, le GMP de Mauritanie a ouvert le **dialogue avec le Ministère de l'emploi et une base de données des emplois du secteur extractif va être créée.** De manière générale, il a été admis que le recours à des administrations telles que le FISC et la sécurité sociale peuvent également faciliter l'accès aux données sur les emplois.

4) *Recommandations*

Les GMP doivent aller au-delà de la divulgation des dépenses sociales pour interroger le mécanisme de gestion et de suivi desdites dépenses ; auditer la performance au-delà de la simple divulgation. La société civile doit accompagner davantage les communautés dans les négociations avec les entreprises afin de contourner leur ignorance des enjeux et le mauvais rôle des autorités traditionnelles. Il importe à l'ITIE dans les différents pays de mise en œuvre de susciter la production par les administrations spécialisées de chiffres sur l'emploi dans le secteur extractif.

I- LA SESSION PLENIERE

A- La validation

- 1) *Etat des lieux* : Le Mali et la Mauritanie ont déjà été validés. Certains pays tels que la Guinée et le Mali seront validés l'année prochaine ou plus tard. Le Secrétariat international a insufflé une dynamique d'auto-évaluation permettant aux GMP de préparer l'étape de la validation.
 - 2) *Défis* : La clause de sauvegarde (sur l'exigence 1.3 relative à l'engagement de la société civile) perturbe de nombreux Etats.
 - 3) *Solutions et exemples*
- **Leçons de l'auto-évaluation** : A **Madagascar**, l'auto-évaluation (évaluation interne) a permis une auto-critique du comité ITIE national. Elle a par ailleurs abouti à l'institutionnalisation de l'ITIE Madagascar au travers d'un décret. En **Côte d'Ivoire**, la société civile a mené une étude de pré-validation. Œuvre de la coalition Publish What You Pay (PWYP) Côte d'Ivoire, elle a porté sur la gouvernance interne du GMP, l'évaluation du plan d'action triennal (taux d'exécution et coût de mise en œuvre), la participation des parties prenantes, l'impact du processus au niveau socio-économique et environnemental ainsi que la dissémination du rapport ITIE et le débat public subséquent.
- Ce qu'il faut retenir de la session : l'auto-évaluation est un exercice de **bonne préparation à la validation en ce qu'il permet de trouver des mesures correctives à envisager**, d'éviter une satisfaction ou une conformité mécanique des exigences, d'être soi-même en capacité de mesurer/d'évaluer ses performances, exigence par exigence au regard de l'impact recherché et au-delà, la vision de l'ITIE. La validation quant à elle est un **processus d'apprentissage, de diagnostic, de contrôle de la qualité** ; c'est une opportunité d'amélioration et non un couperet. Un maximum de **documentation**, l'ouverture au dialogue interne et avec les acteurs externes pertinents facilitent par ailleurs le processus de validation.
- 4) *Recommandations*
Pour faire une étude de conformité d'un rapport ITIE, il serait pertinent de s'appuyer sur un **formulaire d'auto-évaluation**. Par ailleurs, les Etats, afin d'éviter la suspension doivent adresser une lettre motivée à ITIE international chaque fois qu'ils sont en retard dans la production des rapports.

Problèmes soulevés :

Les passerelles reliant le conseil d'administration et les GMP pays ne fonctionnent pas. Pour une certitude que les décisions du CA sont connues des ministères concernés malgré qu'elles le soient sur le net, il y a lieu que le secrétariat international leur adresse des correspondances.

