

INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES EXTRACTIVES

Examen de la gouvernance internationale et du suivi de l'ITIE

27 septembre 2015

Sefton Darby, Edward Bickham,

Frenky Simanjuntak et Negbalee Warner



Table des matières

1. Résumé exécutif	3
2. Contexte	6
3. Le Conseil d'administration	15
4. Participation des pays mettant en œuvre l'ITIE	40
5. Comités du Conseil d'administration	49
6. La présidence	53
7. Le Secrétariat international	57
8. Financement	66
9. Transparence du processus	70
10. Autres questions	72
Annexe A. Résumé des recommandations	74
Annexe B. Liste des personnes interrogées et commentaires	77
Annexe C. Documents examinés	80

Illustration de couverture : Photographie prise lors de la visite de la présidente et de membres du personnel de l'ITIE en Mongolie, copyright ITIE 2015.

1. Résumé exécutif

Le déroulement d'un processus multipartite est inévitablement émaillé de discussions et d'argumentations difficiles. Il nécessite une attention constante aux relations, aussi bien formelles qu'informelles. Le processus multipartite est en partie défini par les tensions qui existent entre les gouvernements, les organisations de la société civile et les entreprises qui en constituent le noyau. Il ne fonctionne que lorsque les collèges concernés connaissent bien les domaines dans lesquels ils ont suffisamment de points communs pour créer un cadre de progression et lorsqu'un niveau de confiance suffisant a été créé pour faciliter un élargissement des domaines de coopération. L'ITIE ne fait pas exception à la règle.

Mais l'ITIE représente une exception par l'ampleur du succès qu'elle a connu. Ce qui a frappé au cours du présent examen de la gouvernance de l'ITIE est le degré de passion et d'engagement envers l'Initiative dont nos interlocuteurs ont fait montre. Celle-ci réunit aujourd'hui plus de quatre fois plus de pays mettant en œuvre l'ITIE qu'à l'époque où sa structure de gouvernance internationale a été créée. Il se peut que l'ITIE ne puisse « échapper à un certain degré de flou concernant l'exécution de la mission qui devrait être la sienne »¹, mais elle est parvenue à un coût relativement peu élevé à entretenir un débat dans ces pays sur un thème qui débordait autrefois des thèmes de discussion admis ou n'était pas compris, à savoir, comment les secteurs pétroliers et miniers sont-ils gouvernés ? Comment les revenus sont-ils générés et comment cet argent est-il utilisé ? Qui en bénéficie ?

La réussite de cette mission a requis des efforts considérables et l'on peut dire que le présent examen a constaté que ces efforts concertés ont entraîné une usure importante des institutions de gouvernance internationale de l'ITIE, à savoir le Conseil d'administration et le Secrétariat. Cet effet d'usure n'est pas simplement cosmétique ; dans de nombreux cas, il est substantiel et nécessite que des mesures urgentes soient prises pour y remédier.

Certaines des tensions et difficultés identifiées dans le présent rapport peuvent être attribuées au fait que l'ITIE a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie. L'ITIE d'il y a dix ans était en effet une initiative réunissant de manière assez lâche une douzaine de pays qui considéraient comment mettre en œuvre un ensemble de principes généraux, ce qui est très différent de l'ITIE d'aujourd'hui, formée de presque 50 pays mettant en œuvre la Norme ITIE, qui se distingue par son ampleur et sa complexité. Et pourtant, il y a des aspects fondamentaux de la gouvernance de l'ITIE comme stipulé dans les statuts de l'association ITIE — la structure du Conseil d'administration, les chaînes de responsabilité entre le Conseil d'administration et le Secrétariat — qui n'ont pas changé au cours de cette période, mais qui semblent engendrer un malaise croissant. En outre, une tension

¹ Citation de D. O'Sullivan. *What's the Point of Transparency*, 2013, p. 41.

évidente est générée à tous les niveaux par le fait que, deux ans et demi après que la nouvelle Norme a été convenue, nombre des pays mettant en œuvre l'ITIE risquent d'avoir du mal à réussir leur Validation en vertu de la Norme. On peut donc se demander si la structure de gouvernance de l'ITIE n'a pas manqué de représenter efficacement les pays mettant en œuvre l'ITIE au cours de l'élaboration de la Norme et/ou si l'accent que l'organisation met sur l'appui à la mise en œuvre n'a pas été insuffisant.

Certaines des difficultés dont le présent rapport fait état proviennent de différences d'opinions fondamentales concernant le rôle de l'ITIE et la nature de la théorie du changement qui l'anime : l'ITIE devrait-elle mettre l'accent sur le niveau international ou national ? La Norme devrait-elle être appliquée de manière stricte ? Faudrait-il l'élargir ? Ou bien faudrait-il l'appliquer avec souplesse et minimiser le nombre d'innovations ? De plus, au cours de cet examen, nous avons constaté qu'il existait, au sein et en dehors du Conseil d'administration et du Secrétariat, un éventail d'opinions très diverses sur ce que le rôle de chacune de ces organisations devrait être.

En ce qui concerne la structure et le fonctionnement du Conseil d'administration, le présent examen formule un certain nombre de recommandations :

- Veiller à la mise en place d'un processus de renforcement continu des compétences du Conseil d'administration ;
- Étudier l'opportunité de limiter le mandat des membres du Conseil d'administration dans le temps ainsi que d'appliquer des sanctions pour non-participation ;
- Restructurer le système de comités et veiller à ce que tous les membres du Conseil d'administration y prennent part ;
- Envisager de créer un nouveau poste de vice-président(e) pour assister les futurs présidents dans leurs fonctions, étant donné que celles-ci sont de plus en plus lourdes, qu'il s'agisse du rôle d'ambassadeur joué par les présidents ou du fait qu'ils doivent diriger et consulter le Conseil d'administration afin de renforcer son « capital social », et veiller à ce que le Secrétariat fasse l'objet d'un suivi approprié et soit tenu de rendre des comptes comme il convient.
- L'importance de l'amélioration de la transparence des processus et des documents de gouvernance clés.

Un grand nombre des difficultés relatives à la gouvernance de l'ITIE trouvent leur origine dans la question suivante : quelle est la meilleure manière de renforcer la voix des pays mettant en œuvre l'ITIE dans la gouvernance internationale de l'Initiative ? À l'heure actuelle, cette voix est sans doute plus faible que celle des autres collèges et cela engendre un certain nombre de risques dans toute l'organisation. Le présent examen recommande les mesures suivantes :

- Légèrement augmenter le nombre de représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE qui siègent au Conseil d'administration et étudier comment ceux-ci peuvent bénéficier d'un meilleur soutien dans leur travail ;
- Mettre en place un forum de mise en œuvre de l'ITIE qui siégerait séparément du Conseil d'administration, mais qui aurait pour mission explicite de renforcer le flux d'informations entre les pays mettant en œuvre l'ITIE et le Conseil d'administration, et de conseiller ce dernier sur les initiatives de politique et les défis de la mise en œuvre.

L'examen a également étudié le rôle du Secrétariat international de l'ITIE et constate qu'il convient de regarder de plus près la manière dont s'exerce le suivi du Secrétariat et dont il est géré. Nous recommandons plus particulièrement de :

- Élargir la relation de redevabilité qui lie le Conseil d'administration et le Secrétariat par la création d'un nouveau comité du Conseil d'administration, le Comité de Surveillance et de Coordination, qui servirait de comité « supérieur » du Conseil d'administration et qui aurait pour responsabilités fondamentales la gouvernance de l'ITIE, le financement et la redevabilité du Secrétariat ;
- Lancer un examen organisationnel plus approfondi du Secrétariat après la conférence de Lima, qui se tiendra en 2016.

Il s'agit là d'une liste substantielle de questions à traiter, couvrant tous les aspects de la gouvernance de l'ITIE. Cependant, le bénéfice potentiel de ces recommandations est que si leur mise en œuvre réussit, elles devraient apaiser certaines des tensions identifiées. Elles devraient également permettre aux institutions de gouvernance internationale de l'ITIE de faire preuve d'efficacité dans le traitement des flux croissants d'information et des décisions toujours plus nombreuses qu'elles doivent prendre. À l'heure actuelle, l'élargissement et l'approfondissement de l'ITIE pèsent lourdement sur la cohésion et le capital social requis pour maintenir l'organisation.

Pour finir, nous souhaiterions faire une remarque sur la nature de l'examen de la gouvernance lui-même. Un tel examen est essentiellement un processus par lequel une organisation se regarde dans le miroir afin de voir si ce qu'elle y voit lui convient. Cela représente un défi pour l'équipe d'examen, car elle doit gérer au mieux la tension qui existe entre l'obligation de rapporter les constatations auxquelles elle est arrivée et le fait que celles-ci ne vont pas plaire à tout le monde. Pour les destinataires, c'est un processus qui peut s'enliser dans un borbier de réactions défensives — la plus grande difficulté est de dépasser cet obstacle pour mettre en œuvre les conclusions de l'examen.

2. Contexte

2.1 Méthodologie et sources

Nos entretiens avec des parties prenantes très diverses, toutes impliquées dans différents aspects de l'ITIE, ont constitué notre première source d'information pour la préparation de ce rapport. À l'origine, nous avons été priés de ne tenir qu'un maximum de 55 entretiens, mais nous en avons finalement tenu près de 85. Ce nombre excédentaire s'explique par le fait que nous avons pu parler à des groupes de personnes. Il est également dû au nombre plus élevé que prévu de personnes qui nous ont contactés de leur propre gré afin de pouvoir contribuer à cet examen. On trouvera la liste complète des personnes interrogées à l'**Annexe B**, qui indique également le nom de celles qui nous ont fait part de leurs commentaires sur les versions précédentes du présent rapport. De manière générale, les personnes interrogées peuvent se répartir selon les groupes suivants :

- Des membres actuels à part entière ou suppléants du Conseil d'administration de l'ITIE ;
- Des membres actuels du Secrétariat international de l'ITIE ;
- D'anciens membres du Secrétariat ou du Conseil d'administration ;
- Des personnes engagées dans tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE, dans des pays sélectionnés ;
- Des personnes impliquées indirectement dans l'œuvre de l'ITIE, par exemple en tant que conseillers d'organisations participantes ou de personnel d'organisations soutenant l'ITIE/donatrices.

Les personnes interrogées par l'équipe ont été choisies d'après un premier ensemble de suggestions fournies par le Secrétariat, qui ont ensuite fait l'objet de discussions approfondies, de modifications et d'ajouts par les membres du Comité de Gouvernance du Conseil d'administration. Tous les membres du Conseil d'administration ont été directement invités à participer à un entretien, mais tous n'ont pas répondu malgré plusieurs sollicitations. Certains de nos interlocuteurs ont été ajoutés à la liste lorsque d'autres personnes interrogées ont indiqué qu'ils seraient de bonnes sources d'information. D'autres ont contacté l'équipe de manière proactive lorsqu'ils ont entendu dire que cet examen avait lieu. Bien que nous n'ayons pas été en mesure de réaliser certains des entretiens en raison du manque de temps ou de difficultés logistiques, à notre connaissance, aucun interlocuteur n'a été écarté du processus. Toutes les personnes interrogées ont reçu l'assurance que leur contribution serait présentée de manière anonyme dans l'examen.

À chaque fois que possible, nous nous sommes efforcés de donner une idée de la régularité avec laquelle certaines questions ont été évoquées par les personnes interrogées. À cette fin, nous avons défini des indicateurs tels que « **par personne** », « **par quelques-uns** », « **par certains** » (nombre significatif, mais inférieur à la moitié), « **par environ la moitié** », « **par nombre d'entre eux** » (plus de la moitié, mais encore loin de la totalité), « **par la plupart** » (par presque toutes les personnes interrogées) et « **par tous** ». Il s'agit cependant de noter que ces indicateurs ne sont pas toujours précis pour la raison évidente que les personnes interrogées n'ont pas toutes fait des commentaires sur les mêmes questions, et que nous n'avons pas appliqué une liste fixe

ou mécanique de questions. Dans le rapport, nous avons également tenté d'accorder une pondération additionnelle à des questions soulevées par des personnes appartenant à tous les groupes de parties prenantes, c'est-à-dire à des questions préoccupant un éventail élargi d'interlocuteurs, et non seulement ceux appartenant à un collège donné.

En plus de nos entretiens, notre équipe a procédé à des travaux limités au niveau national couvrant l'Indonésie, les Philippines et le Libéria, et elle a participé à une réunion régionale de Coordinateurs de l'ITIE anglophones et lusophones au Ghana. À cela se sont ajoutées des visites au Secrétariat de l'ITIE en Norvège ainsi qu'à des représentants de la société civile, des entreprises et des donateurs au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Nous avons procédé à une étude documentaire limitée en nous penchant plus particulièrement sur les points suivants :

- Les enseignements éventuels à tirer de la gouvernance d'autres initiatives multipartites internationales²;
- Les principes d'une bonne gouvernance organisationnelle ;
- Les publications ayant des rapports spécifiques à l'ITIE (voir l'**Annexe C**).

Enfin, nous avons effectué un passage en revue en interne de documents de l'ITIE, étudiant notamment :

- Des documents de gouvernance essentiels tels que la Norme ITIE et les textes qui l'ont précédée ;
- Des documents du Conseil d'administration ;
- Des documents des Comités ;
- Des programmes de travail du Secrétariat ;
- Des budgets et comptes du Secrétariat.

Nous avons effectué un nombre limité d'analyses quantitatives à partir de certains de ces documents, nous intéressant plus particulièrement :

- aux taux de présence aux réunions du Conseil d'administration et des comités ;
- au volume de travail accompli par le Conseil d'administration.

Cet examen a été mené selon les orientations fournies par le Comité de Gouvernance du Conseil d'administration de l'ITIE³. Les trois réunions tenues par le Comité au cours de nos travaux ont contribué à définir leur orientation, à repérer les personnes susceptibles d'être interrogées et à

² Cela étant dit, nous avons généralement constaté que cet aspect de nos travaux constituait une sorte d'impasse — en effet, il y a peu d'initiatives multipartites internationales d'une ampleur comparable à celle de l'ITIE et leurs priorités, leurs structures et leurs institutions étaient si variées que nous en avons conclu qu'il était difficile de trouver des expériences et des solutions analogues.

³ Alan Mclean (président), Marinke van Riet (vice-présidente), Florent Michel Okoko, Maria Inmaculada Montero-Luque, Nico Van Dijck, Carine Smith Ihenacho, Ian Wood, Natalia Yantsen.

identifier des sources d'information pour nos recherches. Le Secrétariat de l'ITIE⁴ a formulé des commentaires importants sur les différents projets de rapport et nous a apporté son soutien logistique pour l'organisation des entretiens et des voyages.

2.2 L'équipe d'examen

L'examen a été mené à bien par une équipe de quatre consultants. Sur un plan collectif, l'équipe a occupé des postes de direction dans tous les collèges de l'ITIE (gouvernements, entreprises et société civile) et tous ses membres ont une grande expérience du travail avec l'ITIE, que ce soit au niveau international ou national. En effet, deux d'entre eux sont d'anciens membres du Conseil d'administration international de l'ITIE, un autre a été membre d'un Groupe multipartite de l'ITIE à l'échelle nationale tandis qu'un autre était observateur du processus ITIE au niveau national.

Sefton Darby est le principal consultant et auteur de ce rapport. Il a été associé au développement de l'ITIE entre 2003 et 2009, travaillant au départ pour le Secrétariat, qui était alors hébergé par le DFID, puis pour la Banque mondiale sur des programmes ITIE en Afrique de l'Ouest et en Asie centrale. Ensuite, il a réalisé différentes missions relatives à l'ITIE pour plusieurs pays soutenant l'ITIE et pour des groupes internationaux de la société civile. Plus récemment, il a occupé un poste de direction sur le terrain au sein d'une grande entreprise minière internationale, avant d'être chargé de gérer l'octroi de tous les permis miniers et la conformité en tant que directeur national des minerais pour le gouvernement néo-zélandais.

Negbalee Warner est associé principal dans un cabinet d'avocats de Monrovia, au Libéria. Il a travaillé pour un vaste éventail de clients, dont des entreprises, des organisations de la société civile et des gouvernements. Il a dirigé le secrétariat de l'ITIE Libéria de 2007 à 2010 et en cette capacité, il a siégé au Conseil d'administration international de l'ITIE pendant deux ans.

Frenky Simanjuntak est un chercheur expérimenté, avec une solide expérience de la société civile. Basé en Indonésie, il a participé à la mise en œuvre de l'ITIE dans ce pays lorsqu'il était responsable du département de gouvernance économique de Transparency International Indonésie.

Edward Bickham est un ancien vice-président exécutif d'Anglo American. Dans le cadre des fonctions qu'il occupait alors et qu'il a occupées par la suite, il a représenté cette entreprise et, récemment, le CIMM au sein du Groupe consultatif international, puis du Conseil d'administration de l'ITIE de 2006 à 2013. Avant de travailler pour Anglo American, il était conseiller spécial auprès du ministre britannique des Affaires étrangères. Il a pris part à la gouvernance de deux autres initiatives multipartites, à savoir les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme et le groupe de travail de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflits ou à haut risque. Il exerce diverses fonctions de conseiller principal dans les secteurs pétroliers, gazier et minier.

La coordination des travaux d'une équipe répartie à travers quatre pays, avec des fuseaux horaires différents, n'a pas été sans présenter quelques difficultés, analogues à celles de l'ITIE. Cependant,

⁴ Nous remercions tout particulièrement Shemshat Kasimova, Leah Krogsund et Pablo Valverde de nous avoir permis de réaliser un grand nombre d'entretiens et de déplacements en un laps de temps très court.

toute l'équipe a été en mesure de nourrir ce rapport et d'y apporter une contribution substantielle. Toutes les erreurs et omissions relèvent toutefois de la responsabilité du consultant principal, Sefton Darby, et pour cette raison, toutes remarques ou questions au sujet du rapport peuvent lui être adressées à sefton.darby@gmail.com.

2.3 Termes de référence de l'examen

Les Termes de Référence pour l'examen⁵ ont été publiés le 11 mai 2015. Ils stipulaient que l'examen devait évaluer les questions suivantes et faire des recommandations à leur sujet :

- L'Assemblée générale des Membres assure-t-elle un véritable suivi et garantit-elle la redevabilité ? Comment le rôle que joue l'Assemblée générale des Membres de l'ITIE dans la gouvernance générale de l'Initiative peut-il être amélioré ?
- Le fonctionnement actuel du Conseil d'administration et de ses comités permet-il d'appuyer comme il convient la mise en œuvre de la Norme ? Le Conseil d'administration devrait-il se réunir plus souvent, moins fréquemment, pour une durée plus longue ou plus courte ? Devrait-il prendre moins ou plus de décisions par voie de circulaire et mettre plus ou moins l'accent sur les progrès de la procédure et l'avancement de la mise en œuvre, ou sur des questions stratégiques de long terme ? Serait-il possible de fournir plus d'efforts pour qu'un groupe plus large de membres du Conseil d'administration et de leurs suppléants participent davantage aux travaux des comités ou pour que leur participation soit renforcée par d'autres parties prenantes de l'ITIE ? Le consultant devra souligner les recommandations qui permettront d'accroître la participation aux travaux des comités du Conseil d'administration, et d'améliorer les interactions entre les comités, d'une part, et entre les comités et le Conseil d'administration, d'autre part.
- Les diverses parties prenantes sont-elles raisonnablement représentées au Conseil d'administration ? Maintenant que 48 pays mettent en œuvre l'ITIE, la représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE au Conseil d'administration est-elle suffisante ? Les directives collégiales sont-elles adéquates et les pratiques appliquées au sein de chaque collège sont-elles appropriées, permettant de garantir la transparence et la redevabilité ? Le consultant devra inclure différentes possibilités visant à résoudre les problèmes qui découlent du fait qu'un nombre croissant de pays appartiennent à plus d'un collège. Il devra formuler des recommandations visant à éviter les conflits d'intérêts. La formule de financement relative aux contributions volontaires est-elle adéquate ? Serait-il avantageux d'adopter des dispositifs différents, y compris des frais ?
- Les statuts de l'association et les TdR actuels pour la présidence suffisent-ils à assurer le suivi du Secrétariat vis-à-vis du reste du Conseil d'administration ? Un système adéquat pour définir des objectifs et évaluer la performance du chef du Secrétariat international est-il en place ? Le Conseil d'administration assure-t-il un suivi efficace du Secrétariat international ? Le Conseil d'administration reçoit-il un appui suffisant de la part du Secrétariat

⁵ <https://eiti.org/files/TOR-Review-of-governance-and-oversight-of-the-EITI%20.pdf>

international ? Souhaite-t-il que davantage de ressources lui soient consacrées pour ses propres prises de décision ?

- Du point de vue de la gouvernance de l'ITIE, est-il approprié qu'un soutien important aux pays mettant en œuvre l'ITIE passe par la Banque mondiale et d'autres agences, en dehors de la gestion de l'ITIE ? Quelles questions de gouvernance ce modèle de fonctionnement parallèle, et quelquefois intégré, soulève-t-il ?
- Le Conseil d'administration assure-t-il un suivi suffisant des dispositifs de gouvernance à l'échelle de l'ITIE, y compris au sein des Groupes multipartites nationaux ? Que peut-on faire pour garantir le respect du code de conduite ?
- Les rôles et responsabilités des membres du Conseil d'administration, de leurs suppléants et des autres personnes qui participent ou qui sont associées à l'ITIE font-ils l'objet d'un suivi clair et approprié ? Les dispositifs mis en place pour intégrer ceux qui viennent d'arriver dans l'ITIE suffisent-ils à les appuyer dans l'accomplissement de leurs fonctions ?
- Le nombre de comités du Conseil d'administration est-il adéquat ? Ces comités ont-ils le bon périmètre d'application et la répartition des tâches entre les divers comités du Conseil d'administration est-elle claire et optimale ?
- Du point de vue de la gouvernance, la capacité du Secrétariat et du Conseil d'administration est-elle suffisante ? Le consultant devra prendre en compte l'évaluation du rapport ScanTeam et les questions de gouvernance soulevées par l'examen de la stratégie. Le consultant devra aussi examiner les conclusions de l'enquête sur le Conseil d'administration qui a été réalisée en février 2015.
- L'appellation ITIE ou la réputation de l'ITIE courent-elles d'autres risques qui demandent que la gouvernance soit améliorée ou mieux communiquée ?
- L'examen pourrait étudier la visibilité des pays soutenant l'ITIE, ce qui est important pour assurer la poursuite de ce soutien.

2.4 Limitations

Dans la proposition que nous avons soumise le 21 juin 2015 en réponse aux Termes de Référence, nous avons indiqué quatre principales hypothèses de projet :

- Que le nombre d'entretiens menés serait de 55 au maximum ;
- Que deux des trois questions soulevées dans la proposition (concernant les mécanismes de soutien et le financement de l'ITIE) seraient traitées brièvement, mais pas en profondeur par l'examen ;
- Que le projet de rapport ne serait soumis qu'à un examen substantiel avant la rédaction du rapport final ;

- Que les dépassements de délais seraient aussi peu nombreux que possible.

Il convient de prendre note de ces hypothèses, car il y a eu par la suite des malentendus concernant ce qui avait été convenu au sujet de la mesure dans laquelle l'examen se pencherait sur la question du financement et des fonds. Les délais fixés pour la réalisation du rapport étaient extrêmement serrés. En effet, un total de sept semaines a été prévu entre l'envoi des premières invitations aux entretiens et la rédaction du premier projet de rapport. Au total, l'équipe disposait de seulement 53 jours ouvrables (répartis entre quatre consultants) pour :

- se rendre dans cinq pays (les Philippines, le Ghana, la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis) ;
- mener des entretiens téléphoniques avec des personnes résidant dans près de vingt pays ;
- examiner les documents internes et externes relatifs à l'ITIE ;
- rédiger plusieurs projets de rapport et recevoir un retour d'information au sujet de ces différentes versions.

Les délais alloués au projet ont été dépassés de 13 jours par rapport à la date d'échéance, qui avait été fixée au départ au 14 septembre. Toutefois, nous aimerions faire remarquer que cela a permis d'inclure un nombre d'entretiens beaucoup plus important que prévu ainsi que de réviser le projet de rapport deux fois au lieu d'une.

Il est difficile de voir comment il aurait été possible de faire tout cela autrement dans les délais consentis sans une considérable augmentation des ressources allouées à cet examen. Nous faisons cette remarque parce que le présent rapport est parfois devenu une étude de cas miniature des problèmes qui entachent certains aspects de la gouvernance de l'ITIE : le travail a été précipité, diffusé à la dernière minute et nous n'avons pas été en mesure de discuter des projets de rapport avec les principaux membres du Conseil d'administration et du Secrétariat autant que nous l'aurions souhaité — il y a beaucoup d'autres entretiens que nous nous sommes efforcés d'organiser (en particulier avec des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE), mais il s'est avéré difficile de fixer une date dans des délais aussi courts.

En plus du fait que le travail a été réalisé à la hâte, nous avons reçu quelques commentaires suggérant qu'il y avait encore d'autres personnes à interroger et d'autres documents à étudier. Il est certain que le rapport serait de meilleure qualité si nous avions pu le faire, mais le temps et les ressources dont nous disposons ne l'ont pas permis.

Il convient d'aborder ici un autre problème qui a limité nos travaux, à savoir la difficulté de trouver le juste équilibre entre, d'une part, la volonté de rapporter la manière dont certains problèmes avaient été décrits avec précision et minutie et, d'autre part, la nécessité contraire de garantir le droit des personnes interrogées à la confidentialité et de ne pas faire du rapport une longue litanie de motifs d'angoisse collective qui endommagerait la cohésion de l'organisation. Un examen de la gouvernance est par définition une évaluation subjective et qualitative ; nous avons tenté de compléter cet examen avec des données (par exemple, tirées de l'enquête réalisée auprès du Conseil d'administration et des taux de participation du Conseil d'administration et des comités) dans la mesure du possible. Les premières personnes qui ont examiné ce projet de rapport ont parfois demandé que certaines descriptions soient plus

précises ou que des « preuves » des problèmes soulevés soient fournies. Nous avons souvent refusé de nous plier à ces demandes parce que nous estimons que cela poserait problème sur le plan de la confidentialité et de la cohésion, comme mentionné ci-dessus. Cependant, nous avons essayé d'indiquer plus clairement s'il s'agissait ou non de fortes convictions.

2.5 Qu'est-ce qu'un examen de la gouvernance ?

Tout au long de la réalisation de ce rapport, il s'est également avéré difficile de définir la nature exacte d'un examen de la gouvernance. Au niveau stratégique, on peut faire remarquer qu'il est ardu de séparer les questions touchant aux modalités de la gouvernance de l'ITIE de celles touchant à son modèle de gestion en général, c'est-à-dire à la nature, au lieu et aux méthodes de son activité. Toutefois, si l'on donnait suite à cette observation, l'examen de la gouvernance deviendrait un examen de tous les aspects de l'ITIE, ce qui rendrait la lecture de ce rapport infiniment plus longue qu'elle ne l'est déjà.

À l'autre extrémité de l'éventail des avis, d'aucuns souhaitaient que l'examen de la gouvernance se penche sur la structure détaillée et sur les méthodes de fonctionnement des diverses parties de l'ITIE. S'il est vrai que le présent document s'y emploie à un certain niveau, il ne va pas pour autant jusqu'à formuler des recommandations détaillées sur la performance de la gestion ou sur les pratiques comptables de l'ITIE, pour ne citer que deux exemples. Il importe aussi de souligner que cet examen ne se veut pas, et ne doit pas être utilisé comme une sorte d'évaluation indirecte de la manière dont des individus particuliers engagés dans l'ITIE se sont acquittés de leur mission, ou de la note de succès ou d'échec à attribuer à l'ITIE. Si tel est le type d'examen attendu, mieux vaut interrompre cette lecture dès maintenant.

Par contre, cet examen essaie de se concentrer sur certaines questions de gouvernance fondamentales. Par exemple : les structures de l'organisation sont-elles appropriées ? Les systèmes et procédures régissant ces structures leur permettent-ils d'accomplir leur mission ? Et, quelles que soient les difficultés qu'ils affrontent, les individus appelés à travailler dans ces structures et avec ces systèmes sont-ils en mesure d'exercer leurs responsabilités, donc à participer effectivement à l'ITIE, à exiger des comptes et à se soumettre à des exigences redditionnelles ?

Une des impressions les plus frappantes que nous avons eues en poursuivant cet examen tient peut-être au très grand nombre d'interlocuteurs dont la manière de voir l'ITIE était centrée sur de récentes questions de politique ou de récentes préoccupations nationales, et aux yeux desquels l'examen de la gouvernance devait consister à commenter ces questions ou à les résoudre. Même si ces questions offraient des exemples intéressants de la manière dont différentes institutions de la gouvernance de l'ITIE soulèvent, étudient, résolvent (ou non) des problèmes et appliquent les solutions, dans le présent examen nous cherchons à éviter de telles questions autant que possible, car elles sont du ressort légitime du Conseil d'administration, non d'un examen de la gouvernance.

Comme on pouvait s'y attendre, nos interlocuteurs ont soulevé un certain nombre de questions qui n'avaient guère trait à la gouvernance, mais plutôt aux tensions fondamentales qui perdurent entre les trois principaux groupes de parties prenantes qui constituent l'Initiative. Cela ne diffère pas tellement, aujourd'hui, de ce qui avait cours pendant les premières années de l'évolution de l'ITIE, c'est-à-dire pendant la première moitié de la décennie 2000 — bien que la Norme ITIE 2013 représente un grand succès dans la mesure où son ampleur est le signe d'un élargissement

significatif du nombre de domaines dans lesquels les collègues se sentent généralement à l'aise pour essayer de collaborer. Cela ne signifie pas que les observations de ce type n'ont pas dégagé de questions de gouvernance légitimes, mais qu'elles ont dû être filtrées avec soin afin de séparer les problèmes propres à des parties prenantes, voire liés à des tensions personnelles, des problèmes de gouvernance plus systémiques. Nous avons constaté que la meilleure manière d'écartier ce type de tensions du rapport était de demander aux personnes interrogées de proposer une solution structurelle ou de procédure qui serait acceptable pour le reste du Conseil d'administration de l'ITIE afin de résoudre le problème.

Ceux de nos interlocuteurs qui ont fait des commentaires sur des questions de gouvernance et qui ont pu formuler des recommandations sur la résolution de ces questions ont souvent mis l'accent sur les agencements de type structurel. Le présent examen a certes abouti à plusieurs recommandations dans ce domaine, mais il importe de compléter cet aspect de la gouvernance par deux autres aspects, celui des systèmes et des procédures qui façonnent la pratique de la gouvernance, et celui des personnes qui appliquent ces systèmes et ces procédures et de la manière dont elles interagissent avec ceux-ci. Nous avons tenté de formuler des recommandations sur l'ensemble de ces trois aspects.

Enfin, certaines des recommandations présentées dans cet examen ont déjà été envisagées par le Conseil d'administration de l'ITIE ou concernent des aspects de la gouvernance de l'ITIE qui ont été modifiés par le passé. Le fait que ces recommandations reviennent sur le tapis ne remet pas leur validité en cause, mais indique simplement que les problèmes en question soulèvent encore des préoccupations au sein de l'organisation

2.6 Rappel des origines de l'ITIE

L'autre défi présenté par cet examen a été d'aller au-delà de l'imputation de responsabilités pour des défaillances et insuffisances perçues, et de formuler les recommandations qui nous paraissaient susceptibles d'aider l'ITIE à évoluer. Le message clé de ce travail consiste peut-être à dire que l'ITIE est une organisation multipartite réussie, mais qu'elle est enfermée dans des dispositions de gouvernance qui ont été agencées il y a près de dix ans. Pour apprécier l'étendue de cette transformation, il vaut la peine de jeter un regard en arrière, sur le rapport publié en 2006 par le Groupe consultatif international qui a conçu la structure de gouvernance actuelle de l'Initiative⁶. Ce document fait ressortir les faits suivants :

- Il dresse la liste de 26 pays qui, à l'époque, avaient manifesté un certain soutien à l'Initiative, et dont seuls dix avaient satisfait aux quatre indicateurs préluant à l'adhésion.
- Ces exigences d'adhésion étaient très simples : une déclaration publique ; un engagement à travailler avec la société civile ; la nomination d'un champion de haut rang ; et la publication d'un programme de travail chiffré.
- La structure de gouvernance était décrite comme suit : *« Il a été reconnu qu'une structure internationale s'impose, en vue de canaliser la prestation de conseils et l'assistance financière et d'échanger les enseignements tirés. Cependant, cette structure devrait être légère et aménagée en gardant à l'esprit le but ultime d'une "intégration" de l'ITIE, ses*

⁶ <https://eiti.org/document/iagreport>

critères et principes devenant la façon normale de travailler au sein de toutes les industries extractives pertinentes sous un horizon de trois à cinq ans. »

- Le Conseil d'administration se voyait attribuer un budget de 120 000 dollars US par année, de quoi financer quatre réunions annuelles.

Ces dispositions initiales conduisent à faire les observations suivantes :

- Malgré les vœux du Groupe consultatif international, l'ITIE n'a pas atteint tous ses objectifs entre 2009 et 2011, pour ensuite disparaître doucement.
- Le site Internet de l'ITIE dresse aujourd'hui la liste de 48 pays mettant en œuvre l'ITIE, dont 31 ont été déclarés conformes, 13 sont des pays candidats et 4 sont actuellement suspendus. Le nombre des pays mettant en œuvre l'ITIE a non seulement été multiplié par plus de quatre, mais ces pays se trouvent aujourd'hui dans toutes les régions du monde, ont des ressources extractives dont l'importance est très contrastée et se situent à tous les niveaux du développement économique.
- Au cours de la première année entière d'activité de l'ITIE (2008), ses institutions internationales (Secrétariat et Conseil d'administration combinés) ont dépensé 2,9 millions de dollars US au total, les frais de personnel du Secrétariat s'adjudant une part de 1,5 million de dollars US de ce total. En 2014, les dépenses totales se sont élevées à 5 millions de dollars US, dont 2,3 millions de dollars US pour les frais de personnel du Secrétariat — une augmentation modeste compte tenu de l'élargissement de l'Initiative.
- L'ampleur de l'évolution des politiques de l'ITIE paraît gigantesque quand on pense qu'en 2005, l'ITIE ne se fondait que sur six Critères simples et qu'en 2013 elle a adopté la Norme ITIE.

2.7 Une remarque terminologique

L'ITIE utilise un langage qui lui est propre et il faut parfois veiller à s'y conformer scrupuleusement alors que dans d'autres cas, il est utile de raccourcir ou d'abrégé certains termes pour rendre le rapport plus lisible et moins lourd. Nous souhaiterions ici faire trois remarques en particulier :

- Le rapport utilise souvent l'expression « membres du Conseil d'administration » pour désigner de façon plus brève les membres à part entière du Conseil d'administration et les membres suppléants du Conseil d'administration. Nous formulons des commentaires sur la distinction (et sur le manque de distinction, parfois) entre ces deux types de membres à la section 3.11 ci-dessous.
- Le rapport parle aussi des divers collèges du Conseil d'administration, alors qu'il s'agit en fait d'une formule abrégée pour désigner les collèges et les sous-collèges. Si un collège — celui de la société civile — ne contient pas de sous-collège formel, le collège des pays est divisé en deux sous-collèges (les pays mettant en œuvre l'ITIE et les pays soutenant l'ITIE) tandis que le collège des entreprises est divisé en trois sous-collèges (les compagnies pétrolières, les compagnies minières, les investisseurs). La distinction entre les deux est parfois importante, mais dans d'autres cas, nous utilisons l'expression « collèges » pour simplifier le texte du rapport.
- Enfin, et peut-être plus philosophiquement, le rapport utilise en alternance deux expressions pour désigner l'ITIE : initiative et organisation. D'une certaine manière, l'ITIE est les deux — le Secrétariat et le Conseil d'administration donnent l'impression qu'il s'agit d'une organisation, tandis que certains qualifieraient le mouvement mondial au sens large des pays mettant en

œuvre l'ITIE, des entreprises et des organisations de la société civile de partisan d'une initiative. Nous abordons cette distinction un peu plus en détail au **chapitre 3** ci-dessous.

DRAFT

3. Le Conseil d'administration

3.1 Qu'est-ce que l'ITIE ? Quel est le rôle de son Conseil d'administration ?

Le titre de cette section peut paraître une question évidente. Néanmoins, elle mérite d'être explicitée parce que, selon nous, certaines des tensions qui existent au sein de l'ITIE proviennent d'une confusion des rôles. Un grand nombre des entretiens ont fait ressortir un thème intéressant, à savoir que deux grands débats ont actuellement lieu concernant la manière dont l'ITIE devrait procéder et le rôle que le Conseil d'administration devrait jouer pour orienter l'organisation. Il est bon de décrire ces deux débats plus en détail, car cela permet de mieux comprendre certains des domaines de tension qui existent actuellement au sein de l'ITIE.

Tout d'abord, comme l'un de nos interlocuteurs l'a fait remarquer, lorsque le Conseil d'administration se réunit, « *chacune des personnes présentes a une interprétation différente de ce qu'est l'ITIE* ». Ce débat touche jusqu'au nom de l'organisation — le terme « initiative » donne l'impression de quelque chose qui est limité dans le temps et que les organisations ou pays peuvent choisir de rejoindre ou de quitter comme ils l'entendent. En revanche, une organisation semble être quelque chose de plus permanent, de mieux régi par des règles. L'ITIE a depuis longtemps dépassé sa durée de vie originelle (voir le point 2.6 ci-dessus) et se trouve actuellement à cheval entre ces deux systèmes.

À l'heure actuelle, ce débat se manifeste selon les mêmes lignes : l'ITIE devrait-elle (pour paraphraser les commentaires exprimés par la présidente sur une version antérieure du présent rapport) être un ensemble croissant de règles obligatoires régissant ce que les pays devraient déclarer ou être exclus, ou devrait-elle plutôt être une initiative où le changement est davantage piloté par les réformateurs locaux et leur besoin de façonner l'ITIE en conséquence ? Il s'agirait alors d'une ITIE qui mènerait naturellement vers une plus grande diversité (pour le meilleur ou pour le pire) dans la mise en œuvre. Ce débat est moins l'opposition de deux « camps » qu'une discussion dans laquelle différents membres du Conseil d'administration et des organisations impliquées dans l'ITIE occupent diverses positions réparties sur tout l'éventail qui sépare ces deux points de vue. Il convient toutefois de remarquer que l'organisation a délibérément choisi de donner le titre de « Norme » à son règlement en 2013, et que ce titre implique l'existence de normes minimales, l'analyse objective des résultats obtenus et l'uniformité des pratiques.

Le deuxième grand débat concerne le rôle du Conseil d'administration. Les statuts de l'association (en particulier l'article 13, voir ci-dessous) décrivent un Conseil d'administration doté de responsabilités très larges. La question qui est ressortie des entretiens menés pour cet examen concerne la mesure dans laquelle le Conseil d'administration devrait adopter une approche pratique ou distante (ou stratégique/tactique, interventionniste/non interventionniste). Les opinions exprimées sur ce point lors des entretiens couvraient pratiquement tout l'éventail possible. De nombreux interlocuteurs ont exprimé leur frustration face à un Conseil d'administration qui, selon eux, est trop tactique et passe des heures à parler des problèmes de pays particuliers et à discuter de différentes politiques très en détail. À l'opposé, pour beaucoup d'autres, ce type de travail constitue le mandat fondamental et la raison d'être du Conseil d'administration : définir (et, le cas échéant, ajouter et redéfinir) ce que mettre en œuvre l'ITIE signifie et placer résolument l'accent sur la performance des différents pays.

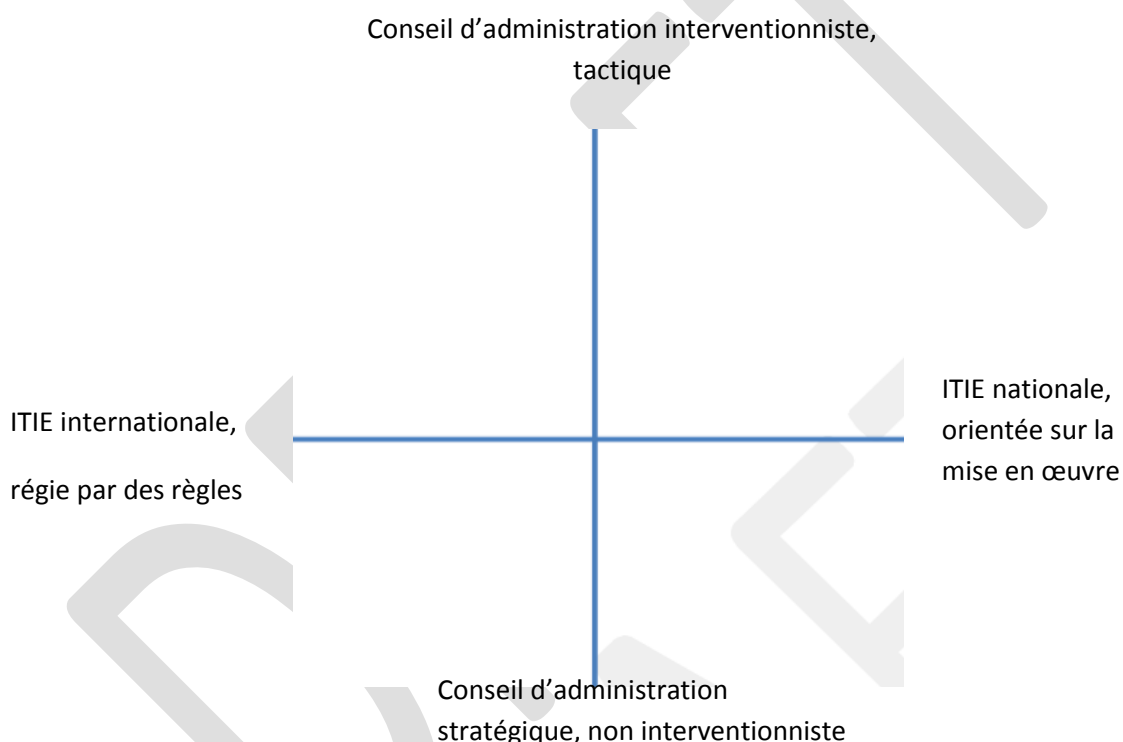
ARTICLE 13 FONCTIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ITIE

1) Le Conseil d'administration de l'ITIE agira dans les meilleurs intérêts de l'ITIE à tout moment. Le Conseil d'administration de l'ITIE exercera les pouvoirs exécutifs de l'Association ITIE conformément aux décisions de l'Assemblée générale, y compris les fonctions essentielles suivantes :

- . i) Examiner les questions de politique générales et spécifiques concernant l'Association ITIE ;
- . ii) Convenir des plans de travail et du budget de l'Association ITIE ;
- . iii) Convenir des dispositions pour les Conférences et les Assemblées générales de l'ITIE ;
- . iv) Présenter à la Conférence de l'ITIE (à travers le Président de l'ITIE) le rapport d'activités et le programme des activités, et obtenir l'approbation de ces documents par l'Assemblée générale de l'ITIE ;
- . v) Présenter (à travers le Président de l'ITIE) les comptes annuels et les rapports des audits pour les périodes comptables qui ont suivi la dernière Assemblée générale ordinaire ;
- . vi) Recruter le chef du Secrétariat international de l'ITIE ;
- . vii) Superviser et diriger (à travers le Président de l'ITIE) le travail du Secrétariat international de l'ITIE ;
- . viii) Garantir que la nature multipartite de l'ITIE est maintenue et pleinement reflétée au sein de l'Association ITIE à tous les niveaux, y compris au sein de ses Comités ;
- . ix) Établir des procédures pour le processus de Validation, y compris pour les plaintes, la résolution de différends, la radiation d'un pays et les procédures d'appel ;
- . x) Adopter des règles et procédures plus détaillées pour la gestion et le fonctionnement de l'ITIE, y compris le contenu des plans de travail des pays et des entreprises, le processus de Validation, la gestion des fonds, le paiement des projets, les biens et services, l'audit et la déclaration financière, et l'approbation des projets ;
- . xi) Recommander un candidat à la présidence de l'ITIE avant chaque Assemblée générale ordinaire ;
- . xii) Adopter un Code de Conduite.