B- Le financement de l'ITIE

- 1) *Etat des lieux* : Les cours des matières premières restent bas. Il existe un nouvel agenda de développement (ODD) qui réoriente les centres d'intérêt des bailleurs. La norme ITIE se veut toujours plus ambitieuse.
- 2) *Défis* : Les bailleurs s'interrogent sur **l'impact de l'ITIE**. Comment travailler sur **l'intégration de l'ITIE** dans les systèmes nationaux pour répondre à l'attente des bailleurs. Par ailleurs, à la Banque Mondiale, l'agenda des industries extractives est réputé trop complexe. De surcroît, les procédures de la Banque Mondiale sont lourdes.
- 3) *Solutions et exemples* : **ITIE Mali s'auto-finance à hauteur de 95%**. Les 5% restant ont été obtenus d'un bailleur différent ; à savoir la GIZ. **La RDC pour sa part s'auto-finance entièrement**.
- 4) *Recommandations* : Les GMP doivent de plus en plus **présenter des besoins clairs, précis et proportionnels aux contextes des pays**. Ils doivent faire preuve de **transparence sur les**

ressources disponibles pour les activités de l'ITIE. Les GMP doivent adopter des démarches inclusives en associant les partenaires au développement à leurs activités et en établissant un dialogue régulier avec eux. Ils doivent appliquer des standards de gestion acceptés par ces partenaires. **Les GMP doivent inciter les Ministères des finances (points focaux nationaux de la Banque Mondiale) de leurs pays respectifs à inclure les industries extractives dans leurs priorités de développement.** L'ITIE doit être mis en connexion avec l'action et les politiques gouvernementales.

Journée du jeudi 30 novembre 2017

I- LA PROPRIETE REELLE

A- Etat des lieux de la propriété réelle

Dans un contexte où l'identité des personnes derrière les entreprises n'est pas toujours connue, le lit est fait à l'évasion fiscale, à la corruption et à la multiplication des flux financiers illicites. Convaincue que la divulgation de la propriété réelle des entreprises extractives pourrait permettre à ces dernières de mieux impacter le développement des pays riches en ressources extractives, l'ITIE a pris les devants. La conférence de Jakarta de 2017 a marqué le moment solennel de la campagne de l'ITIE à travers la décision d'élargir le champ de l'initiative à la propriété réelle.

B- Défis de la mise en œuvre de la propriété réelle

La mise en œuvre effective de l'exigence de divulgation de la propriété réelle se heurte à quelques difficultés auxquels sont confrontés les groupes multipartites. Il s'agit notamment de **l'équivoque entre propriété réelle et personnes politiquement exposées.** Il s'agit aussi de la faiblesse des moyens des pays africains pour mettre en œuvre le système conduisant à la divulgation des données de la propriété réelle. Par ailleurs, dans un contexte où les entreprises sont la source de l'information sur la propriété réelle, un défi est de **veiller à la crédibilité de ladite information.** Le problème de l'implication effective des hauts responsables de l'Etat se pose également dans de nombreux contextes.

C- Solutions et exemples

En vue de faire écho à l'exigence de divulgation de données sur la propriété réelle, des pays ont engagé un certain nombre d'initiatives.

En Côte d'Ivoire, une feuille de route a été élaborée. Ensuite, une **étude juridique a été menée à l'effet de déterminer d'une part quelles structures peuvent héberger l'information sur la propriété réelle,** et d'autre part les obstacles juridiques dans le cadre de chaque option. Une étude technique a suivi. S'en sont suivies trois options : une option simplifiée (possible option de départ) en vertu de laquelle l'hébergement pouvait être fait par le Conseil National de l'ITIE), une option intégrée (possible option intermédiaire) permettant de mettre en relation la Direction Générale des Mines, la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Hydrocarbures. La dernière option est celle ambitieuse qui fera intervenir le Tribunal du commerce et le Guichet unique de création des entreprises. Les phases suivantes prévoient le choix de l'option puis la définition de la propriété réelle.

Madagascar quant à elle a déjà fait une **divulgation partielle des données sur la propriété réelle dans ses précédents rapports ITIE.** Une consultation est en cours à l'effet d'évaluer les coûts de la mise en œuvre de la feuille de route. Après cela, des supports de communication seront conçus en vue de susciter le soutien politique ; une définition de la propriété réelle sera donnée et un comité de pilotage piloté par le Chef de l'Etat sera mis en place.