En combinant ces deux débats, on obtient une grande richesse de points de vue très différents concernant le rôle du Conseil d'administration de l'ITIE. Le **Diagramme 1** ci-dessous présente ces deux débats en les associant de manière graphique. Bien que nous acceptions qu'il s'agisse là d'une représentation simplifiée des changements et tensions qui existent au sein de l'ITIE, ce sur quoi nous souhaitons attirer l'attention ici est qu'il est possible de trouver des membres du Conseil d'administration, du Secrétariat et d'autres personnes participant à l'ITIE qui se placeraient, eux et leurs aspirations pour l'ITIE, sur n'importe quel point de ce diagramme — depuis ceux qui considèrent l'ITIE comme un processus très axé sur les pays, dans lequel le rôle du Conseil d'administration est avant tout d'appuyer les pays et de discuter des particularités de la mise en œuvre au quotidien, jusqu'à ceux qui préféreraient voir l'ITIE comme une organisation beaucoup plus axée sur les règles, avec une gouvernance beaucoup plus distante.

Diagramme 1 : Tensions dans la gouvernance de l'ITIE



La composition du Conseil d'administration de l'ITIE est très différente de celle qu'on trouve dans la plupart des autres organisations. Pour les membres du Conseil d'administration, elle suscite des tensions entre les trois loyautés distinctes que sont respectivement celle qu'ils doivent à l'organisation qui les parraine (le gouvernement, l'entreprise ou le groupe de la société civile qui les emploie, selon le cas), celle qu'ils doivent à leur collègue, et celle qu'ils doivent à l'association ITIE dans son ensemble. Cette observation, nous la faisons parce que diverses tensions présentes au sein de l'ITIE proviennent de ce que, pour certains, cette répartition des loyautés n'est pas bien équilibrée : certains n'éprouvent guère de loyauté envers leur collègue, certains autres estiment que leur collègue leur réclame trop de loyauté aux dépens de leurs vues et obligations individuelles, d'autres estiment que certaines des décisions prises ne prennent guère en compte le bien-être global de l'ITIE, et enfin certains considèrent que leurs obligations envers l'ITIE dans son ensemble

correspondent à la défense des intérêts de leur propre collègue, étant donné que l'ITIE a pour vocation d'assurer un juste équilibre entre trois perspectives différentes.

Ces conflits de loyauté existeront toujours dans des instances dirigeantes multipartites, et le meilleur moyen pour une organisation comme l'ITIE de les gérer est de régulièrement rappeler aux membres du Conseil d'administration les tâches générales des membres de conseils d'administration en général, à savoir :

- faire preuve d'attention et de diligence, soit, lire les documents et faire connaître leurs vues en personne plutôt que par représentation ;
- faire acte de présence, soit, assister à toutes les réunions du Conseil d'administration et des comités ;
- agir de propos délibéré, soit, prendre des décisions sur la base d'une information suffisante, de discussions et sans conflits d'intérêts ;
- ne divulguer aucune information confidentielle.

Souvent présentées sous des formes variantes, ces règles de conduite ou obligations n'en sont pas moins la norme dans la plupart des organisations. L'ITIE les exprime dans l'information fournie aux membres du Conseil d'administration au début de leur mandat⁷ et dans le code de conduite de l'association ITIE⁸. Comme nous en faisons la remarque ci-dessous, ces tâches fondamentales doivent être réexaminées régulièrement et mises en pratique, et nous formulons une recommandation à cet égard ci-après.

3.2 Quelle image le Conseil d'administration a-t-il de lui-même ?

Au début de l'année 2015, le Conseil d'administration a réalisé une « auto-évaluation » sous forme de questionnaire comprenant 24 questions et une échelle de réponse en cinq points⁹. Les répondants avaient aussi la possibilité d'ajouter des commentaires par écrit sur chaque grande section du questionnaire. Le taux de réponse a été bon — 32 des 39 membres du Conseil d'administration ont répondu¹⁰ — bien que tous n'aient pas répondu à toutes les questions. La fonction « commentaires » n'a pas été très utilisée : 64 commentaires au total ont été reçus, soit une moyenne de deux brefs commentaires par répondant. On peut classer les réponses données à cette enquête dans les catégories suivantes :

- Domaines où le Conseil d'administration estime que la performance est bonne — c'est-à-dire que la plupart des répondants sont d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation ;
- Domaines où le Conseil d'administration estime que la performance est bonne, mais qu'il est possible de l'améliorer ou de mieux expliquer comment les choses fonctionnent. Ce sont les questions où le nombre total de « d'accord » et « tout à fait d'accord » est élevé, mais où un grand nombre de personnes ont choisi de répondre « plutôt d'accord ».

⁷ <https://eiti.org/files/roles-and-responsibilities-eiti-board-members.pdf>

⁸ https://eiti.org/files/Code_of_Conduct_FINAL_EN.pdf

⁹ Pas du tout d'accord, pas d'accord, plutôt d'accord, d'accord, tout à fait d'accord.

¹⁰ Comme aucune répartition des réponses n'est fournie, il est impossible de savoir si ceux qui n'ont pas répondu étaient répartis sur l'ensemble des collègues et des types de membres du Conseil d'administration, ou bien s'ils représentaient un groupe particulier de manière disproportionnée.

- Domaines où les points de vue semblent diverger : un groupe de membres du Conseil d'administration a répondu « d'accord » et « tout à fait d'accord », tandis qu'un autre groupe sélectionnait « pas d'accord » et « pas du tout d'accord », avec un très petit nombre de « plutôt d'accord ».
- Domaines où le Conseil d'administration estime que la performance est médiocre — c'est-à-dire que le nombre de « pas d'accord » et « pas du tout d'accord » est supérieur au nombre de « d'accord » et « tout à fait d'accord ».

Il convient de faire remarquer que le Conseil d'administration a estimé que sa performance était médiocre dans un seul domaine, et cela concerne la participation aux réunions des comités (cette question est abordée aux **chapitres 3 et 5** ci-dessous, qui viennent étayer cette constatation). Sur les 23 questions restantes, le Conseil d'administration considère que sa performance est bonne dans les domaines suivants :

1. Missions réalisées par les membres du Conseil d'administration pour les comités.
2. Présence aux réunions du Conseil d'administration.
3. Les réunions du Conseil d'administration sont tenues de sorte à encourager la discussion et les débats ouverts.
4. Les réunions du Conseil d'administration sont présidées et facilitées avec efficacité.
5. Fréquence des réunions des comités.
6. Les réunions des comités sont tenues de sorte à encourager la discussion et les débats ouverts.
7. Le Conseil d'administration exerce son rôle de gouvernance en veillant à ce que le Secrétariat appuie les Principes de l'ITIE, le code de conduite, etc.
8. Représentation appropriée de chaque collègue au Conseil d'administration.
9. Le nombre de comités est adéquat et leurs mandats sont appropriés.
10. Bonne répartition des responsabilités entre le Conseil d'administration et les divers comités.
11. Le Conseil d'administration est tenu au courant des travaux menés par les comités.
12. La communication entre le Conseil d'administration et le Secrétariat est claire et efficace.
13. Le Secrétariat assure le suivi des mesures décidées lors des réunions du Conseil d'administration.
14. Appui donné par le Secrétariat autour des réunions du Conseil d'administration.

Les domaines où le Conseil d'administration estime que la performance est bonne, mais que des améliorations sont possibles (c'est-à-dire qu'un grand nombre de personnes ont répondu « plutôt d'accord ») sont les suivants :

15. Fonctionnement du Conseil d'administration selon des politiques, procédures et directives.
16. Les membres du Conseil d'administration nouvellement nommés bénéficient d'une séance d'initiation adéquate.
17. Fréquence des réunions du Conseil d'administration.
18. Les membres des comités participent pleinement et de manière positive et ajoutent de la valeur.
19. Gestion efficace du chef du Secrétariat par la présidente.

Les domaines au sujet desquels les points de vue semblent diverger (il y a toujours plus de réponses positives que de réponses négatives, mais avec un nombre important de chaque côté) sont les suivants :

20. La nomination des membres du Conseil d'administration suit des procédures bien connues et clairement établies.
21. Les réunions du Conseil d'administration laissent un temps suffisant pour discuter de questions importantes.
22. Chaque membre du Conseil d'administration participe pleinement et de façon positive aux discussions.
23. Les membres du Conseil d'administration travaillent au sein de leur collège et avec les autres collègues pour atteindre un consensus avant les réunions du Conseil d'administration.

Dans l'ensemble, l'enquête donne une image plutôt positive de la vie du Conseil d'administration et c'est pour cette raison que nous avons été surpris de découvrir, au cours de notre examen, que les inquiétudes étaient plus importantes que ce que l'auto-évaluation laissait supposer. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette divergence, par exemple :

- Les entretiens menés pour cet examen étaient assez longs (environ une heure par interlocuteur) et donnaient plus de temps aux personnes interrogées pour formuler des commentaires qualitatifs détaillés au lieu d'attribuer une note quantitative.
- Les entretiens comportaient un certain nombre de questions demandant aux répondants d'identifier avec précision les domaines qui les préoccupaient le plus et qui avaient le plus besoin d'être améliorés.
- Les entretiens ont été menés auprès d'un ensemble beaucoup plus vaste de parties prenantes : des membres du Conseil d'administration, des membres du Secrétariat, d'anciens membres de ces deux instances, des personnes extérieures au Conseil d'administration, mais qui prennent part au processus ITIE au niveau national, des personnes travaillant pour des organisations participant à l'ITIE au niveau international.

3.3 Comprendre la gouvernance du Conseil d'administration

L'une des découvertes intéressantes de cet examen tient au petit nombre de fois où nos interlocuteurs ont mentionné les documents qui établissent les dispositions de gouvernance de l'Initiative. Pratiquement aucun interlocuteur n'a fait référence aux statuts de l'association, aucun de nos interlocuteurs, quel que soit son niveau ou sa place dans l'ITIE, n'a mentionné l'existence du *Manuel du Conseil d'administration* avant la dernière semaine précédant la publication du premier projet de ce rapport. Le *Manuel du Conseil d'administration* — qui a fait l'objet d'une révision fort récemment, en août 2014 — est un document relativement simple qui explique les dispositions de gouvernance, le statut juridique et l'organisation de l'ITIE. Et pourtant, avec les statuts de l'association — le document contenant la constitution de l'Initiative — le *Manuel* semble fort éloigné de l'esprit des personnes responsables de la gouvernance et de la gestion de l'ITIE.

Compte tenu des divergences d'opinions sur la manière dont l'ITIE devrait procéder ainsi que sur la nature du rôle du Conseil d'administration, il semblerait que ces documents soient plus nécessaires que jamais. Au **chapitre 9**, nous formulons des recommandations concernant la transparence des principaux processus ITIE, mais ces recommandations doivent être développées aux côtés de l'un des domaines identifiés par les membres du Conseil d'administration eux-mêmes dans leur enquête comme devant être améliorés, à savoir la séance d'initiation au Conseil d'administration. En effet, lors de nos entretiens, certains membres du Conseil d'administration nous ont dit qu'ils avaient eu l'impression d'avoir été « *plongés dans un autre monde* » quand ils ont siégé au Conseil d'administration pour la première fois, et qu'ils avaient été laissés à leur propre initiative pour en venir à comprendre les rouages de l'ITIE.

Recommandation 1. C'est la raison pour laquelle la première recommandation de ce rapport est que l'on mette en place un programme approprié pour le développement des compétences du Conseil d'administration. Ce programme devrait avoir pour objectif de veiller à ce que :

- tous les membres du Conseil d'administration assimilent les documents qui régissent l'ITIE ainsi que ses processus ;
- le *Manuel du Conseil d'administration* soit régulièrement mis à jour, avec des informations détaillées sur le fonctionnement de l'ITIE ainsi que sur les processus et coutumes qui en guident les opérations ;
- une fois par an, le Conseil d'administration tienne une séance consacrée à la gouvernance, au cours de laquelle il étudie les résultats de l'enquête sur le Conseil d'administration (en supposant que ces enquêtes deviennent un événement annuel), discute de sa position actuelle et de celle qu'il devrait occuper sur le diagramme 1 ci-dessus, passe en revue les taux de présence et prend le temps de réexaminer et d'approuver le code de conduite du Conseil d'administration ;
- un programme d'initiation ait été mis en place pour les membres du Conseil d'administration, non seulement au début de chaque mandat, mais aussi pour les membres qui y entrent en cours de mandat (il ressort de notre examen que l'initiation de ces nouveaux membres était insuffisante et qu'elle semblait partir du principe que l'initiation serait assurée avant tout par le collège de ces nouveaux membres).

3.4 Collèges du Conseil d'administration

Un aspect intéressant de la structure de gouvernance de l'ITIE est que le Conseil d'administration ne prend guère de responsabilité collective pour les admissions à cette instance, la responsabilité en étant dévolue par les statuts de l'association aux différents collèges et sous-collèges. Au cours de cet examen, des membres du Conseil d'administration se sont plusieurs fois inquiétés des modalités de sélection/élection des membres de leur propre collège et des modalités de gestion des autres collèges, et ces préoccupations sont étayées par les résultats de l'auto-évaluation du Conseil d'administration.

Cela soulève la délicate question de savoir si le Conseil d'administration souhaite adopter une attitude plus interventionniste — en d'autres termes, s'il doit s'intéresser collectivement aux procédures de nomination adoptées par chaque collège en vue d'identifier des candidats au Conseil

d'administration. Il est juste de dire que cette question est particulièrement sensible. Certains membres du Conseil d'administration souhaitent clairement que celui-ci joue un rôle plus important en veillant à ce que tous les collèges fonctionnent bien et sélectionnent des candidats exceptionnels pour siéger au Conseil d'administration. En revanche, d'autres sont fermement opposés à toute modification qui verrait le Conseil d'administration intervenir dans l'autogouvernance de chaque collège.

Il faut toutefois noter qu'en général, notre examen a relevé de bons niveaux de coordination et de communication au sein de chaque collège, ainsi qu'entre les membres du Conseil d'administration et les membres de leur collège impliqués dans l'ITIE, mais ne siégeant pas au Conseil d'administration. La plupart des collèges tiennent régulièrement des réunions ou des téléconférences afin de se concerter sur les questions étudiées par le Conseil d'administration et, dans certains cas, par des comités clés. Ces procédures ne peuvent être que saluées.

L'une des considérations soulevées au sujet du mode de fonctionnement des collèges et sous-collèges tient au fait de savoir si les collèges peuvent ou devraient imposer leur discipline sur des membres individuels du Conseil d'administration afin de préserver une position commune, quelles que soient les vues personnelles des membres concernés. L'adoption de positions communes par les collèges présente certes des avantages d'ordre tactique (puisqu'ils peuvent ainsi exercer un « veto » sur les changements proposés), mais il importe de rappeler ici que tous les membres du Conseil d'administration doivent obligatoirement négocier une triple division de loyautés à l'égard de leur propre organisation, de leur collège et de l'ITIE dans son ensemble.

À ce sujet, soulignons ici que les statuts de l'association ne font aucune mention du « vote en bloc », et qu'il existe un risque de voir des comportements de ce type infirmer la loyauté de membres du Conseil d'administration envers l'ITIE dans son ensemble, ainsi qu'envers l'organisation qui les parraine. Effectivement, le fait même que l'ITIE dispose d'un système de vote à la majorité qualifiée (même s'il n'est pas utilisé de manière explicite) est une façon de reconnaître que, sur certaines questions, des divergences de vues pourraient surgir au sein des collèges, et il importe d'honorer le principe selon lequel on est d'abord membre du Conseil d'administration et ensuite membre d'un collège.

La présidente actuelle considère que cette préoccupation concernant la discipline au sein des collèges et les prises de position est l'une des difficultés les plus fondamentales pour la gouvernance de l'ITIE et nous avons constaté qu'un petit nombre d'entretiens lui faisaient écho. Toutefois, nous avons eu du mal à identifier le changement de structure ou de processus qui permettrait de résoudre ce problème. À chaque fois que nous nous sommes trouvés face à un interlocuteur qui avait des opinions très fortes sur un problème particulier, nous avons généralement essayé de lui demander de formuler une recommandation qui permettrait de résoudre ce problème et il est difficile de voir quelle forme cette recommandation prendrait ici. En outre, une telle recommandation (qui impliquerait sans doute une intervention plus régulière dans l'autogouvernance des collèges) risquerait de faire plus de mal que de bien.

En l'absence de recommandation et compte tenu du fait que seul un petit nombre de personnes considèrent qu'il s'agit là d'un problème fondamental pour la gouvernance de l'ITIE, nous ne pouvons que conclure que ce problème est plutôt un signe de la dégradation des relations personnelles, et que la responsabilité doit en être partagée par toutes les personnes impliquées.

À l’opposé, le problème d’un manque de coordination au sein du collège des pays mettant en œuvre l’ITIE se présente souvent. Nous en reparlerons en détail au **chapitre 4**, mais en attendant, nous estimons qu’il y a une façon relativement simple de résoudre certaines de ces préoccupations et qu’elle existe déjà. En traitant de la question des directives collégiales, la Norme ITIE publiée en 2013 a inclus des principes utiles qui devraient guider l’élaboration de directives pour chaque collège. Ces principes méritent d’être rappelés ici :

- *Les processus suivis par les différents collèges doivent être ouverts et transparents.*
- *Les informations sur les processus doivent être rendues disponibles sur le site Internet de l’ITIE, y compris un contact pour toute partie prenante souhaitant participer.*
- *Les processus doivent être flexibles et ouverts aux nouveaux membres. Les collèges doivent considérer le besoin d’équilibrer et d’élargir la participation à l’ITIE.*
- *Reconnaissant le rôle important du Conseil d’administration de l’ITIE, les pays et organisations sont encouragés à être représentés dans les rangs supérieurs.*
- *Les collèges sont encouragés à reconnaître l’importance de la représentation des parties prenantes de l’ITIE à l’association et au Conseil d’administration de l’ITIE. Par exemple, il est attendu des pays de différentes régions et des entreprises et organisations de la société civile qui ont de forts liens avec les régions qu’ils soient représentés. Bien qu’on ne puisse pas toujours faire en sorte qu’un organisme international tel que le Conseil d’administration comporte autant de femmes que d’hommes, les collèges sont encouragés à assurer une représentation équilibrée de femmes et d’hommes.*

En entreprenant cet examen, nous avons relevé quelques indices épars donnant à penser que ces principes ont été appliqués depuis leur adoption en 2013. Comme indiqué au **chapitre 9**, il est difficile de trouver des directives collégiales publiquement disponibles ainsi que des personnes de contact pour chaque collège. De plus, si les collèges de la société civile et des pays mettant en œuvre l’ITIE sont bien équilibrés sur le plan régional, certaines personnes ont fait remarquer que c’était moins vrai dans le cas des représentants des entreprises puisque leurs représentants tendent à être sélectionnés au sein du siège social de sociétés multinationales.

La répartition des sexes au Conseil d’administration est aussi particulièrement insuffisante — sur les 38 membres du Conseil d’administration, huit sont des femmes, soit 21 %, plus la présidente. À l’heure actuelle, il n’y a pas de femmes dans le collège des pays mettant en œuvre l’ITIE, bien qu’il y en ait eu dans le passé.

Recommandation 2 : Ce rapport recommande donc que l’on réponde à la nécessité de publier, dans les meilleurs délais, les directives collégiales qui existent, mais qui ne sont pas accessibles actuellement. Plus important encore : même si les collèges individuels assumeront sans doute la responsabilité du perfectionnement de leurs propres directives, nous recommandons également que l’actuel Comité de Gouvernance établisse un calendrier clair pour ce processus. Enfin, le Comité de Gouvernance devrait aussi examiner les projets de directives collégiales pour s’assurer qu’ils sont alignés sur les principes sanctionnés par la Norme ITIE avant d’être arrêtés définitivement et publiés.

La moitié environ des membres du Conseil d’administration interrogés nous ont fait remarquer, non sans inquiétude, que la ligne de partage entre les pays mettant en œuvre l’ITIE et les pays soutenant

l'ITIE devenait toujours plus floue au sein du collège des pays. Ce problème provient bien sûr du succès même de l'organisation, qui a fait que l'ITIE réunit aujourd'hui des pays de toutes les régions du monde ainsi que de tous les niveaux du développement économique. C'est ainsi qu'aujourd'hui, l'ITIE compte trois pays membres — la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis — qui tout à la fois appliquent l'ITIE sur leur territoire et apportent des contributions financières importantes à la mise en œuvre mondiale de l'ITIE, ce qui les habilite à être à la fois des pays mettant en œuvre et des pays soutenant l'ITIE. À ce que nous croyons savoir, plusieurs autres pays soutenant l'ITIE songent activement à mettre en œuvre l'ITIE. Un riche débat est donc en cours au sein de l'ITIE quant au sens à attribuer à cette dualité de rôle/statut et aux moyens de la résoudre.

Recommandation 3 : Nous recommandons que l'existence de ce rôle potentiellement double soit explicitement reconnue dans les directives collégiales élaborées à l'intention des gouvernements soutenant l'ITIE et qu'un processus soit élaboré pour reconnaître ce rôle double. Nous recommanderions également que, pour les besoins du calcul des sièges au Conseil d'administration, chaque pays détenant un tel double statut décide du collège auquel il souhaite appartenir, car il semblerait étrange qu'un pays puisse prétendre être élu dans le cadre de deux processus distincts. Une autre solution serait que le Conseil d'administration envisage de diviser le collège des pays en deux collèges distincts, bien que cela nécessite aussi de modifier les règles du Conseil d'administration en matière de vote.

3.5 Présence et participation aux réunions du Conseil d'administration

De nombreux interlocuteurs ont fait état de la difficulté de participer aux réunions du Conseil d'administration et en particulier de ses comités. De fait, dans l'enquête d'auto-évaluation du Conseil d'administration, la question portant sur la participation aux réunions des comités est la seule qui ait obtenu des réponses majoritairement négatives. La présence aux réunions est certes loin d'être un moyen parfait de juger de l'efficacité d'un système de gouvernance, mais nous estimons qu'il est bon de l'examiner malgré tout, car c'est un bon indicateur de substitution pour mesurer le degré d'implication des membres du Conseil d'administration ou pour voir dans quelle mesure ils sont capables de s'impliquer — c'est-à-dire pour voir s'ils souhaiteraient participer davantage, mais en sont empêchés pour diverses raisons.

Dans le cas d'une initiative multipartite, examiner les données relatives à la présence aux réunions permet également de voir s'il y a un déséquilibre entre la mesure dans laquelle les différents collèges peuvent participer et influencer la direction de l'organisation. Si l'on note un déséquilibre dans les taux de participation, ce déséquilibre devient un risque en lui-même, car un collège pourrait se sentir exclu de la gouvernance et/ou pourrait avoir l'impression que les autres collèges exercent une influence indue sur l'organisation. Enfin, dans un processus aussi subjectif et qualitatif que l'est un examen de la gouvernance, il est utile de pouvoir compléter cette évaluation qualitative par des données concrètes dans la mesure du possible.

Il devrait en pratique être relativement aisé de tester le bien-fondé de ce souci en consultant les procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration ou de ses comités, mais divers facteurs compliquent les choses :

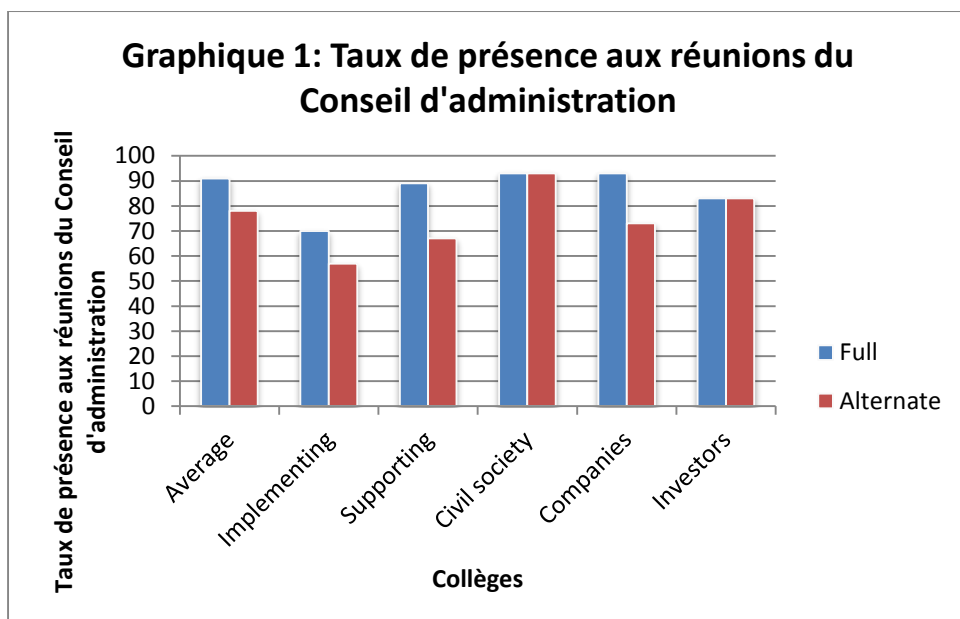
- En premier lieu, les documents et les procès-verbaux ne sont pas régulièrement publiés sur les sections internes du site Internet de l'ITIE et la participation à ces réunions n'est pas

toujours enregistrée. Même si les données sont disponibles pour la plupart, les éléments manquants sont assez nombreux pour que les données soient loin d'être fiables.

- Par ailleurs, il y a de nombreux cas de changement de membres du Conseil d'administration ou de comités en cours de mandat. La question se pose donc de savoir s'il convient d'évaluer le taux de présence de l'individu ou celui de l'organisation représentée.
- Des variations sont également observées dans le nombre de comités auxquels différents membres du Conseil d'administration participent. Certains de ces membres ne siègent à aucun comité, d'autres siègent à pas moins de trois comités. Cela fait surgir une difficulté en ce qu'il est possible pour un membre du Conseil d'administration d'assister à toutes ses réunions, mais de ne siéger à aucun comité et d'afficher par conséquent un taux de présence de 100 % alors que les membres siégeant à un ou plusieurs comités sont plus susceptibles de manquer certaines réunions du Conseil d'administration.
- Le fardeau de travail requis par les différents comités varie énormément. Ainsi, les Comités de Mise en œuvre et de Validation se réunissent très régulièrement et couvrent un nombre considérable de dossiers, alors que les Comités des Nominations et d'Audit se réunissent rarement.

Ces réserves étant notées, nous avons tenté d'effectuer une analyse des taux de présence aux réunions du Conseil d'administration. Les principales conclusions de cette analyse sont les suivantes.

Les taux de présence aux réunions du Conseil d'administration varient de 17 % (revenant à n'assister qu'à une seule des six réunions tenues à ce jour sous le mandat en cours) à 100 %. Cela bien sûr montre les limites d'un jeu de seulement six données, car le fait de manquer une seule réunion exerce un impact considérable sur les taux de présence, particulièrement au sein de sous-collèges peu nombreux. Cela dit, lorsque nous avons établi la moyenne des taux de présence aux réunions du Conseil d'administration pour les différents collèges et les différents types d'adhésion au Conseil d'administration, de fortes variations sont apparues. Au bas de l'échelle, les membres suppléants du Conseil d'administration représentant des pays mettant en œuvre l'ITIE assistent en moyenne à 57 % des réunions du Conseil d'administration, alors que le taux de participation (au haut de l'échelle) est de 93 % pour les membres à part entière et les membres suppléants de la société civile, ainsi que pour les membres à part entière du collège des entreprises.



Moyenne, Pays mettant en œuvre l'ITIE, Pays soutenant l'ITIE, Société civile, Entreprises, Investisseurs.

[In blue] Membres à part entière [In red] Suppléants

Le taux de présence aux réunions de comités varie énormément lui aussi. Au bas de l'échelle, les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE n'ont assisté qu'à 54 % des réunions de comités dont ils étaient membres, alors qu'à l'autre extrémité de l'échelle, les représentants des entreprises ont assisté à 87 % des réunions de comités. Les constatations qui se dégagent de l'ensemble de ces données sont les suivantes :

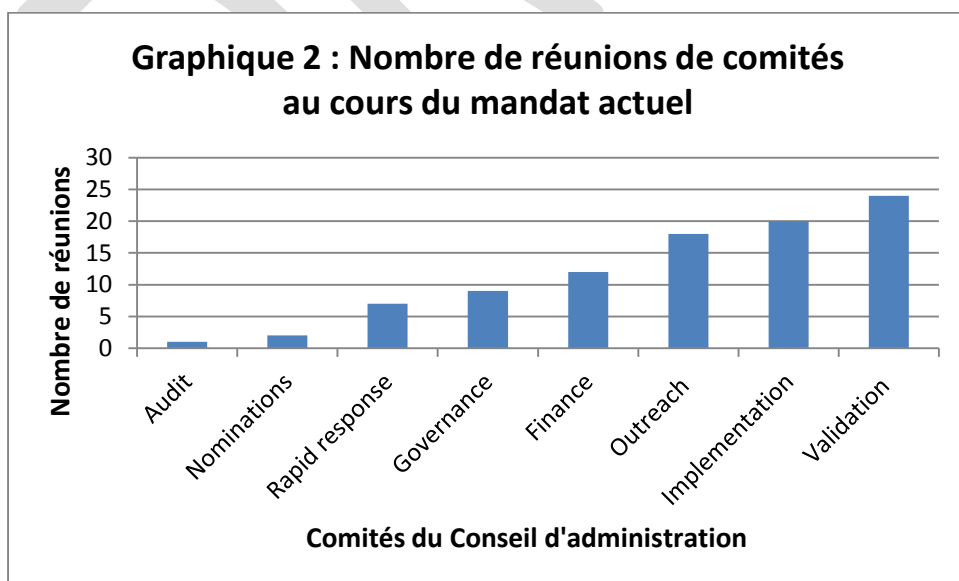
- La faible participation des pays mettant en œuvre l'ITIE est un problème majeur. Les représentants de ce collège sont ceux dont le taux moyen de présence aux réunions du Conseil d'administration est le plus faible, ils siègent au plus petit nombre de comités, et ils sont les moins susceptibles d'assister aux réunions/téléconférences des comités dont ils font partie.
- En revanche, la participation des représentants de la société civile est très élevée. Ils enregistrent le taux le plus élevé de présence aux réunions du Conseil d'administration et, bien que leur taux de présence aux réunions des comités soit relativement faible, ils siègent à un nombre si élevé de comités qu'ils représentent quand même 36 % du taux de présence global aux réunions des comités, alors même qu'ils ne constituent que 26 % de l'effectif du Conseil d'administration.
- Par ailleurs, les représentants des investisseurs, qui forment le sous-collège le moins important du Conseil d'administration, enregistrent des taux de présence remarquables. Alors qu'ils ne constituent qu'un peu plus de 5 % de l'effectif du Conseil d'administration, ils représentent pas moins de 13 % du taux de présence global aux réunions des comités, ce qui est impressionnant.

3.6 Présence et participation aux comités du Conseil d'administration

Le travail du Conseil d'administration ne représente bien entendu que l'un des aspects de son processus de prise de décision. Ainsi, au cours du mandat actuel (c'est-à-dire depuis la Conférence de Sydney), bien qu'il y ait eu six réunions du Conseil d'administration au complet, près de cent réunions de comités divers ont eu lieu, et c'est lors de ces réunions qu'un volume considérable du travail quotidien du Conseil d'administration est abattu, même si le rôle des comités est de proposer et de recommander plutôt que de prendre des décisions.

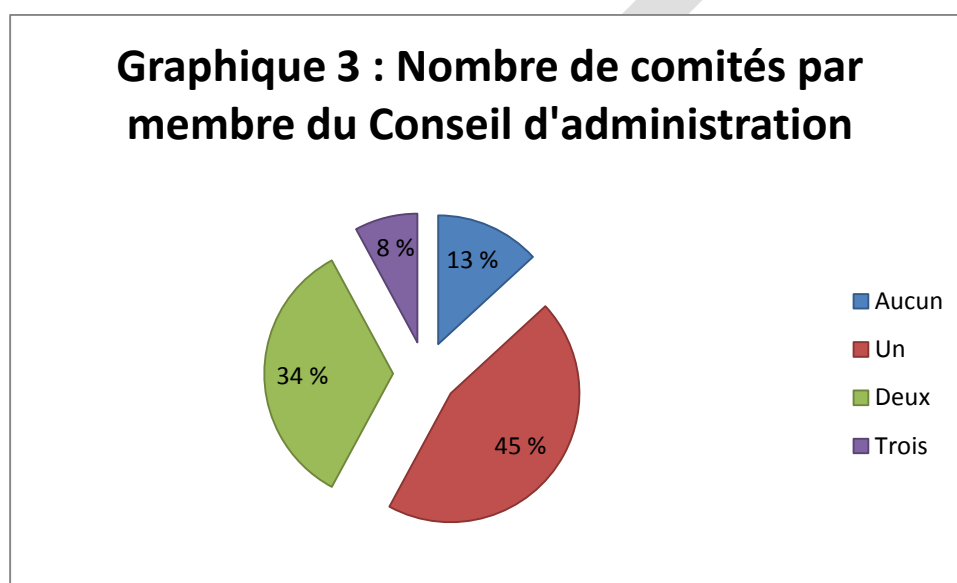
Les observations qui suivent sont similaires à celles qui ont été faites sur les taux de présence aux réunions du Conseil d'administration, et elles ont été influencées par un certain nombre de facteurs qu'il faut reconnaître au préalable, à savoir :

- Les procès-verbaux et les fiches de présence pour les réunions de comités sont parfois décousus.
- Comme l'illustre le **Graphique 2**, la fréquence des réunions des différents comités est très variable. Les deux comités qui assument la charge de travail la plus importante (le Comité de Validation et le Comité de Mise en œuvre) se sont réunis presque autant de fois que les six autres comités combinés.
- Les taux de participation sont biaisés par les écarts enregistrés dans l'appartenance des différents membres du Conseil d'administration à des comités, comme l'illustre le **Graphique 3**. D'un côté, il se peut que certains membres du Conseil d'administration aient participé à moins de 10 réunions de comité(s) au cours de leur mandat : toutefois, du fait de leur présence à toutes ces réunions, leur taux de présence est de 100 %. De l'autre côté, quatre membres du Conseil d'administration ont siégé à des comités qui, pris ensemble, se sont réunis plus de 30 fois : mais en raison du poids des réunions de ces comités, leurs taux de présence vont de 66 à 75 %, ce qui, à première vue, ne semble pas aussi satisfaisant que les taux de ceux qui siègent à un nombre de comités relativement faible ou à des comités demandant moins de temps, bien que leur contribution et le temps qu'ils consacrent à l'organisation soient en réalité beaucoup plus importants.



Comité d'Audit, Comité des Nominations, Comité de Réponse Rapide, Comité de Gouvernance, Comité des Finances, Comité de Sensibilisation, Comité de Mise en œuvre, Comité de Validation.

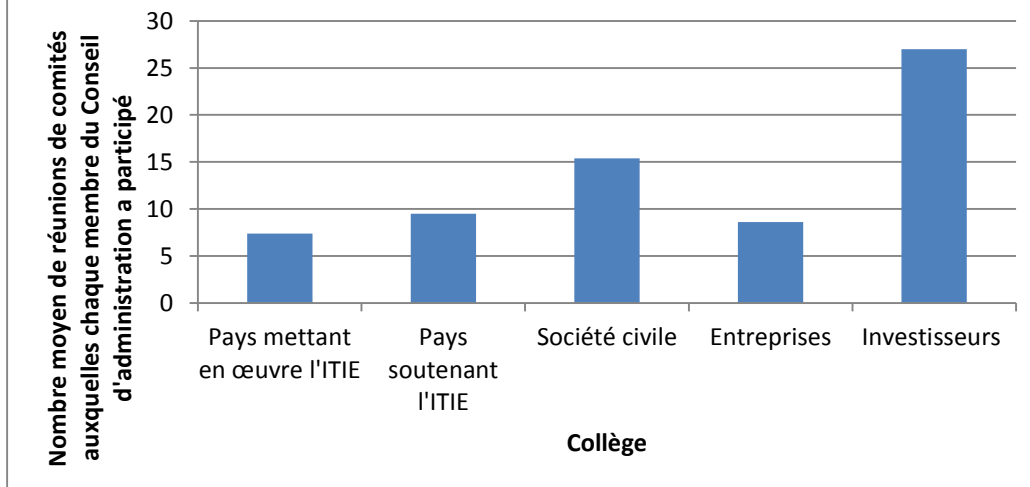
Une fois ces limitations reconnues, il convient de faire les observations suivantes. Tout d’abord, comme l’illustre le **Graphique 3**, la participation aux travaux des comités varie : il semble que 5 membres du Conseil d’administration ne siègent à aucun comité, 17 siègent à un comité, 13 siègent à deux comités, trois siègent à trois comités. La répartition de la composition des comités par type de membre siégeant au Conseil d’administration est plus homogène – les 18 membres à part entière détiennent un total de 30 sièges de comité, contre 22 pour les suppléants. Il est à remarquer que, malgré le nombre pratiquement identique de comités auxquels siègent les représentants des pays mettant en œuvre l’ITIE, des pays soutenant l’ITIE et des entreprises (de 1,1 à 1,3 comité par membre), la participation aux comités est beaucoup plus forte chez les représentants de la société civile (1,7 comité par membre) et des investisseurs (2 par membre).



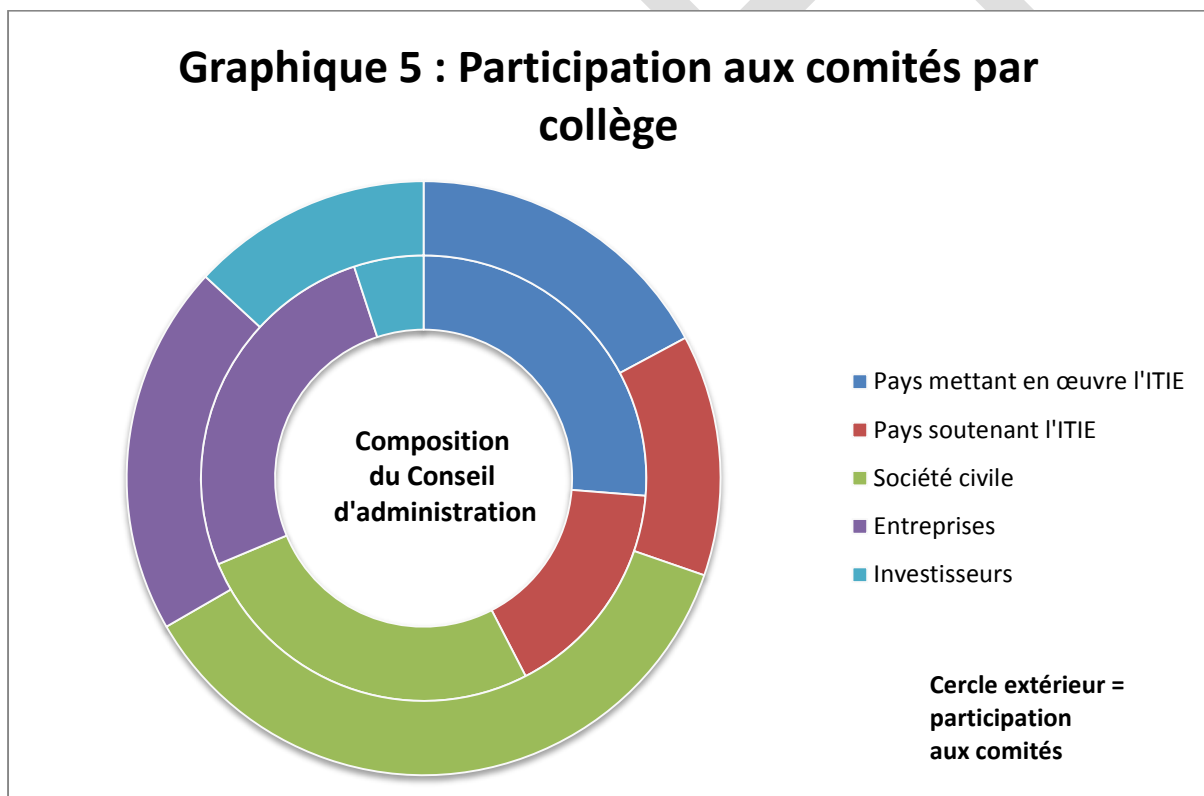
Bien que la plupart des membres du Conseil d’administration (79 %) siègent à 1 à 2 comités, il se trouve en marge des membres qui soit ne siègent à aucun comité, soit à trois comités. Cela implique des risques de type très différent — premièrement, que certains membres du Conseil d’administration ne soient pas suffisamment conscients de toute la complexité des décisions qui sont prises dans les comités entre les réunions du Conseil d’administration au complet ; deuxièmement, qu’un nombre relativement restreint de membres du Conseil d’administration soient en mesure d’exercer une influence disproportionnée grâce à leur niveau élevé de participation aux travaux des comités.

Le **Graphique 4** indique que, bien que les membres des pays mettant en œuvre l’ITIE, des pays soutenant l’ITIE et des entreprises aient tous participé à un nombre moyen similaire de réunions de comités au cours de ce mandat (de 7,4 à 9,5 réunions par membre), les représentants de la société civile ont participé en moyenne à 15,4 réunions de comités par membre, et les investisseurs, à 27 réunions par membre en moyenne. Comme le montre le **Graphique 5**, bien que la société civile et les investisseurs ne représentent collectivement que 32 % de tous les membres du Conseil d’administration, leur participation aux comités correspondait à 49 % de l’ensemble.

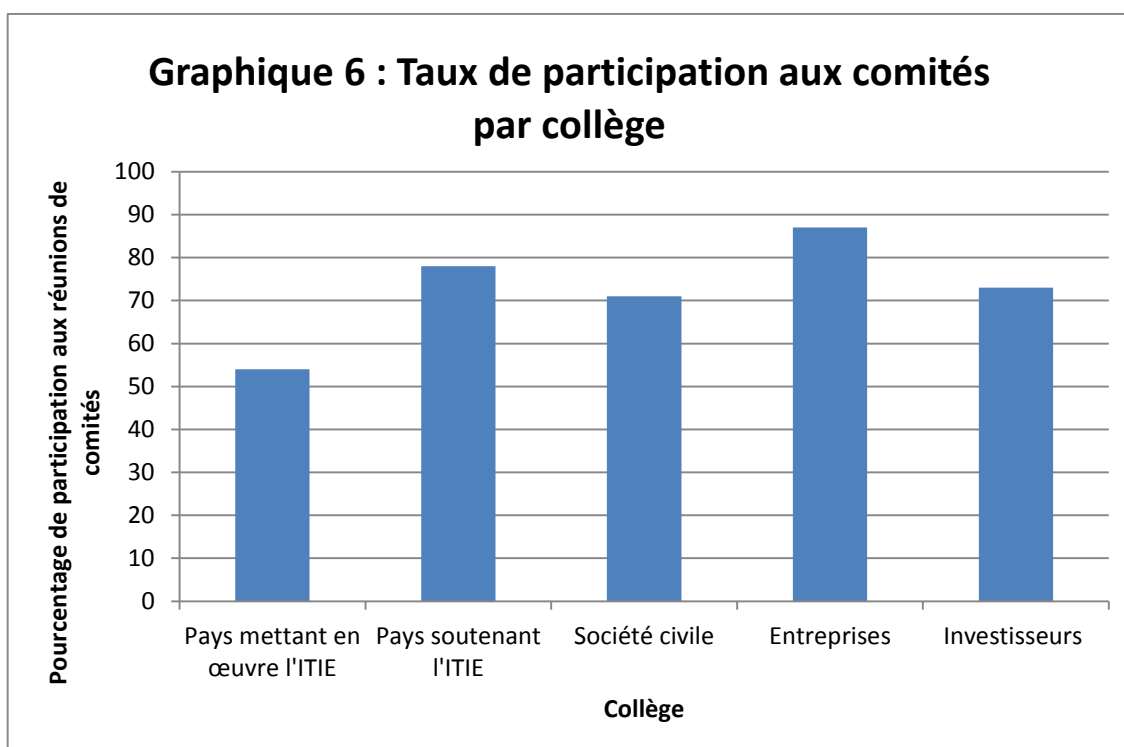
Graphique 4 : Participation aux comités par collège



Graphique 5 : Participation aux comités par collège



Pour finir, lorsqu'on considère les taux de présence réels – c'est-à-dire le taux de présence des différents collèges aux réunions des comités auxquels ils siègent, nous constatons dans le **Graphique 6** que le problème identifié ci-dessus en termes de taux de présence au Conseil d'administration se retrouve au niveau des comités – c'est-à-dire que les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE sont les moins susceptibles de participer aux réunions des comités, tandis que les représentants des entreprises et des pays soutenant l'ITIE sont les plus susceptibles d'y participer.