Au Togo, non seulement des lois et institutions ont déjà **une certaine pratique de la divulgation de la propriété réelle,** mais une feuille de route a également déjà été élaborée. La suite prévoit le

recrutement d'un cabinet pour déterminer les démarches à suivre. Sur la base des conclusions du cabinet, une définition sera proposée au Conseil des Ministres.

En RDC, les parties prenantes se sont fortement appropriées la question de la divulgation de la propriété réelle. Bien qu'une loi n'encadre pas encore cela, le pays a en perspective, la mise sur pied d'une **commission ad hoc pour actualiser la définition de la propriété réelle**. Par ailleurs, **un accord de principe a été trouvé avec le Guichet unique de création d'entreprises pour qu'il ouvre en son sein un registre de la propriété réelle**. Des discussions sont également au niveau national en vue de l'adoption d'une définition de la propriété réelle. En RDC, les activités liées à la divulgation des données de la propriété réelle entendent s'étendre aux familles des propriétaires réels et aux personnes politiquement exposées.

Au sein de l'**Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Afrique (OHADA)**, des réformes sont en cours en vue de **l'informatisation de tous les greffes de tribunaux de commerce** ; ce qui pourrait permettre d'avoir accès à des informations sur la constitution des sociétés. Un pays comme le Mali est déjà sur cette voie.

Par ailleurs, l'exemple français révèle que le **champ du greffe du Tribunal de commerce** a été élargi aux informations sur la propriété réelle.

D- Perspectives et recommandations

La session a permis de conclure **au caractère vital de la divulgation de la propriété réelle, question de survie des Etats pour reprendre les mots du Vice-président nigérian**. Qui dit divulgation de la propriété réelle dit en effet **amélioration du climat des affaires**, amélioration de la réputation des entreprises, transparence ; toutes conditions nécessaires au rayonnement de l'économie et au développement.

L'ITIE recommande aux pays de mise en œuvre de :

- Proposer une définition de la propriété réelle,
- Tenir des registres d'identification des propriétaires réels des entreprises extractives,
- Impliquer l'ensemble des institutions susceptibles de concourir à l'identification des propriétaires réels des entreprises extractives, la validation de l'information relative aux propriétaires réels et la diffusion de cette information,
- Veiller à l'accessibilité des données de la propriété réelle dans un format ouvert, et penser la divulgation des propriétaires réels dans le contexte de l'intégration de l'ITIE dans les systèmes gouvernementaux,
- Susciter des réformes législatives en vue de la divulgation de la propriété réelle des entreprises extractive,
- Chiffrer le plus possible les coûts de la mise en œuvre de l'exigence de divulgation de la propriété réelle,
- Bien séquencer le travail (état des lieux, documentation, réformes, etc.) conduisant à la divulgation des données de la propriété réelle.

Il est à noter que pour la période allant jusqu'en 2019, il sera donné la possibilité aux entreprises de divulguer des informations partielles ; à charge pour elles de justifier les raisons de cette partialité. A partir de 2020, la fourniture d'informations complètes sera systématique.

Dans l'ordre des perspectives également, il est prévu une Conférence en 2018 sur la propriété réelle en Afrique. Elle sera l'occasion de mobiliser tous les acteurs de la chaîne. Les groupes multipartites sont à ce titre invitées à faire toute proposition de nature à rehausser l'éclat et l'impact de ladite conférence.

II- CONTRAINTES ET REUSSITES DANS LA GESTION DES GROUPES MULTIPARTITES

A- Etat des lieux

L'ITIE est le résultat de la volonté des groupes multipartites nationaux. Dès lors, il est impérieux d'avoir un système d'harmonisation et de coordination des régions du monde. Les questions centrales étaient alors les suivantes : comment réformer nos propres ITIE ? Comment faire à ce que nos ITIE créés avant l'adoption des règles puissent être en adéquation avec ces règles ?