3.7 Un déséquilibre au cœur de l'ITIE

Ce qui ressort clairement des données présentées dans les deux sections précédentes, c'est qu'un déséquilibre des pouvoirs est en train d'émerger au sein de l'ITIE. Les pays mettant en œuvre l'ITIE ont des préoccupations réelles et considérables quant à leur rôle dans la gouvernance de l'Initiative — alors que le nombre de pays mettant en œuvre l'ITIE a été multiplié par plus de quatre au cours de la dernière décennie, ces pays semblent être les moins en mesure de participer (ou les moins disposés à consacrer du temps) aux institutions fondamentales de gouvernance de l'ITIE. Certains ont proposé une recommandation pour y remédier, à savoir que le nombre de sièges au Conseil d'administration devrait augmenter ou que ces sièges devraient être redistribués en faveur des pays mettant en œuvre l'ITIE. Nous étudions cette proposition et d'autres options au **chapitre 4**, mais il est important de signaler ici que nous estimons que ce déséquilibre est l'un des risques critiques qui menacent l'ITIE dans son ensemble et que nous constatons que les préoccupations portant sur le rôle des pays mettant en œuvre l'ITIE dans l'Initiative sont bien réelles et substantielles. Il est ainsi possible que le rôle relativement passif que les pays mettant en œuvre l'ITIE ont joué durant une grande partie de la négociation de la Norme soit l'une des raisons qui expliquent pourquoi ils semblent avoir éprouvé de telles difficultés à atteindre le niveau requis pour la Validation.

3.8 Processus du Conseil d'administration : documents, réunions et traduction

Bien qu'il soit facile de se contenter d'examiner les structures de gouvernance, il y a des moyens pratiques d'améliorer la gouvernance par le biais des processus que ces structures utilisent. Un

certain nombre de membres du Conseil d'administration qui ont été interrogées ont fait remarquer que les dates fixées pour les réunions des comités, et parfois même pour les réunions du Conseil d'administration, n'étaient pas convenues ou prévues longtemps à l'avance et que cela pouvait avoir un impact sur la participation, en particulier pour les membres du Conseil d'administration qui ont d'autres responsabilités aux côtés de l'ITIE ainsi que pour ceux qui occupent des postes élevés dans leurs organisations. On peut comprendre ce manque de programmation en partie — le processus d'élaboration de cet examen, par exemple, a impliqué l'organisation et le report de plusieurs réunions de comités. Dans le même temps, il importe de remarquer qu'il s'agit là d'un problème et d'encourager la présidente, les présidents des comités et le Secrétariat à prévoir les réunions aussi longtemps à l'avance que possible.

La traduction dans toutes les langues de travail de l'ITIE — le français, le russe, l'anglais, espagnol et le portugais — représente un autre problème de processus. En effet, plusieurs de nos interlocuteurs ont mentionné la question de l'efficacité de la traduction, les non-anglophones étant convaincus qu'ils étaient désavantagés au sein de l'ITIE. C'est particulièrement vrai dans le cas des réunions des comités, car la plupart d'entre elles se déroulent par voie de téléconférence, avec des interprètes qui assurent la traduction par téléphone. Presque tous les membres du Conseil d'administration qui se trouvent dans des pays hors de l'OCDE ont constaté que la qualité des services de téléconférence et d'interprétation lors de ces réunions était irrégulière, ce qui complique nettement les conditions de présence et de participation.

Lors de la conduite d'entretiens pour cet examen, il est apparu très clairement que les entretiens menés avec les membres du Conseil d'administration dans ces pays et nécessitant une interprétation présentaient un taux d'échec largement supérieur (par exemple : déconnexion soudaine, désactivation répétée de la parole, malentendus élémentaires dus à l'interprétation) et n'offraient pas la possibilité de couvrir autant de questions que les entretiens menés en personne, dans la même langue et/ou à l'aide de connexions téléphoniques ou Internet entre des pays où les réseaux de télécommunications sont performants.

Ce phénomène n'est pas seulement apparent lorsqu'on compare, par exemple, les taux de présence des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE à ceux des pays soutenant l'ITIE, mais aussi lorsqu'on compare les taux de participation aux comités des quatre représentants de la société civile qui se trouvent dans des pays de l'OCDE à ceux des six représentants qui sont basés en dehors de ces pays. Les représentants de la société civile qui se trouvent dans des pays de l'OCDE ont pu participer à 83 réunions de comités sur les 100 réunions possibles auxquelles ils auraient à eux tous pu participer (atteignant ainsi un taux de participation de 83 %), alors que les six représentants qui sont basés hors de l'OCDE n'ont pu participer qu'à 71 réunions de comités sur 117 réunions possibles, affichant un taux de participation de 61 % seulement. Cet écart de 22 % en termes de taux de présence est similaire à l'écart de 25 % en matière de présence aux réunions des comités entre les membres du Conseil d'administration issus des pays mettant en œuvre l'ITIE et ceux issus des pays soutenant l'ITIE.

Il n'est pas facile de savoir ce qu'il faut recommander ici — nous ne sommes pas des spécialistes des télécommunications et nous ne pouvons suggérer de meilleurs dispositifs de téléconférence et de traduction que ceux que l'ITIE utilise actuellement. Il est certain que le Secrétariat investit déjà des sommes importantes dans ce domaine et nous ne pouvons que lui conseiller de passer en revue les

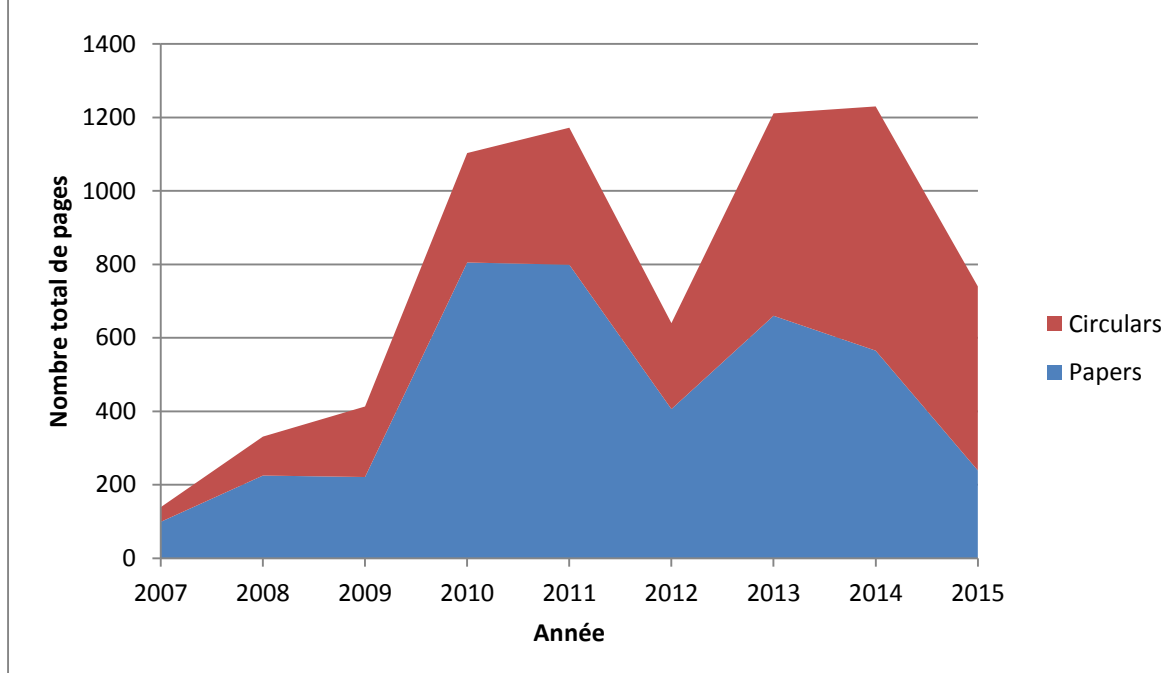
prestataires de services au moment opportun. L'autre solution qui saute aux yeux, et qui a d'ailleurs été requise par un grand nombre de nos interlocuteurs, serait d'organiser davantage de réunions en présentiel pour les comités. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, à la fin du mandat actuel du Conseil d'administration, plus d'une centaine de réunions des différents comités auront eu lieu, si bien qu'organiser ne serait-ce qu'un petit nombre de ces réunions en présentiel plutôt que par vidéoconférence aurait une incidence considérable sur les coûts et sur l'engagement en temps.

La solution intermédiaire à cet égard serait peut-être d'avoir des réunions moins fréquentes, mais plus longues, c'est-à-dire de regrouper le programme de trois ou quatre réunions de comités par téléconférence pour en faire une journée complète de réunion en présentiel, ce qui faciliterait l'interprétation. Cela impliquerait naturellement un compromis : la participation aux réunions des comités serait peut-être accrue et la barrière des langues moins importante, mais dans le même temps, la baisse de fréquence des réunions pourrait ralentir le travail du Conseil d'administration et de l'ITIE en général.

Ceux de nos interlocuteurs qui siègent au Conseil d'administration ont été quasi-unanimes dans leurs points de vue sur un aspect particulier des processus du Conseil d'administration. Il s'agit de la masse, de la ponctualité et de la disponibilité des documents du Conseil d'administration et des comités. Chaque membre du Conseil d'administration interrogé ou presque a fait remarquer que la masse des documents était significative, et ce particulièrement pour ceux qui siègent à l'un des « deux grands » comités (Mise en œuvre et Validation). La préoccupation de ces interlocuteurs ne porte pas seulement sur la masse des documents, mais également sur la ponctualité de leur diffusion. Les membres du Conseil d'administration dont l'anglais n'est pas la langue maternelle estimaient qu'ils étaient désavantagés par le fait que, souvent, ils recevaient les documents traduits dans leur propre langue après leurs collègues anglophones.

Le **graphique 7** ci-dessous représente le nombre total des pages des documents et circulaires du Conseil d'administration émis depuis sa création en 2007. Mais il importe de noter, là aussi, l'existence à la fois de lacunes et de chevauchements dans les données. Ainsi, pour certaines réunions, il ne semble pas y avoir de documents, alors que dans d'autres cas, les mêmes documents sont diffusés successivement comme documents et comme circulaires du Conseil d'administration. Mais la principale omission tient peut-être au fait que nous n'avons pas eu le temps d'inclure dans notre examen la masse totale des documents des comités. Si nous l'avions fait, nous aurions clairement montré que la masse des documents des Comités de Validation et de Mise en œuvre est probablement aussi importante que celle des documents du Conseil d'administration.

Graphique 7 : Total cumulatif des documents et circulaires du Conseil d'administration



[In red] Circulaires, [In blue] Documents

Certains interlocuteurs ont fait état des risques que cause la diffusion d'un volume substantiel de documents sans que les membres du Conseil d'administration aient suffisamment de temps pour les étudier à fond.

- Dans les discussions en Conseil d'administration ou en comité, cela favorise les membres du Conseil d'administration qui travaillent à plein temps sur l'ITIE ou qui ont des subordonnés qui travaillent à plein temps sur l'ITIE. En revanche, cela désavantage les membres du Conseil d'administration pour lesquels l'ITIE n'est qu'une responsabilité parmi d'autres et qui ne disposent pas de personnel de l'ITIE dédié pour les informer et les appuyer.
- Cette situation fait qu'il est moins probable que des membres du Conseil d'administration aient le temps de se concerter avec d'autres membres de leur collègue — à l'intérieur comme à l'extérieur du Conseil d'administration — afin de les informer de leur position.
- Lorsque les membres du Conseil d'administration n'ont pas le temps de lire les documents en prévision des réunions, ils risquent d'aborder un problème à partir de leur position par défaut sur des questions semblables, au lieu de se concentrer sur les aspects particuliers de la question exposée dans ces documents. En s'en tenant à de telles positions par défaut, les intéressés sont plus susceptibles d'entrer en conflit avec d'autres membres du Conseil d'administration et de rendre la conclusion d'un consensus d'autant plus difficile et chronophage.
- Lorsque les membres du Conseil d'administration ne lisent pas les circulaires du Conseil d'administration — qui sont un mécanisme crucial pour la prise de décision entre les réunions de cette instance —, ils risquent ensuite de perdre du temps à débattre de

questions déjà évoquées, alors que leurs collègues estiment que celles-ci ont déjà été tranchées.

- Au mieux, une telle situation met le Secrétariat en devoir d'expliquer les détails de documents et/ou de défendre leur contenu, ce qui à son tour donne l'impression que le Secrétariat est un acteur partisan plutôt qu'un serviteur neutre du travail du Conseil d'administration. Au pire, selon certaines des personnes interrogées, s'il y a un écart entre le nombre de décisions que le Conseil d'administration *est en mesure* de prendre et le nombre de celles qu'il *a besoin* de prendre, le risque est que le Secrétariat prenne des décisions à la place du Conseil d'administration, tout simplement pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation.

Aucune des options permettant de répondre à ces risques n'est facile à mettre en œuvre, mais il est utile d'en dresser la liste ici afin de mieux comprendre les compromis qu'elles impliquent. Une solution serait de demander à tous les membres du Conseil d'administration de consacrer davantage de temps aux affaires de cette instance, mais il est difficile de voir comment on pourrait faciliter cette mesure, sinon en définissant le nombre minimum d'heures qu'ils doivent passer à travailler pour l'ITIE chaque année et, le cas échéant, en leur apportant un appui. Or, cela ne serait pas seulement impossible dans le cas d'un Conseil d'administration bénévole, mais cela pourrait avoir pour conséquence involontaire de faire baisser le niveau de responsabilité ou d'ancienneté des représentants qui siègent au Conseil d'administration, ce qui aurait des répercussions négatives sur l'ITIE. En effet, l'Initiative pourrait alors considérablement perdre de son effet de levier et de son influence au sein des collègues concernés.

La deuxième solution est de distribuer beaucoup moins de documents et d'en améliorer la lisibilité. De grandes avancées ont été enregistrées dans ce domaine, la plupart des documents examinés par le Conseil d'administration et les comités contenant une synthèse claire du contenu et des décisions à prendre. Toutefois, le graphique ci-dessus montre que cela ne semble pas avoir diminué le volume de documents et de circulaires du Conseil d'administration au fil du temps.

Une autre possibilité, qui a été suggérée dans les versions précédentes de ce rapport, consisterait à donner plus de temps aux membres du Conseil d'administration et des comités pour examiner les documents avant les réunions — c'est-à-dire à faire passer la norme de diffusion des documents du Conseil d'administration de deux à quatre semaines avant les réunions et de fixer une norme minimale pour les documents destinés aux comités. Nous croyons comprendre que certains pensent que ce type de recommandation ne ferait que paralyser le travail des comités et du Conseil d'administration, car cela reviendrait à réduire la quantité d'informations et de décisions qu'ils seraient en mesure de considérer.

La solution qui serait peut-être la plus facile à mettre en œuvre, mais aussi la plus controversée, serait tout simplement de réduire le nombre de décisions que le Conseil d'administration doit prendre. On ne pourrait arriver à ce résultat qu'en déléguant certains types de prise de décision aux comités (c'est-à-dire en élargissant leur rôle au-delà de la simple formulation de recommandations à l'intention du Conseil d'administration). Cela demanderait un très haut niveau de confiance entre tous les membres du Conseil d'administration et un système de comités qui fonctionne efficacement. Étant donné que le faible taux de présence aux réunions des comités est peut-être le problème le plus facile à prouver en matière de gouvernance actuelle de l'ITIE, cela ne semble pas être une option viable. L'autre

possibilité serait de permettre à la présidente, au vice-président ou au Secrétariat de prendre un plus grand nombre de décisions, mais c'est problématique si la prise de décisions exige une reddition de comptes aux représentants de tous les collèges. Sur ce point, le **chapitre 7** indique que des préoccupations substantielles sont déjà exprimées concernant la redevabilité du Secrétariat, si bien qu'il ne semble pas possible que cette instance prenne davantage de pouvoir décisionnel.

En bref, aucune des options mentionnées ci-dessus ne semble désirable ou possible pour le moment. Nous sommes donc d'avis que certaines d'entre elles ne pourront être envisagées de manière réaliste que lorsque d'autres mesures auront été prises. Ainsi, ce rapport fournit des recommandations sur la structure et le fonctionnement du système des comités. Si ces recommandations conduisent à une amélioration du taux de présence aux réunions des comités, il sera alors possible que ceux-ci prennent certaines décisions plutôt que de se contenter de faire des recommandations à l'intention du Conseil d'administration. De même, si un système solide de surveillance du travail du Secrétariat est mis en place, les membres du Conseil d'administration seront peut-être plus à l'aise avec l'idée de déléguer davantage de décisions à cette instance.

C'est pour cela qu'à ce stade, le présent rapport ne propose pas de recommandations définitives dans ce domaine, au-delà de celles qui sont formulées ailleurs au sujet du système des comités et du suivi du Secrétariat. Cependant, c'est un domaine de risque réel, dont un futur Comité de Gouvernance ou (comme suggéré plus loin dans ce rapport) un Comité de Surveillance et de Coordination devra se saisir.

3.9 Sanctions pour non-participation

Le **chapitre 4** formule plusieurs recommandations sur la manière d'améliorer la participation des pays mettant en œuvre l'ITIE. Dans le même temps, un grand nombre de personnes interrogées ont soulevé la question de l'opportunité d'appliquer des sanctions pour non-participation, et ce, pour l'ensemble des collèges. En bref, si un membre du Conseil d'administration, provenant de n'importe quel collège, manque régulièrement d'assister aux réunions du Conseil d'administration et des comités, faudrait-il disposer d'un mécanisme permettant de le remplacer ?

Les procès-verbaux des réunions contiennent en général l'enregistrement actualisé des taux de présence, mais ce n'est pas le cas pour tous les comités. Les procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration contiennent l'enregistrement des présences, des excuses et des absences, mais pas de la même façon consolidée (et utile) que l'on trouve dans nombre des procès-verbaux de réunions de comités. De plus, alors que les statuts de l'association permettent aux suppléants de parler et de participer pleinement aux travaux du Conseil d'administration en l'absence d'un membre à part entière quelconque, aucun mécanisme ne semble y traiter la question des défauts de présence.

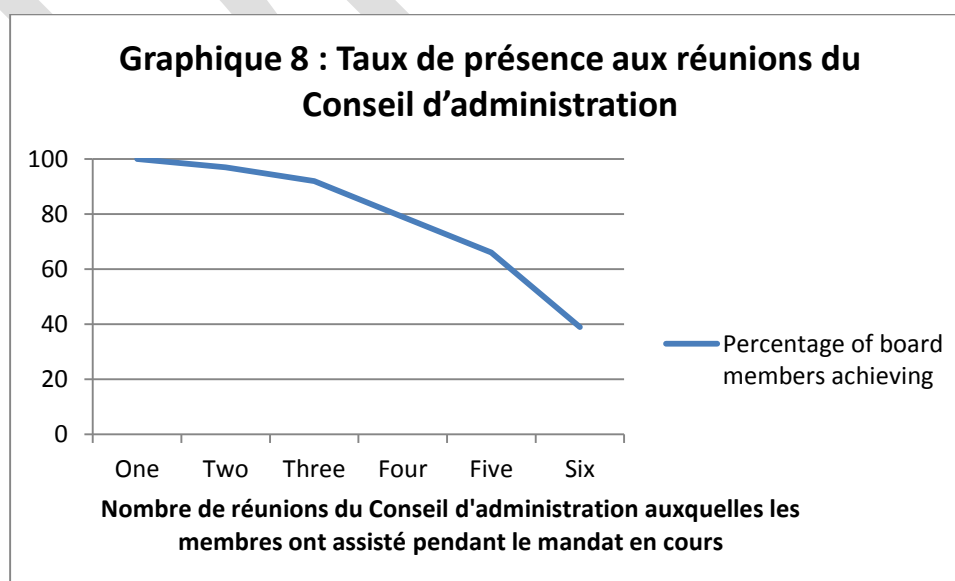
Priés de se prononcer sur la possibilité de radier des membres du Conseil d'administration manquant constamment à leur devoir d'assister aux réunions, nombre de nos interlocuteurs y ont vu une adjonction nécessaire aux statuts de l'association. Le Conseil d'administration pourrait donc se mettre d'accord sur ce qui constituerait un niveau de participation acceptable à ses réunions. Il ne serait pas possible d'appliquer ce niveau aux réunions de comités, à moins que l'on ne modifie la manière dont les comités sont constitués (ce que nous recommandons plus loin). Cependant, il semble préférable de se borner à exiger un niveau minimum de participation aux réunions du Conseil d'administration. Cette solution ne serait pas applicable au cours de la première année d'un

mandat quelconque (faute de quoi un membre pourrait être radié pour n'avoir pas assisté à la première et/ou à la seconde réunion d'un mandat), mais passé cette année, un enregistrement serait maintenu du pourcentage moyen mobile de participation. Si le taux de présence d'un membre du Conseil d'administration tombait en dessous du niveau minimum convenu, le président/la présidente lui écrirait, en envoyant éventuellement une copie de la lettre à tous les autres membres de son collège, pour lui rappeler le niveau de présence requis et l'inviter à corriger ce manquement en assistant à la réunion suivante du Conseil d'administration, ou à en démissionner..

L'impact qui en résulterait sur le Conseil d'administration dépendrait bien sûr du niveau de taux de présence minimum qui aurait été fixé. Le **graphique 8** ci-dessous offre un moyen d'apprécier l'effet de l'imposition d'un taux de présence minimum en retenant le nombre de réunions auxquelles les membres actuels du Conseil d'administration ont assisté au cours du mandat en cours (c'est-à-dire depuis leur élection à Sydney en 2013). Depuis lors, le Conseil d'administration a tenu six réunions et 100 % de ses membres ont assisté à au moins l'une d'entre elles. Les deux écarts de taux minimum de présence qui occasionnent les chutes de présence les plus prononcées sont les suivants :

- entre un taux de présence minimum de 50 % (participation à 3 réunions), ce qui a été atteint par 92 % des membres du Conseil d'administration, et un taux de 67 % (participation à 4 réunions), qui a été atteint par 79 % des membres du Conseil d'administration.
- entre un taux de présence minimum de 83 % (participation à 5 réunions), ce qui a été atteint par 66 % des membres du Conseil d'administration, et un taux de 100 % (participation à 6 réunions), qui n'a été atteint que par 39 % des membres du Conseil d'administration.

En bref, exiger que les membres assistent à au moins la moitié (50 %) des réunions entraînerait la radiation d'un très petit nombre de mauvais participants, tout en améliorant probablement l'efficacité des délibérations du Conseil d'administration ; exiger des membres qu'ils assistent aux deux tiers des réunions entraînerait la radiation d'un membre du Conseil d'administration sur cinq. Cette analyse suppose bien sûr que cette mesure ou toute autre mesure proposée dans ce rapport ne provoque pas une modification des taux de présence. Il est entièrement possible que l'application d'autres mesures (par exemple, prévoyant une assistance financière) améliore les taux de présence.



Recommandation 4 : Le Conseil d'administration devrait envisager d'ajouter dans les statuts de l'association de nouvelles dispositions qui permettraient aux collègues de radier et de remplacer des membres du Conseil d'administration si leur taux de présence tombe en dessous d'un niveau donné.

3.10 Limites de durée de mandat pour les membres du Conseil d'administration

Près de la moitié des membres actuels et passés du Conseil d'administration et du Secrétariat que nous avons interrogés ont soulevé la question d'une limite de la durée des mandats des membres du Conseil d'administration. Ceux qui ont soulevé cette question étaient répartis de manière approximativement égale entre les partisans d'une limite inférieure de la durée des mandats et les partisans d'une limite supérieure, donc d'un plafonnement du nombre d'années pendant lesquelles les membres du Conseil d'administration peuvent siéger.

Il est bien sûr difficile d'établir la durée minimale des mandats, car les gouvernements viennent à changer, les gens se déplacent et changent de travail, et d'autres préoccupations personnelles et professionnelles prennent le dessus et c'est pour cette raison que la recommandation formulée sur ce point ci-dessous parle seulement d'« attente générale » plutôt que d'une véritable exigence. Cela dit, il y a des raisons de penser que certains collègues ont pour politique de pratiquer une rotation plus rapide de leurs représentants au Conseil d'administration afin de donner à davantage de leurs membres la possibilité d'assurer cette mission, et cela représente une source de frustration pour certains de leurs collègues.

Recommandation 5 : Compte tenu de la relative complexité de l'ITIE, il est recommandé que l'on attende généralement des membres du Conseil d'administration qu'ils s'efforcent d'y siéger pendant la durée entière d'un « mandat » (c'est-à-dire pendant toute la période qui sépare deux Conférences de l'ITIE). Si la possibilité doit certes être ménagée pour un membre à part entière de se faire remplacer par un suppléant pendant cette période, il y a lieu de viser autant que possible à ce qu'un nombre maximum de membres du Conseil d'administration servent pendant la durée entière d'un mandat et de décourager avec force des durées de service inférieures à cette période (2 à 3 ans).

À l'opposé, certains interlocuteurs ont soulevé la nécessité de limiter la durée du mandat des membres du Conseil d'administration, notant que certaines personnes et/ou certaines organisations y ont siégé pendant plusieurs mandats, de sorte qu'il n'a pas été facile pour le Conseil d'administration de refléter la diversité et le nombre croissants des pays et des organisations participant à l'Initiative. Au cours de cet examen, le temps a manqué pour procéder à une analyse complète de la durée moyenne de service au Conseil d'administration des individus ou des organisations (car cette analyse nécessiterait d'établir un dossier rétroactif des actes de présence sur la base des procès-verbaux de la totalité des 29 réunions que le Conseil d'administration a tenues à ce jour).

Il est quand même intéressant de noter, sur la base du premier procès-verbal d'une réunion du Conseil d'administration dûment établi (la troisième, tenue à Oslo en septembre 2007), que sur les

38 pays et organisations qui y occupaient un siège à cette époque, 11 y sont encore représentés aujourd'hui : deux pays mettant en œuvre l'ITIE (Azerbaïdjan et Kazakhstan), deux pays soutenant l'ITIE (France et États-Unis), trois groupes de la société civile (Global Witness, Publiez ce que vous payez, Revenue Watch — devenue l'Institut de la gouvernance des ressources naturelles) et quatre entreprises (ExxonMobil, Shell, Chevron et Total). Trois de ces 11 pays et organisations (Azerbaïdjan, Chevron et Total) étaient représentés à la 29^e réunion du Conseil d'administration par les mêmes individus qu'à la troisième réunion, bien que ces deux points de données ne puissent démontrer à eux seuls que ces trois individus aient servi de manière continue entre ces deux réunions. Étant donné que nous faisons état, un peu plus loin dans le présent rapport, d'une préoccupation concernant l'évolution de l'équilibre des « pouvoirs » (au sens d'« expertise ») du Conseil d'administration vers le Secrétariat, le fait d'avoir des membres relativement expérimentés au Conseil d'administration pourrait dans une certaine mesure protéger l'influence générale de cette instance.

Il faut ici trouver un équilibre entre le besoin d'avoir un encadrement suffisant de membres du Conseil d'administration expérimentés, qui comprennent bien l'ITIE et qui soient capables de la piloter au fil du temps et de présider les comités du Conseil d'administration, et la nécessité de veiller à ce que les membres du Conseil d'administration n'y siègent pas si longtemps qu'ils en perdent leur capacité à exercer une surveillance efficace et indépendante de l'organisation et à laisser la place à des personnes et des organisations qui participent à l'ITIE pour la première fois, mais qui tiennent à s'impliquer dans sa gouvernance.

Recommandation 6 : Cette considération à l'esprit, le présent rapport recommande que le Conseil d'administration décide de l'opportunité d'appliquer des limites à la durée des mandats des membres du Conseil d'administration.

3.11 Classes d'adhésion au Conseil d'administration

Au cours de cet examen, nous avons examiné la question du maintien (ou pas) de la distinction entre membres à part entière et membres suppléants du Conseil d'administration. De l'avis général de nos interlocuteurs, cette distinction n'est pas sans utilité en ce que, dans certains collèges (notamment ceux des entreprises et de la société civile), elle permet à de nouveaux membres du Conseil d'administration de faire office de « doublure » à des membres plus expérimentés avant d'éventuellement devenir eux-mêmes membres à part entière pendant leur mandat ou lors de mandats subséquents. Cependant, cela n'était pas le cas pour les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE. L'existence de deux classes d'adhésion au Conseil d'administration présente un autre avantage, selon de nombreux interlocuteurs, en ce qu'elle impose une contrainte nécessaire au nombre de membres du Conseil d'administration prenant la parole sur un sujet donné de l'ordre du jour.

Il faut reconnaître que les avis varient parmi les membres suppléants du Conseil d'administration eux-mêmes. D'aucuns pensent que l'existence des deux classes d'adhésion n'a pas vraiment affecté leur faculté de participer aux réunions et que, cela étant, ils ne comprenaient pas entièrement le bien-fondé de cette distinction. Mais un très petit nombre de suppléants considèrent que le maintien de deux classes d'adhérents revient à faire preuve de condescendance envers les membres suppléants. On constate dans tous les collèges un écart sensible entre les taux de présence respectifs des deux classes d'adhésion : le taux de présence était de 91 % pour les membres à part

entière du Conseil d'administration, contre 78 % pour les membres suppléants. Comme on l'a noté plus haut, le système de membres à part entière/suppléants semble généralement n'avoir fonctionné que lorsque ces deux personnes étaient en mesure de dialoguer et de se rencontrer régulièrement.

Cela dit, certains interlocuteurs ne sont pas entièrement heureux du mode de remplacement de membres lorsque des changements d'affection professionnelle interviennent en cours de mandat. Certains cas se sont apparemment produits où un représentant à part entière au Conseil d'administration a démissionné pour être remplacé par un autre individu de son organisation, et non par son suppléant, empêchant celui-ci d'être promu membre à part entière.

Il nous paraît toutefois, sur la base de nos entretiens, que la question des classes d'adhésion n'est pas perçue comme un facteur majeur de dysfonctionnement ou de mécontentement au sein du Conseil d'administration. Pour cette raison, nous n'avons pas jugé opportun de formuler des recommandations fermes à ce propos. De fait, l'aspect qui est peut-être le plus notable à cet égard est le petit nombre de personnes qui faisaient la différence entre les membres à part entière et les suppléants lorsqu'ils les décrivaient ou en discutaient pendant les entretiens.

Recommandation 7 : Bien que les statuts soient flexibles sur ce point¹¹, le Conseil d'administration voudra peut-être examiner l'opportunité de renforcer les dispositions de cet article afin de rendre obligatoire le remplacement d'un membre à part entière qui démissionne en cours de mandat par son suppléant, en ménageant l'option pour l'organisation représentée par le membre démissionnaire de se voir offrir une position de suppléant au Conseil d'administration.

¹¹ L'article 10, alinéa 6, des statuts indique que la procédure normale est qu'un suppléant remplace un membre à part entière du Conseil, mais il permet également à un collègue de nommer un nouveau membre directement.

4. Participation des pays mettant en œuvre l'ITIE

4.1 Les causes et risques de la faible participation des pays mettant en œuvre l'ITIE

Comme indiqué au chapitre précédent, nous estimons que le faible taux de participation des pays mettant en œuvre l'ITIE est l'un des plus grands risques qui pèsent sur la gouvernance de l'ITIE. De fait, il est au cœur d'au moins quatre des risques généraux que nous avons pu détecter dans la gouvernance actuelle de l'ITIE, et nous en discutons ci-dessous. Avant d'accepter cette proposition de manière trop peu critique, il importe toutefois de remarquer que l'expression « pays mettant en œuvre l'ITIE » efface quelque peu la distinction entre l'ITIE en tant que processus multipartite (qui implique des gouvernements, des organisations de la société civile et des entreprises) et ceux qui y voient plutôt une initiative internationale/intergouvernementale. La représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE est souvent assurée par de hauts représentants du gouvernement, tandis que dans d'autres cas, elle est assurée par quelqu'un qui représente l'ensemble d'un Groupe multipartite national et, à certains égards, l'incarnation des intérêts multipartites. On peut aussi avancer que les membres du Conseil d'administration issus de la société civile peuvent également venir de pays mettant en œuvre l'ITIE et qu'ils peuvent donc exprimer des opinions venant du « terrain » de la mise en œuvre.

Nous avons déjà abordé certains aspects expliquant pourquoi il se pourrait que les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE s'impliquent moins dans le Conseil d'administration au **chapitre 3** et nous ne saurions minimiser la mesure dans laquelle les problèmes de traduction et de technologie affectent la capacité des personnes basées dans les pays mettant en œuvre l'ITIE à participer aux affaires du Conseil d'administration. Une autre raison pourrait expliquer pourquoi les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE se sentent peut-être moins concernés par les activités du Conseil d'administration : alors que les représentants des pays soutenant l'ITIE (qui sont presque tous basés dans des agences de développement tournées vers l'extérieur ou des ministères des Affaires étrangères), quatre représentants de la société civile sur dix et tous les représentants des entreprises travaillent sur des questions mondiales dans le cadre de leur « emploi principal », tous les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE s'occupent de questions purement nationales et ont donc un point de vue plutôt tourné vers l'intérieur quand ils abordent les enjeux de l'ITIE. Par conséquent, il est logique qu'ils manifestent moins d'intérêt envers une question si elle n'a pas d'impact sur leur propre pays et sur leur façon de mettre en œuvre l'ITIE.

Le premier risque posé par ce problème est qu'un écart se creuse entre la poursuite d'un débat de politique entre les entreprises et la société civile au niveau international (même si certains membres du Conseil d'administration représentant des pays soutenant l'ITIE considèrent leur rôle en quelque sorte comme celui d'un médiateur entre ces deux collèges) et ce qui se produit effectivement sur le terrain dans les pays mettant en œuvre l'ITIE. Il pourrait même en résulter l'adoption par inadvertance de politiques tendant à imposer des exigences insoutenables aux pays mettant en œuvre l'ITIE.

L'un des succès notables de l'ITIE en tant qu'organisation tient à l'équilibre délicat qu'elle a su maintenir entre les innovations politiques « descendantes » émanant du Conseil d'administration et les innovations politiques « ascendantes » émanant des pays mettant en œuvre l'ITIE. Si le faible taux de présence des pays mettant en œuvre l'ITIE n'est pas redressé, cet équilibre pourrait être

altéré négativement, ou bien certains pays pourraient tout simplement s'éloigner de l'Initiative, si celle-ci ne répondait plus à leurs besoins.

Le second risque que pose le faible taux de présence des pays mettant en œuvre l'ITIE est que certains aient l'impression que le Secrétariat international assume le fardeau consistant à tenter de se faire l'interprète des pays mettant en œuvre l'ITIE lors des réunions du Conseil d'administration et des comités. Même si cette démarche, si elle était avérée, est entièrement louable dans son intention de corriger un déséquilibre du pouvoir au sein du Conseil d'administration, elle donne l'impression que le Secrétariat adopte une position partisane dans les discussions de politique plutôt que d'appuyer et de faciliter le travail du Conseil d'administration, ce qui est le rôle que lui attribuent les statuts de l'association.

Le troisième risque est lié au fait que les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE manquent non seulement à l'obligation de représenter leur propre pays au cours des réunions du Conseil d'administration, mais aussi à celle de représenter leur collègue au sens large, c'est-à-dire les pays qui mettent en œuvre l'ITIE, mais qui ne siègent pas au Conseil d'administration. Plus de la moitié des membres du Conseil d'administration interrogés ont soulevé le problème d'un manque perçu de communication et de coordination au sein du collège des pays mettant en œuvre l'ITIE. Alors que nous avons pu déceler différents mécanismes formels et informels de coordination au sein des autres collèges, il semble que les pays mettant en œuvre l'ITIE aient fourni peu d'efforts pour discuter de questions en prévision de réunions du Conseil d'administration ou des comités et, si possible, pour parvenir à une position plus unifiée aux réunions.

Dans un passé récent, certaines tentatives ont été menées pour résoudre cette question dans le collège de l'Afrique francophone, et on doit s'en réjouir — le Conseil d'administration devrait trouver un moyen d'appuyer ce genre d'activités. À l'inverse, on observe l'exemple problématique de l'appariement des représentants du Pérou et du Timor-Leste aux positions respectives de membre à part entière et de membre suppléant du Conseil d'administration — situation dans laquelle les représentants de deux pays sont à 16 000 km l'un de l'autre, sont séparés par 14 fuseaux horaires et ne parlent pas la même langue. Dans nos entretiens avec les Coordinateurs Nationaux de pays de l'ITIE qui ne siègent pas au Conseil d'administration, nous n'avons noté qu'un très petit nombre d'exemples où des membres du Conseil d'administration représentant les pays mettant en œuvre l'ITIE se sont mis en rapport avec eux pour les informer de questions traitées par le Conseil d'administration ou pour les consulter à ce sujet.

Le risque final tient à la capacité du Conseil d'administration et des comités d'atteindre le quorum lors de leurs réunions. Cette question est fort simple, mais l'un des éléments qui doivent guider toute décision portant sur le nombre de membres du conseil d'administration d'une organisation est la capacité à maintenir le quorum. Alors que ce problème ne s'est pas présenté pour les réunions du Conseil d'administration, il surgit fréquemment aux réunions des comités. Nous en discutons plus loin.

4.2 Modifier la représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE au Conseil d'administration

Un moyen possible de corriger ce déséquilibre serait d'augmenter le nombre de représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE qui siègent au Conseil d'administration. En effet, certains de nos interlocuteurs ont suggéré que l'on augmente le nombre de représentants de ce collège, ou que l'on augmente le nombre des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE en diminuant le nombre des représentants des pays soutenant l'ITIE. Le Secrétariat et un petit nombre de membres du Conseil d'administration ont critiqué les versions précédentes du présent rapport parce qu'elles ne contenaient pas de recommandations plus fortes à cet égard. En tant qu'équipe d'examen, nous avons étudié cette question avec une grande prudence, non pas parce qu'elle est importante, mais parce qu'il n'y a pratiquement aucun consensus au sein du Conseil d'administration au sujet des mesures qu'il conviendrait de prendre. La répartition des sièges entre les différents collèges et sous-collèges n'a pas changé depuis la création du Conseil d'administration. Au cours de notre mission, nous avons constaté que les réactions à toute suggestion de modification dans ce domaine étaient plus négatives que positives. Par conséquent, les avantages et les inconvénients d'une telle mesure doivent être examinés avec soin.

Les sentiments très forts qui entourent cette question reflètent une des tensions identifiées à la section 3.1 ci-dessus au sujet du rôle de l'ITIE et du Conseil d'administration. La différence ici est peut-être encore plus fondamentale : l'ITIE devrait-elle être une initiative multipartite bien équilibrée ou bien devrait-on attribuer aux gouvernements mettant en œuvre l'ITIE un rôle plus important dans la gouvernance de l'Initiative que celui des entreprises, des organisations de la société civile et des pays soutenant l'ITIE ? Certains de nos interlocuteurs ont fait remarquer que les gouvernements mettant en œuvre l'ITIE « *ne sont pas seulement une partie prenante de plus* » et que leur statut de représentants de pays souverains devrait être reflété dans la plus grande importance du rôle qu'ils jouent dans la gouvernance de l'ITIE. Cela serait un changement très important de l'orientation de la gouvernance si cela se produisait — l'ITIE deviendrait alors une organisation intergouvernementale plus traditionnelle, où les membres issus des entreprises et de la société civile auraient moins de pouvoir. En d'autres termes : les gouvernements mettant en œuvre l'ITIE ont le rôle le plus important et la plus grande influence sur la manière dont l'ITIE est mise en œuvre au niveau national — la question est de savoir si cette importance et cette influence devraient être reconnues dans la structure de gouvernance de l'ITIE ou si les gouvernements mettant en œuvre l'ITIE devraient continuer à être l'un de trois ou quatre (selon que l'on considère que les gouvernements mettant en œuvre l'ITIE et les gouvernements soutenant l'ITIE sont des collèges distincts ou liés) groupes généraux et (plus ou moins) égaux de parties prenantes ?

Le premier avantage d'une augmentation du nombre des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE serait de refléter le quasi-quintuplement du nombre de ces pays depuis l'établissement du Conseil d'administration de l'ITIE. Il y a aussi eu, bien sûr, une augmentation du nombre des pays soutenant l'ITIE, des entreprises et des groupes de la société civile impliqués dans l'ITIE, bien que, comme nous l'avons noté ci-dessus, il semble que la continuité de la représentation au Conseil d'administration ait été mieux assurée par les représentants des collèges des entreprises et de la société civile.

L'augmentation du nombre des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE compenserait aussi le taux relativement plus faible de présence aux réunions du Conseil d'administration et des comités. Avoir davantage de représentants n'augmenterait en rien les taux relatifs de participation, mais cela permettrait à un nombre accru de représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE au Conseil

d'administration de compenser la faiblesse du taux de participation de leur collègue. En examinant la mesure simple de la participation aux réunions du Conseil d'administration (faisant abstraction des données de présence, moins fiables, aux réunions des comités), on constate que les représentants des entreprises et de la société civile ont assisté en moyenne à 53 des 60 réunions du Conseil d'administration possibles lors du mandat actuel (soit, 6 réunions pour chacun des 10 membres à part entière ou des suppléants). En revanche, les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE n'ont assisté qu'à 38 des 60 réunions du Conseil d'administration possibles. Dans l'hypothèse d'une absence de tout changement dans ce faible taux de présence, le nombre de représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE aurait à passer de 10 à 14 (2 membres à part entière et 2 membres suppléants de plus) pour produire le même niveau de représentation absolue au Conseil d'administration que celui des deux autres collègues.

L'inconvénient d'une telle augmentation du nombre des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE tient au fait qu'au sein d'un Conseil d'administration déjà très nombreux, cela pourrait perturber l'équilibre relativement délicat qui existe actuellement entre les représentations des pays mettant en œuvre l'ITIE, de la société civile et des entreprises. De plus, comme on vient de le noter, cela ne redresserait nullement le déséquilibre des taux de présence relatifs et ne reviendrait qu'à accroître un nombre de membres déjà très élevé. De fait, d'aucuns pourraient assimiler une augmentation du nombre de sièges au Conseil d'administration à l'acceptation tacite du manque de participation.

Pour ce qui est de la suggestion d'augmenter la représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE aux dépens de celle des gouvernements soutenant l'ITIE, elle a été universellement rejetée par les interlocuteurs issus des pays soutenant l'ITIE avec lesquels nous en avons discuté, ce qui n'est peut-être pas surprenant. L'un des aspects notables de la gouvernance de l'ITIE par rapport à celle, par exemple, d'une société ou d'une organisation financière internationale est le suivant : alors que les pays soutenant l'ITIE ne forment que 16 % de l'effectif du Conseil d'administration, ils ont pesé pour 62 % du budget du Conseil d'administration et du Secrétariat et pour 100 % du budget du Fonds fiduciaire de la Banque mondiale appuyant l'ITIE (exercice 2014). Cette circonstance ne confirme ni n'infirme le bien-fondé de leur taux de représentation au Conseil d'administration, mais de tels écarts constituent un facteur de tension qu'il convient de reconnaître et de gérer. Si ces pays ne sont pas représentés au Conseil d'administration, ils devront l'être ailleurs. Cette question est traitée plus en détail au **chapitre 8**.

Un autre moyen possible d'accroître les taux de participation serait de reprendre la délicate question de l'assistance financière dont, selon ce que nous croyons comprendre, le Conseil d'administration s'est saisi plusieurs fois dans le passé. À l'heure actuelle, le Conseil d'administration international de l'ITIE ne fournit d'assistance financière qu'aux sept membres de la société civile qui proviennent des pays mettant en œuvre l'ITIE. En revanche, les représentants de la société civile habitant dans les pays soutenant l'ITIE, les représentants des gouvernements mettant en œuvre l'ITIE et des gouvernements soutenant l'ITIE, ainsi que ceux des entreprises et des investisseurs doivent tous couvrir leurs frais de participation (voyages, hébergement, etc.). Selon certains interlocuteurs, le faible taux de présence des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE s'explique par ce manque de financement, mais d'autres ont noté que certains gouvernements mettant en œuvre l'ITIE reçoivent un financement pour participer aux réunions internationales à partir de fonds de la Banque mondiale ou de donateurs bilatéraux.

En examinant les différentes options relatives à la représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE, il convient de remarquer que depuis les dernières Conférence et Assemblée générale des Membres de l'ITIE, la répartition régionale des pays mettant en œuvre l'ITIE a visiblement changé. Le **tableau 1** ci-dessous montre la répartition géographique actuelle des pays mettant en œuvre l'ITIE. Les pays apparaissant **en caractères gras** sont ceux qui ont adhéré à l'Initiative depuis la dernière Assemblée générale des Membres. Ceux qui sont ~~rayés~~ sont les pays qui l'ont quittée depuis 2013.