B- Défis

Les consultations avec les membres des groupes multipartites de 23 pays ont révélé de nombreux défis dans les domaines du fonctionnement de l'ITIE, sa structure de gouvernance et les politiques et procédures pour les indemnités journalières. D'autres défis plus généralisés peuvent être relevés dans le domaine des ressources humaines. Ils s'expriment en termes de manque de connaissances techniques ; faible compréhension d'une ITIE dynamique ; manque d'expertise (dans certains pays), en particulier des acteurs de la société civile, sur les questions extractives ; choix limité lors de la sélection des membres des groupes multipartites, en particulier ceux issus de la société civile ; priorités concurrentes des membres (envoi de mandataires pas autorisés à prendre des décisions) ; conflits d'intérêt au sujet des indemnités journalières.

C- Perspectives et recommandations

En vue de faire face aux défis auxquels ils sont confrontés, les groupes multipartites sont encouragés à :

- Promouvoir l'ouverture à travers des voyages et des sessions de partage d'expériences ;
- Personnaliser les messages en fonction des parties prenantes ;
- Intégrer de temps en temps de nouveaux membres ;
- Développer le lobbying en capitalisant les forces de chaque catégorie de membres ;
- S'accorder sur les principes de fonctionnement et cultiver l'utilisation efficiente et stratégique du temps ;
- Faire une cartographie des parties prenantes et développer des stratégies, lever des fonds et accroître la transparence ;
- Susciter l'engagement effectif du gouvernement en tant que source de motivation des autres parties prenantes ;
- Cultiver la transparence financière ;
- Fournir des informations sur les personnes employées par les secrétariats nationaux ;
- Expliquer les modalités d'attribution des indemnités journalières dans les TdR ou dans tout autre document pertinent.

En tout état de cause, la redevabilité doit commencer par faire son lit au sein des groupes multipartites avant que l'on ne l'attende des autres.

III- SESSION DE CLOTURE

La première dite par Dylan..., Directeur régional au Secrétariat international de l'ITIE, a ressorti les principaux moments de cette rencontre d'apprentissage, mais surtout les principales leçons qu'il faut en tirer. Sur la question de l'impact, il faut notamment retenir que celui-ci doit être mieux documenté et évalué. Les outils de cette documentation (tels que les rapports annuels d'avancement) doivent ainsi être revus et des indicateurs formulés. Sur l'intégration, des choses sont déjà faites, mais elles font partie intégrante du travail quotidien de l'ITIE. Sur la validation, l'objectif étant d'améliorer la mise en œuvre, elle appelle surtout la mise en œuvre de mesures correctives. S'agissant de la propriété réelle, les pays de mise en œuvre sont appelés à prendre des mesures concrètes (telles que l'adoption d'une définition, d'une loi, etc.) et saisir l'opportunité de la Conférence africaine sur la propriété réelle pour mobiliser les politiques. Sur le financement, l'ITIE doit revoir sa manière de formuler les plaidoyers au regard du nouvel agenda de développement. Le Secrétariat international et la Banque Mondiale sont à l'écoute des

groupes multipartites sous réserve de la fourniture par ces derniers d'informations claires sur leurs projections.

A la suite de ce mot récapitulatif, c'est Didier Vincent Kokou AGBEMADON, Coordinateur de l'ITIE au Togo et membre du Conseil d'administration de l'ITIE, qui a pris la parole. Il a pour l'essentiel exprimé sa gratitude autorités camerounaises, aux organisateurs et à ses pairs, membres des groupes multipartites nationaux, pour leur participation dynamique.

Enfin, la séquence des allocutions a été close par Agnès Solange ONDIGUI, Coordinatrice de l'ITIE Cameroun, qui s'exprimant au nom du Ministre des Finances de la République du Cameroun, Président du Comité ITIE Cameroun, a d'abord adressé ses remerciements au Secrétariat international et à la Banque Mondiale pour le choix qui a été porté sur le Cameroun. Elle ensuite remercié l'ensemble des autres parties prenantes et a dit la disponibilité du Cameroun à recevoir l'ITIE chaque fois que cela se pourra.