Ce tableau révèle les points suivants :

- L'inclusion de pays mettant en œuvre l'ITIE qui sont également des pays soutenant l'ITIE commence à biaiser la question de la manière dont la représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE au Conseil d'administration est déterminée. Nous avons déjà recommandé que les pays qui ont à la fois le statut de pays mettant en œuvre l'ITIE et celui de pays soutenant l'ITIE choisissent un statut. Si tous les trois pays concernés (Norvège, Royaume-Uni, États-Unis) étaient exclus de l'analyse présentée ci-dessous, la répartition des sièges en serait quelque peu modifiée. Ainsi, le pourcentage des sièges du groupe « Eurasie » tomberait de 20,83 % (10/48) à 17,78 % (8/45).
- Tout scénario impliquant une augmentation du nombre de sièges destinés aux pays mettant en œuvre l'ITIE impliquerait d'apporter quelques changements au regroupement actuel des pays par région.
- La région Amériques/Asie Pacifique/Moyen-Orient est maintenant très sous-représentée, même si l'on exclut les États-Unis de l'analyse. De plus, sa combinaison régionale rend pratiquement impossible toute coordination entre ses représentants au Conseil d'administration, comme nous l'avons noté plus haut.

Tableau 1 : Représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE

	Eurasie	Asie- Pacifique / Amériques / Moyen- Orient	Afrique I	Afrique II	Afrique III
	Afghanistan	Indonésie	Ghana	Burkina Faso	Cameroun
	Albanie	Îles Salomon	Libéria	Côte d'Ivoire	RCA
	Azerbaïdjan	Timor-Leste	Nigéria	Guinée	Tchad
	Kazakhstan	Irak	Sierra Leone	Mali	Congo
	République kirghize	Yémen	Tanzanie	Mauritanie	RDC
	Mongolie	Guatemala	Zambie	Niger	Gabon
	Norvège	Pérou	Mozambique	Togo	Madagascar

	Tadjikistan	Trinité-et-Tobago	Sao Tomé-et-Principe	Sénégal	Seychelles
	Ukraine	Myanmar	Éthiopie		
	Royaume-Uni	PNG			
		Philippines			
		Colombie			
		Honduras			
		États-Unis			
% en 2013	18,92	21,62	21,62	18,92	18,92
Conseil d'administration actuel	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant
% en 2015	20,83	29,17	18,75	16,67	14,58
% en 2015 si les pays soutenant l'ITIE sont exclus	17,78	28,89	20	17,78	15,56
Si la structure actuelle est maintenue*	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant 1 membre à part entière ou suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant 1 membre à part entière ou suppléant	
Le nombre de sièges pour les pays mettant en œuvre l'ITIE passe à 6*	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant 1 membre à part entière ou suppléant **	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant	1 membre à part entière 1 suppléant
Le nombre de sièges pour les pays mettant en œuvre l'ITIE passe à 7*	1 membre à part entière 1 suppléant	2 membres à part entière 2 suppléants	1 membre à part entière 1 suppléant 1 membre à part entière ou suppléant	2 membres à part entière 2 suppléants 1 membre à part entière ou suppléant	

* Suppose que les pays soutenant l'ITIE qui mettent également en œuvre l'Initiative ne sont pas pris en compte, conformément à la Recommandation 3.

** Dans le cadre de ce scénario, les chiffres de tous les autres collèges ont été arrondis vers le bas, ce qui crée un poste de membre à part entière ou de suppléant « de réserve ». Une option serait de faire passer deux pays du Moyen-Orient dans le collège « Eurasie ». Cela ferait monter leur pourcentage de pays mettant en œuvre l'ITIE à 22,22 %, ce qui résoudrait le problème du siège « de réserve ».

Nous souhaiterions insister sur le fait qu'on ne peut pas formuler de recommandation « parfaite » ici, puisque toutes les options possibles, y compris le maintien du *statu quo*, sont inacceptables aux yeux d'au moins certains membres du Conseil d'administration actuel. Nous ne pensons pas que la modification de la répartition ou du nombre de sièges au Conseil d'administration soit la seule question de gouvernance digne d'être envisagée, et nous ne pensons pas non plus que ce soit la seule mesure qui permette d'améliorer la participation des pays mettant en œuvre l'ITIE. Cela dit, il est impossible de ne pas arriver à la conclusion que l'augmentation considérable du nombre de pays mettant en œuvre l'ITIE a poussé le modèle actuel jusqu'à ses limites. Selon l'équipe d'examen, ce qui l'a fait basculer est le changement important apporté à la distribution régionale des pays au cours des deux dernières années. Il est en effet difficile de voir comment une structure en 5/10 sièges peut refléter la diversité actuelle de l'organisation.

Recommandation 8 : Pour cette raison, nous recommandons que le nombre de représentants du collège des pays mettant en œuvre l'ITIE au Conseil d'administration dispose d'un membre à part entière et d'un suppléant de plus afin de mieux refléter la croissance importante de l'ITIE dans les régions Asie-Pacifique et Amériques. Conformément à la Recommandation 3, le Conseil d'administration pourrait aussi souhaiter envisager de diviser le collège des pays en deux collèges distincts.

Recommandation 9 : En outre, il semble évident que le faible taux de participation des membres du Conseil d'administration issus des pays mettant en œuvre l'ITIE est en partie lié au niveau de ressources dont ils disposent. Le Conseil d'administration devrait donc envisager de leur fournir une forme de financement, qui couvrirait entièrement ou en partie les frais de déplacement et d'hébergement liés à la participation des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE qui ne reçoivent pas d'aide financière de cette source ou d'ailleurs. On pourrait également envisager de leur apporter un appui — peut-être provenant de la Banque mondiale ou d'autres donateurs — pour leur permettre de se réunir et de discuter avec d'autres membres de leur groupe régional. Nous sommes bien conscients que cette solution prête à controverses. Si elle est adoptée, nous recommanderions que le niveau de soutien apporté, la classe de voyage et les règles relatives aux déplacements soient identiques à ce qui est stipulé dans le *Manuel du Conseil d'administration pour les représentants de la société civile venant des pays mettant en œuvre l'ITIE*.

4.3 Un nouveau mécanisme visant à améliorer la participation des pays mettant en œuvre l'ITIE à la gouvernance de l'ITIE

jusqu'ici, le présent rapport a porté en premier lieu sur les structures de gouvernance existantes et sur les moyens par lesquels elles pourraient être améliorées. Le problème de cette analyse est qu'elle part du principe que le remède à tous les maux du Conseil d'administration est de changer le Conseil d'administration lui-même. Selon nous, il serait possible de créer une nouvelle structure au sein de l'ITIE afin de compléter les recommandations formulées ci-dessus.

En dehors des membres du Conseil d'administration et du Secrétariat, nous avons interrogé dans le cadre du présent examen un certain nombre de parties prenantes impliquées dans les programmes de l'ITIE au niveau national. Lorsqu'il leur a été demandé de formuler des commentaires sur le travail du Conseil d'administration de l'ITIE et, de fait, sur le processus par lequel les problèmes liés aux politiques et à la mise en œuvre sont résolus au niveau international, la majorité des personnes interrogées au niveau national semblaient désintéressées et/ou simplement ne pas connaître le travail du Conseil d'administration.

En associant cette observation à celles qui ont déjà été faites à propos de la faiblesse relative de la représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE au Conseil d'administration, cela soulève la question de savoir si cet écart entre la gouvernance internationale et la mise en œuvre au niveau national pourrait être comblé par le biais d'un nouveau forum. En effet, avec près de 50 pays mettant en œuvre l'ITIE, il semble qu'une forme de canalisation de la représentation de ces pays au Conseil d'administration et une communication des décisions du Conseil d'administration à ces pays soient nécessaires.

Par conséquent, nous recommandons qu'un nouveau **forum de mise en œuvre de l'ITIE** soit créé en vue de réunir un petit nombre de personnes, choisies parmi celles qui, dans le monde entier, ont la plus grande expérience des processus ITIE et y participent avec le plus de succès. Ce forum devrait s'acquitter des tâches suivantes :

- Il devrait remplir les fonctions d'un groupe consultatif à utiliser à la fois par le Conseil d'administration et par le Secrétariat dans le cadre de toutes les propositions de modifications et d'adoption de nouvelles dispositions à la Norme ITIE, ou de l'élaboration de directives concernant les meilleures pratiques — c'est-à-dire qu'il devrait indiquer clairement si les modifications proposées semblent réalistes ou non sur le terrain ;
- apporter un soutien par les pairs aux pays qui, dans leurs régions respectives, n'ont adhéré à l'ITIE que récemment ou qui éprouvent des difficultés dans la mise en œuvre ;
- fournir un réservoir d'experts de l'ITIE, qui pourraient être chargés de conseiller et d'observer le travail des comités ;
- assister dans la planification et la conduite d'événements régionaux touchant à l'ITIE ;
- aider à communiquer au Conseil d'administration et au Secrétariat toutes les préoccupations et tous les problèmes qui surgissent dans leurs régions ;
- aider à communiquer toutes les décisions prises par le Conseil d'administration qui ont une incidence sur la mise en œuvre au niveau national ;
- Partager les bonnes pratiques de la mise en œuvre de l'ITIE au niveau national avec le Conseil d'administration et le Secrétariat.

Alors que les membres du collège des pays mettant en œuvre l'ITIE qui siègent au Conseil d'administration étaient surtout des représentants des gouvernements, le forum de mise en œuvre pourrait refléter la nature multipartite de l'ITIE en comptant 18 représentants, soit un représentant pour chaque groupe de parties prenantes provenant de chaque région ITIE. Ces experts pourraient être rejoints par d'autres conseillers techniques venant d'organisations qui ont une grande

expérience de l'ITIE (ou de la gouvernance ou des industries extractives en général), mais qui ne siègent pas au Conseil d'administration, comme la Banque mondiale.

On pourrait élaborer un processus de sélection permettant de nommer des personnes issues des Groupes multipartites de niveau national pour siéger au forum. S'il y a plus de nominations que de postes disponibles, un comité du Conseil d'administration pourrait dresser une liste de critères afin de sélectionner les meilleurs candidats. Les personnes nommées devraient au moins :

- bénéficier du soutien unanime de leurs Groupes multipartites nationaux respectifs ;
- participer pleinement ou substantiellement à la mise en œuvre de l'ITIE à l'échelle locale, c'est-à-dire disposer du temps nécessaire pour y participer ;
- ne pas provenir de pays qui siègent déjà au Conseil d'administration de l'ITIE ;
- être reconnus par le Conseil d'administration comme ayant déjà eu un impact important sur leurs programmes ITIE nationaux ;
- être disposés à entrer en contact avec les autres personnes qui prennent part à l'ITIE dans toute leur région.

Il est important de faire ressortir que ce qui est proposé ici n'est pas une forme de « mini-Conseil d'administration » et que le forum ne devrait pas avoir la capacité à prendre des décisions en termes de politiques à mener ou d'opposer son veto aux décisions du Conseil d'administration lui-même. Le forum existerait pour renforcer la relation entre les niveaux international et national de l'ITIE et pour constituer un forum qu'il serait possible de consulter en matière de politiques et de problèmes émergents. Pour que ce forum soit performant, il faudrait que sa taille reste relativement réduite et qu'il ne se réunisse en personne que rarement.

Recommandation 10 : C'est pour cela que le présent rapport recommande qu'un forum de mise en œuvre de l'ITIE soit créé afin de permettre aux pays mettant en œuvre l'ITIE de mieux faire entendre leur voix dans la gouvernance de l'ITIE.

5. Comités du Conseil d'administration

5.1 Participation aux comités

Le **chapitre 3** contient des informations détaillées sur le taux de participation aux travaux des comités. En outre, il a montré que l'ITIE se trouve dans une sorte d'impasse en termes d'information et de prise de décision, le volume croissant de documents exerçant une pression de plus en plus forte sur tous les aspects de la gouvernance de l'organisation. Le fait que le système de comités ne semble pas fonctionner aussi bien qu'il le pourrait constitue donc une faiblesse importante et représente pour le Conseil d'administration une occasion majeure d'améliorer ses systèmes de gouvernance d'une manière susceptible de résoudre un jour ce problème.

Comme indiqué plus haut, il existe des disparités dans le nombre de comités auxquels siègent les différents membres du Conseil d'administration (de zéro à trois) ainsi que dans le taux de participation de chaque collègue. Il est certain que le fait qu'une minorité assez forte de membres du Conseil d'administration ne participe à aucun comité semble poser un risque, à savoir qu'une partie du Conseil d'administration se désintéresse des affaires quotidiennes de l'ITIE et du type de décisions qui sont examinées avant d'être présentées au Conseil d'administration. En outre, savoir fonctionner dans un environnement multipartite n'est pas inné — c'est une compétence qui doit être pratiquée et les réunions des comités sont un bon endroit pour le faire. Selon nous, une distribution plus harmonieuse des affectations aux comités permettrait :

- aux membres du Conseil d'administration de mieux comprendre le travail de l'organisation dans son ensemble et d'avoir davantage d'occasions de participer à des délibérations multipartites en dehors des grandes réunions du Conseil d'administration ;
- d'augmenter la probabilité que les réunions des comités atteignent le quorum et soient en mesure de présenter des recommandations au Conseil d'administration ;
- d'éviter de donner l'impression que le programme de certaines personnes ou de certains collègues domine ;
- de réduire la nécessité que le Secrétariat comble un vide décisionnel causé par une participation insuffisante des membres du Conseil d'administration aux travaux préparatoires des comités.

Recommandation 11 : C'est pour cela que nous recommandons que tous les membres à part entière et les suppléants du Conseil d'administration soient tenus de siéger à au moins un comité afin de pouvoir garder leur poste de membre du Conseil d'administration. Si cette mesure permet d'améliorer la participation aux comités, le Conseil d'administration pourrait à l'avenir envisager de fixer le nombre maximal de comités auxquels les membres peuvent siéger. Cependant, pour l'heure, le système de comités dépend quelque peu d'un petit groupe de membres dévoués du Conseil d'administration qui participent à un grand nombre de comités.

Au cours des entretiens menés avec les membres du Conseil d'administration, la plupart d'entre eux ont fait ressortir que le Comité de Mise en œuvre était de plus en plus considéré comme le « Conseil d'administration au sein du Conseil d'administration », avec une influence très vaste sur tous les aspects de la politique, de la Validation et de la mise en œuvre de l'ITIE. Cette perception de pouvoir est confirmée par l'éventail de dossiers qu'examine le Comité, la fréquence de ses réunions et le fait

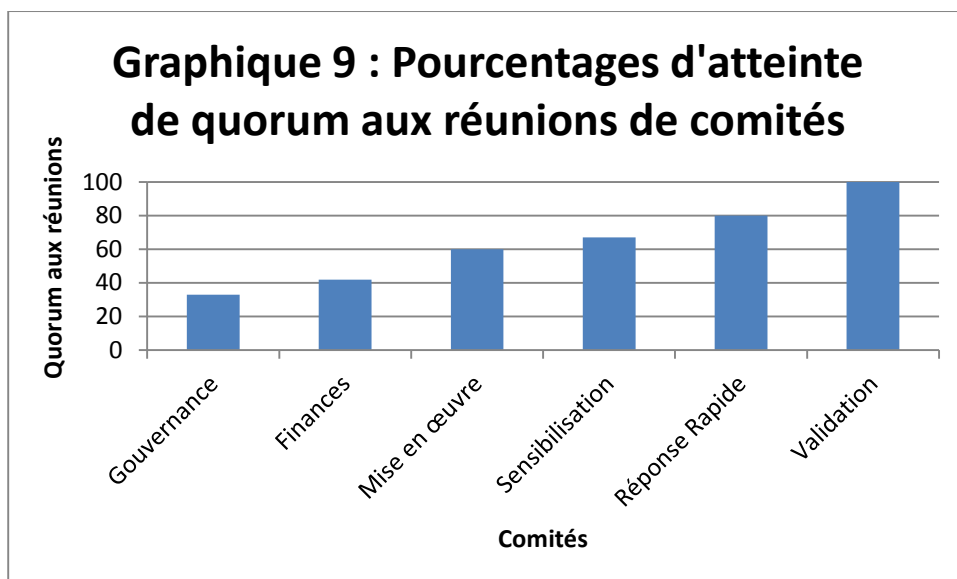
qu'il s'agit du seul comité à avoir à sa tête la présidente du Conseil d'administration de l'ITIE. Il est également important de noter l'existence d'un degré très élevé de chevauchement entre la composition du Comité de Mise en œuvre et celle du Comité des Nominations – la moitié des membres du Comité des Nominations siègent également au Comité de Mise en œuvre.

Il n'est pas rare que des initiatives comme l'ITIE disposent d'un comité quelconque qui s'avère être *primus inter pares* (premier parmi ses pairs) et qui détient la responsabilité de la coordination globale de l'organisation. Tant le Partenariat pour un gouvernement transparent que le Fonds mondial¹² disposent de tels groupes – respectivement le Comité de gouvernance et de leadership et le Groupe de coordination. En ce qui concerne le Comité de Mise en œuvre, le problème ne réside donc pas dans son existence même, mais dans le fait que son rôle de « comité supérieur » n'a pas été communiqué de manière transparente ou que son statut supérieur ne semble pas avoir été avalisé et reconnu par le Conseil d'administration. Le Comité a réalisé un excellent travail, par exemple dans le suivi de la rédaction d'un vaste éventail de notes d'orientation visant à aider les Groupes multipartites à interpréter la nouvelle Norme. Cependant, le Comité se focalise sur des questions de politique ou qui portent sur un pays donné plutôt que sur les questions de la gouvernance et de la coordination de l'organisation dans son ensemble.

On trouvera ci-dessous quelques recommandations visant à simplifier la structure des comités. La structure proposée organiserait le travail du Conseil d'administration en un nombre légèrement plus restreint de comités plus vastes, ce qui, nous l'espérons, facilitera l'atteinte du quorum. Il est essentiel de veiller à ce que les comités atteignent le quorum pour toute mesure susceptible d'aboutir à une délégation de certaines prises de décision aux comités (comme suggéré dans les chapitres précédents). La plupart des personnes interrogées ont noté que certains comités éprouvaient des difficultés à atteindre le quorum lors de leurs réunions et c'est d'ailleurs l'un des points qui a été soulevé lors de l'enquête sur le Conseil d'administration il y a quelque temps. Le **Graphique 9** ci-dessous montre qu'il existe des variations importantes à ce sujet (encore une fois, selon des données incomplètes provenant des procès-verbaux des comités), allant d'un faible pourcentage d'atteinte de quorum de 33 % à un pourcentage élevé de 100 %¹³. Selon nous, la modification de la structure de comités (voir ci-dessous) et la résolution des problèmes globaux de participation des membres du Conseil d'administration devraient améliorer les pourcentages d'atteinte de quorum aux réunions de comités, nous n'avons donc aucune recommandation spécifique à formuler à ce sujet.

¹² <http://www.opengovpartnership.org/> et <http://www.theglobalfund.org/fr/>

¹³ Le Comité des Nominations et le Comité d'Audit ont été exclus de cette analyse en raison du nombre relativement faible de fois où ils se sont réunis.



Comité de Gouvernance, Comité des Finances, Comité de Mise en œuvre, Comité de Sensibilisation, Comité de Réponse Rapide, Comité de Validation.

5.2 Une nouvelle structure pour les comités permanents

Recommandation 12 : Pour toutes ces raisons — la nécessité de mettre davantage l'accent sur le suivi et la coordination de l'organisation dans son ensemble ainsi que de mieux équilibrer la charge de travail entre les différents comités permanents —, nous recommandons la création d'une nouvelle structure pour les comités permanents, comme présenté ci-dessous.

Une réduction du nombre de comités permanents de 8 à 5 (en plus du Comité d'Audit) permettrait d'augmenter le nombre moyen de membres pour chaque comité et, ainsi, d'atteindre le quorum plus facilement. La structure recommandée ci-dessous permettrait d'assurer une répartition plus équitable de la charge de travail ainsi que des responsabilités et de l'influence entre tous les membres du Conseil d'administration.

La proposition de nouvelle structure pour les comités permanents est la suivante :

- Comité de Surveillance et de Coordination** : Ce comité combinerait la plupart des rôles du Comité des Finances et du Comité de Gouvernance actuels. Il serait chargé du rôle crucial qui consiste à définir l'ordre du jour des réunions du Conseil d'administration — c'est-à-dire qu'il devrait décider des questions qu'il faut traiter en priorité et de celles qui pourraient être abordées plus tard ou en dehors des réunions du Conseil d'administration. Il assumerait les fonctions explicites de surveillance du travail du Secrétariat (cet aspect est présenté ci-dessous dans le **Chapitre 7** du rapport). Il serait aussi responsable des finances, des budgets, des campagnes de levée de fonds et de la gestion des risques, ainsi que de l'évaluation de l'impact de l'Initiative. Ce serait le seul comité à être dirigé par le/la président(e) ou, éventuellement, par un/une vice-président(e) (ce point est présenté dans le **Chapitre 6** ci-dessous). Les membres pourraient être issus du Conseil d'administration ou pourraient être les présidents et les vice-présidents de chacun des autres comités.

- **Comité de Validation** : Ce comité remplirait les fonctions actuellement assumées par le Comité de Validation.
- **Comité de Mise en œuvre et de Politique** : Ce comité se focaliserait sur toutes les questions de politique et celles spécifiques aux pays, depuis la fourniture d'une assistance technique et d'un soutien financier aux pays mettant en œuvre l'ITIE jusqu'à la résolution de litiges spécifiques qui surviennent dans différents pays. S'il estime que la politique ou les orientations existantes sont insuffisantes, il pourrait envisager d'ajouter des précisions aux politiques ou orientations existantes. Pour assurer une coordination efficace avec la mise en œuvre des programmes d'assistance technique, il serait nécessaire de disposer de représentants de la Banque mondiale à titre de membres cooptés permanents dans ce comité. De plus, le comité pourrait recourir aux experts du forum de mise en œuvre de l'ITIE qui est proposé (voir le **chapitre 4**) et devrait en tous cas nouer des liens étroits avec ce forum.
- **Comité des Nominations, de Candidature et des Communications** : Ce comité absorberait les rôles du Comité de Sensibilisation et du Comité des Nominations actuels. Il pourrait être chargé non seulement de recruter le/la président(e) — et, peut-être, le ou la vice-président(e) —, mais aussi être responsable de la supervision de tous les processus de nomination des collègues (consulter la **Recommandation 2** ci-dessus). Enfin, il serait chargé des activités de sensibilisation et de communication avec tous les pays membres potentiels ou nouveaux, les partisans de l'ITIE, les entreprises et les groupes de la société civile, et de la stratégie globale de communication extérieure de l'ITIE.
- **Comité de Réponse Rapide** : Il continuerait à fonctionner comme il le fait aujourd'hui. Il a été envisagé de fusionner ses fonctions avec celles d'autres comités, mais étant donné la sensibilité et le caractère urgent des enjeux dont il s'occupe généralement, il semblerait dangereux d'essayer d'intercaler ces questions au milieu de la charge de travail importante de ces comités.
- Le **Comité d'Audit** poursuivrait son travail actuel, c'est-à-dire en se réunissant une ou deux fois par an pour désigner les auditeurs de l'ITIE et recevoir leurs rapports.

6. La présidence

En tant que l'un des deux seuls postes *individuels* mentionnés dans les statuts de l'association (l'autre étant celui du chef du Secrétariat), l'examen des caractéristiques de gouvernance du/de la président(e) est périlleux du fait que seulement deux individus ont occupé le poste jusqu'ici – tout commentaire sur le/la président(e) comporte inévitablement le risque d'être perçu comme une remarque personnelle. La soumission de recommandations sur le rôle de gouvernance du/de la président(e) est également compliquée par le fait qu'un processus de nomination d'un/e nouveau/velle président(e) a déjà été publié et que la procédure de réduction d'une longue liste de candidats est déjà bien avancée.

Les statuts de l'association accordent au/à la président(e) des pouvoirs particulièrement étendus. Généralement parlant, son rôle comporte trois volets :

- présider, faciliter et veiller à l'efficacité du travail du Conseil d'administration et le représenter à l'extérieur ;
- surveiller les opérations du Secrétariat ;
- Maintenir et développer l'association ITIE, c'est-à-dire recruter de nouveaux pays, entreprises et organisations de la société civile et appuyer ceux qui participent déjà à l'ITIE.

On peut faire ressortir à juste titre que les deux présidents de l'ITIE ont, chacun à sa façon, été des personnalités controversées, avec des opinions personnelles bien arrêtées sur la direction que l'ITIE devait suivre. Ce leadership ferme est presque certainement l'un des principaux facteurs qui ont permis à l'ITIE de s'élargir, passant d'un petit groupe de parties prenantes focalisées sur quelques principes généraux à la norme mondiale qu'elle est aujourd'hui. Il ne fait aucun doute qu'ils ont tous deux consacré énormément de temps personnel à l'Initiative et il est peu probable que l'ITIE aurait connu un tel succès sans ce niveau d'efforts.

Dans l'enquête sur le Conseil d'administration réalisée au cours de l'été dernier, deux des trois questions portant sur le rôle du ou de la président(e) ont reçu des notes élevées¹⁴, bien que la troisième question — qui concernait la gestion du chef du Secrétariat — ait reçu un soutien positif, mais pas écrasant. Nous aborderons ce point ici et plus en détail au chapitre suivant.

L'examen a repéré deux domaines de tension au cours des entretiens, à savoir :

- Une dispute continue et non résolue a éclaté entre la présidente et certains membres du collège de la société civile. Nous l'avons évoquée au **chapitre 3**, mais nous répétons ici que cet examen ne considère pas que cette dispute relève du changement institutionnel puisqu'elle semble impliquer différentes théories du changement politique ainsi qu'une dégradation des relations personnelles de travail, dont les deux parties sont également responsables.

¹⁴ Celle qui portait sur le fait que le travail du Conseil d'administration est réalisé de manière à encourager des discussions franches et des débats vigoureux, et celle sur l'efficacité de la façon dont les réunions du Conseil d'administration sont animées et facilitées.

- Des préoccupations ont été exprimées concernant la mesure dans laquelle le suivi du chef du Secrétariat exercé par le/a président(e) pour le compte du Conseil d'administration est efficace et structuré.

Compte tenu du fait que les statuts accordent au/à la président(e) un rôle crucial en matière de supervision du Secrétariat – les articles 16 et 17 stipulent que le Conseil d'administration dirige le Secrétariat *par le biais du/de la président(e)* et que le Secrétariat rend compte au Conseil d'administration *par le biais du/de la président(e)* –, il s'agit là d'une question majeure. Dans le chapitre suivant, nous soumettons des recommandations précises visant à modifier ces aspects des statuts et à étendre la responsabilité du suivi du Secrétariat au-delà de la présidence, tout en continuant d'accorder au Secrétariat un niveau approprié de responsabilité de gestion du personnel.

Il est à noter que, lors de l'annonce récente invitant à la soumission de nominations à la présidence, seule une petite référence a été faite à son rôle dans le suivi du travail du Secrétariat. En effet, la partie de cette annonce intitulée « qualifications requises » ne mentionne rien à propos des compétences ou de l'expérience en matière de gestion et de finances. Compte tenu du fait que le Secrétariat est le principal moteur de l'organisation, il s'agit là d'une omission regrettable, et le présent rapport recommande que le Comité des Nominations et le Conseil d'administration l'étudient pendant le processus de présélection en cours. Cela ne signifie pas que le ou la président(e) doit occuper des fonctions de haute direction, mais plutôt que les meilleurs candidats seront ceux qui peuvent s'acquitter des trois fonctions clés mentionnées plus haut.

Comme il est noté ci-dessus, ce que la présidente actuelle et l'ancien président de l'ITIE ont bénévolement donné à l'organisation est remarquable. Leur contribution devrait être reconnue et leur engagement personnel ne prête à aucune critique. Mais près de 50 pays ont maintenant adhéré à l'Initiative, et nous avons des doutes quant à la capacité d'un seul individu non rémunéré de remplir le rôle de président en y consacrant 1 à 2 jours par semaine. Mener une large consultation dans un groupe de près de 40 membres et suppléants du Conseil d'administration avant chaque réunion afin de tenter d'arriver au consensus requis pour garantir que le processus multipartite fonctionne efficacement est énormément chronophage, surtout s'il y a des divisions profondes. À cela s'ajoutent la nécessité de sensibiliser les pays et les parties prenantes actuels et potentiels et de se tenir au courant des travaux considérables réalisés par les différents comités du Conseil d'administration, et les exigences du suivi du travail du Secrétariat, ce qui rend ce travail particulièrement complexe.

Nous estimons que l'ITIE court des risques bien réels si les exigences de la fonction de président ne sont pas reconnues et si aucune mesure n'est prise pour (i) accroître le temps que les futurs présidents consacreront à l'organisation ou (ii) déléguer certaines des tâches qui leur incombent à d'autres membres du Conseil d'administration (ou associer ces deux mesures). Ces risques sont les suivants :

- concentration des fonctions de surveillance et de leadership — à l'heure actuelle, un grand nombre de responsabilités incombent au président et à lui seul.
- effacement inapproprié de la distinction entre les fonctions de président et de chef du Secrétariat — comme mentionné au **chapitre 7** ci-dessous, le chef du Secrétariat est parfois prié d'agir comme un président plutôt que comme un haut responsable. Ainsi, c'est souvent

le Secrétariat qui, à l'heure actuelle, se charge de réconcilier les différents collèges du Conseil d'administration avant les réunions. Cela donne l'impression que le Secrétariat est partisan et ce n'est sans doute pas approprié pour une instance conçue pour être le mécanisme de soutien du Conseil d'administration (il convient de remarquer que les statuts de l'association ne nomment pas le chef du Secrétariat comme membre du Conseil d'administration).

- affaiblissement de la cohésion au sein du Conseil d'administration — il est vital de contacter les membres du Conseil d'administration concernés avant les réunions pour minimiser les conflits, arriver à un consensus et identifier les préoccupations.
- incapacité à surveiller le travail du Secrétariat international comme il le faudrait.

En ce qui concerne l'augmentation du temps consacré à l'ITIE, les précédentes versions de ce rapport recommandaient que l'idée de rémunérer le/la président(e) soit envisagée plus activement. Nous avons formulé cette recommandation en reconnaissance du temps considérable que les présidents ont accordé à l'organisation et en sachant que les futurs présidents devront sans doute y allouer encore plus de temps. Il est bon que la rémunération reste une possibilité qui peut être examinée par le Comité des Nominations et le Conseil d'administration. Toutefois, si un réservoir adéquat de candidats sont en mesure de consacrer le temps nécessaire à l'avenir de l'ITIE sans rémunération, ce serait bien évidemment idéal.

Quant à la délégation des responsabilités du président, nous estimons que deux options devraient être sérieusement envisagées. Tout d'abord, le Conseil d'administration devrait songer à créer un nouveau poste de vice-président, ce qui pourrait répondre au besoin croissant d'avoir de hauts dirigeants au niveau du Conseil d'administration. Bien entendu, il existe un certain nombre de modèles différents pour la vice-présidence qui pourraient être adoptés. Dans certains cas, les vice-présidents sont choisis parmi les membres existants du conseil d'administration d'une organisation. Dans d'autres cas, ce sont des postes distincts qui sont pourvus par un processus de recrutement externe. Le présent examen privilégie l'idée d'accorder au vice-président un statut similaire à celui du président – c'est-à-dire un individu qui n'est pas recruté au sein d'un collège spécifique du Conseil d'administration, bien que, pour garantir la diversité au niveau de la direction, il soit logique de tenter de recruter un vice-président dont l'expérience est différente de celle du président (si le président a principalement travaillé au sein d'un gouvernement, on pourrait rechercher un vice-président possédant une expérience des activités de la société civile ou des entreprises) et provenant d'une région différente de celle du président. Concernant ce dernier point, on pourrait explicitement prévoir que, si le/la président(e) est basé(e) dans un pays soutenant l'ITIE, le/la vice-président(e) devra être basé(e) dans un pays mettant en œuvre l'ITIE (remarque : le terme « basé » ne devrait pas être assimilé à « issu du *gouvernement* d'un pays mettant en œuvre ou soutenant l'ITIE ») ou vice-versa.

Cela dit, nous reconnaissons que cela représenterait un coût supplémentaire pour l'organisation et de ce fait, le Conseil d'administration devrait envisager de choisir un vice-président dans les rangs du Conseil d'administration lui-même. Les candidats devraient être des membres expérimentés du Conseil d'administration (c'est-à-dire avoir servi au moins un mandat entier), bien comprendre tous les aspects de la mise en œuvre de l'ITIE et bénéficier du soutien total de tous les collèges du Conseil

d'administration. Qui plus est, ils devraient être en mesure de consacrer autant de temps au suivi du travail du Conseil d'administration et du Secrétariat que la présidente le fait actuellement.

Recommandation 13 : Compte tenu du poids de plus en plus important des responsabilités du/de la président(e), nous considérons que le Conseil d'administration devrait envisager de créer un poste de vice-président(e).

Si le Conseil d'administration décide de ne pas nommer ou recruter de vice-président(e), nous recommanderions que la charge de travail attendue des futurs présidents, qui est de un à deux jours par semaine, soit explicitement accrue pour passer de trois à quatre jours par semaine.

La deuxième recommandation dans ce domaine a déjà été soulignée au **chapitre 5** et est abordée plus en détail au **chapitre 7** concernant le rôle du Secrétariat international : nous recommandons qu'un Comité de Surveillance et de Coordination soit créé. Si cette recommandation est adoptée, ce comité aiderait les futurs présidents à gérer les affaires du Conseil d'administration et à surveiller les opérations du Secrétariat.

Une très faible minorité de personnes interrogées ont soulevé la question de la durée maximum du mandat du/de la président(e). D'un côté, certaines personnes ne savaient apparemment pas que les statuts prévoyaient déjà un maximum de deux mandats pour la présidence par un individu donné. De l'autre côté, encore une fois, un nombre très limité d'individus se sont demandé si une limite de mandat était nécessaire. Dans l'ensemble, nous n'avons décelé guère d'envie chez la plupart des personnes interrogées de modifier les limites du mandat de la présidence, que ce soit par une réduction ou par une augmentation de la durée du mandat y relatif.

Enfin, comme déjà mentionné, parmi les membres du Conseil d'administration qui ont été interrogés, environ la moitié d'entre eux ont fait part de leur inquiétude quant à la pratique actuelle selon laquelle le/la président(e) dirige également le Comité de Mise en œuvre. Un commentaire à ce propos a déjà été formulé au **chapitre 5** concernant le rôle et la structure des comités du Conseil d'administration. Cependant, si la recommandation du présent rapport sur l'adoption d'une nouvelle structure pour les comités est suivie, alors le/la président(e) ne devrait jamais diriger qu'un seul comité du Conseil d'administration – le Comité de Surveillance et de Coordination – et aucun autre. En revanche, si un(e) vice-président(e) est nommé(e) et est chargé(e) de ce comité, le/la président(e) pourrait continuer à remplir des fonctions plus tournées vers l'extérieur.

7. Le Secrétariat international

7.1 L'état du Secrétariat

La question la plus difficile à aborder dans le cadre de cet examen est celle qui porte sur la supervision, le rôle et les activités du Secrétariat international de l'ITIE basé à Oslo. S'il est déjà ardu d'émettre des commentaires sur la présidence puisque seulement deux individus en ont assuré les fonctions à ce jour, alors la formulation de commentaires sur le Secrétariat l'est encore plus, car un seul individu a assumé le rôle de chef du Secrétariat depuis que cette instance a quitté le Royaume-Uni pour s'implanter en Norvège et qu'elle est devenue une entité indépendante. Pour cette raison, il convient de rappeler un point qui a été souligné au début du présent rapport : cet examen ne doit pas être utilisé comme un médiocre outil de substitution pour un processus d'examen de la performance. L'examen n'a pas été entrepris dans ce but et il serait très inapproprié que quiconque l'utilise à cette fin.

Une vaste majorité des personnes interrogées (y compris celles de tous les collèges, celles qui siègent au Conseil d'administration et celles qui n'en sont pas membres) ont exprimé un étrange mélange d'opinions positives et négatives sur la manière dont le Secrétariat fonctionne actuellement. Le « commentaire moyen » sur le Secrétariat exprimait une profonde admiration pour le travail, le zèle et les compétences de ses employés, tempérée par la crainte réelle que ceux-ci n'aient trop tendance à vouloir diriger l'organisation et courent donc le risque d'outrepasser les chaînes de responsabilité.

Ces opinions s'éloignent notablement des résultats de l'enquête sur le Conseil d'administration réalisée l'été dernier, dans laquelle le Secrétariat a obtenu de bons résultats pour quatre des cinq questions concernant son fonctionnement¹⁵, bien que cette enquête ait été réalisée auprès d'un échantillon bien plus réduit¹⁶ et n'ait pas été en mesure d'entrer dans les détails (à moins que les répondants n'aient ajouté des commentaires).

De manière générale, nous pouvons catégoriser ces préoccupations comme suit :

- Selon beaucoup de personnes interrogées, le Secrétariat est une partie prenante partisane dans le processus ITIE : il a des avis indépendants sur l'orientation que devrait prendre l'ITIE, et il cherche à promouvoir ces avis à la fois de façon ouverte et dissimulée. En conséquence, beaucoup pensent que le Secrétariat ne fait pas montre d'une redevabilité appropriée envers le Conseil d'administration. En effet, à maintes reprises, les personnes interrogées ont déclaré que la position adoptée par le Secrétariat sur une question donnée était souvent

¹⁵ Ces questions portaient sur une surveillance appropriée du Secrétariat par le Conseil d'administration, la communication avec le Conseil d'administration, le suivi des mesures demandées lors des réunions du Conseil d'administration et le soutien apporté avant, durant et après les réunions du Conseil d'administration.

¹⁶ Cette enquête a été réalisée auprès des membres du Conseil d'administration uniquement et a reçu 32 réponses. Pour le présent examen, nous avons interrogé 28 membres du Conseil d'administration et reçu des commentaires écrits de deux autres, en plus de mener des entretiens et des discussions avec 57 autres personnes qui participent à l'ITIE, mais en dehors du Conseil d'administration.

perçue comme étant plus importante que celle du Conseil d'administration ou du/de la président(e).

- Certains aspects des pratiques de gestion du Secrétariat suscitent des préoccupations.

Toutefois, il y a un « mais » : bien que le présent examen indique que le Secrétariat est la cible de certaines critiques de la part des personnes interrogées, celles-ci ont également fait part des observations suivantes :

- Que l'ITIE est une initiative internationale couronnée de succès, et qu'une bonne part du mérite d'une telle réussite revient au Secrétariat, en particulier aux membres expérimentés du Secrétariat qui travaillent au sein de l'organisation depuis son établissement en 2007.
- Beaucoup de personnes interrogées ont noté que le niveau de volonté, de passion et de détermination que le Secrétariat a maintenu pour s'acquitter de ses fonctions se retrouve très rarement dans d'autres organisations internationales.
- Les personnes impliquées dans les processus ITIE au niveau national estiment que le Secrétariat est très réactif face aux demandes – à maintes reprises, les personnes interrogées ont indiqué que le Secrétariat répondait très rapidement à leurs questions et qu'il était toujours disposé à les assister. Étant donné que le soutien aux processus ITIE nationaux représente environ la moitié du travail du Secrétariat, il importe de reconnaître ce haut niveau de satisfaction au niveau national.
- Beaucoup de personnes interrogées ont reconnu que, en tant que point focal pour l'appui à la gouvernance mondiale et à la mise en œuvre nationale d'une initiative multipartite, le Secrétariat était souvent la cible de réprimandes tous azimuts, une position peu enviable. Un certain nombre de personnes interrogées ont fait remarquer que, pour cette raison, elles-mêmes ne souhaiteraient pas travailler au sein du Secrétariat, et qu'elles admiraient la capacité de ceux qui y travaillent à surmonter les épreuves dans un tel environnement.

Compte tenu de l'inquiétude considérable qui a surgi autour de cette question, il est indispensable que cet examen s'efforce de comprendre pourquoi le travail du Secrétariat suscite cet étrange mélange d'admiration et de préoccupation, afin d'identifier des solutions appropriées. Nous effectuons cette analyse parce que, selon nous, lorsque le Secrétariat est perçu comme outrepassant son mandat, il le fait pour des raisons en grande partie rationnelles, même si ce sont des raisons qui demandent une réponse. Le présent examen a trouvé sept problèmes généraux qui semblent être à l'origine de ce phénomène.

Premièrement, on peut noter l'émergence d'un déséquilibre des pouvoirs entre le Conseil d'administration et le Secrétariat, qui découle principalement des niveaux de connaissances et de compréhension de l'Initiative. La Norme ITIE est un ensemble complexe de politiques et de recommandations qui portent sur des industries complexes et qui sont mises en œuvre dans un groupe vaste et diversifié de pays. Énormément de temps et une grande attention aux détails sont nécessaires rien que pour mener un suivi des sources et des répercussions de ces problèmes — le Secrétariat assure le suivi de ces informations et ce faisant, contribue à assurer la cohérence des prises de décision du Conseil d'administration.

Bien que le nombre de membres du Conseil d'administration impliqués dans l'ITIE depuis ses débuts soit très restreint, la majorité des membres du Conseil d'administration ne s'occupent de la gouvernance internationale de l'Initiative que depuis quelques années. D'un autre côté, au sein du Secrétariat, un petit groupe d'environ six membres du personnel — y compris la majorité de l'équipe de haute direction — a été impliqué dès l'établissement du Secrétariat en 2007. Certaines personnes interrogées ont observé qu'il y avait parfois une culture selon laquelle « le Secrétariat est le *mieux* informé » et, en réalité, du fait de la durée de service de son équipe interne, il est indéniable que le Secrétariat, dans la majorité des cas, en sait effectivement *plus* que les autres sur la plupart des questions touchant à l'ITIE. Au tout début de l'ITIE, cela n'était pas le cas et la relation entre ces deux instances était beaucoup plus égale puisque chacune apprenait sur le tas.

En second lieu, il y a en ce moment un débat subtil, mais important autour du rôle approprié du Secrétariat. Il est bon de rappeler ici l'article des statuts de l'association qui définit le rôle du Secrétariat comme « *responsable de la gestion quotidienne de l'association ITIE sous la direction du Conseil d'administration de l'ITIE par l'intermédiaire de son président.* » La subtilité de ce débat semble tourner autour de ce que cela signifie, en particulier afin de déterminer si le Secrétariat devrait avoir pour rôle de *proposer* des politiques et des idées, de trouver un appui pour ces idées et, en général, de *diriger* l'association ITIE, ou bien si ce rôle de proposition et de direction incombe au Conseil d'administration et si le Secrétariat existe avant tout pour servir les activités et les processus du Conseil d'administration et pour en mettre en œuvre les décisions. Tout au long de nos entretiens, nous avons trouvé des partisans de ces deux modèles et l'on peut dire que cette diversité d'opinions alimente certaines des tensions qui entourent le rôle du Secrétariat.

La confusion relative au rôle du chef du Secrétariat résume peut-être le mieux cette différence. Le premier modèle (proposer, diriger) est ce que l'on attendrait d'un directeur général. D'ailleurs, tout au long de l'examen, plusieurs personnes ont mentionné que ce rôle est analogue à celui d'un PDG, particulièrement au sein de l'équipe de haute direction elle-même. Dans le cadre du second modèle (faciliter, mettre en œuvre), l'organisation se chargerait des fonctions de secrétariat et serait dirigée par un chef du Secrétariat. Les initiatives multipartites ont probablement besoin d'un modèle intermédiaire : un leadership trop autoritaire menace le fait que les mandats doivent provenir du dialogue entre les différents collèges, pas du Secrétariat. Mais dans le même temps, en raison de la nature désordonnée de ce dialogue, les initiatives multipartites ont besoin d'un Secrétariat qui ne se contente pas de rester au second plan et d'attendre d'être officiellement chargé de faire quelque chose.

La troisième cause de tensions autour du rôle du Secrétariat concerne l'opposition entre proposer/diriger et faciliter/mettre en œuvre, et trouve son origine dans les exigences difficiles auxquelles le/la président(e) de l'ITIE doit satisfaire. Comme indiqué précédemment au **chapitre 6**, cet examen a constaté que la présidence de l'ITIE est devenue une mission si considérable et si difficile qu'il est presque impossible qu'une seule personne, travaillant un ou deux jours par semaine, puisse s'en acquitter. De ce fait, les hauts responsables du Secrétariat ont rempli des fonctions qui, selon de nombreuses personnes, incomberaient plutôt à un président, par exemple contacter les membres du Conseil d'administration avant les réunions pour essayer d'arriver à un consensus et d'identifier les sujets de préoccupation ou encore défendre publiquement l'ITIE lorsqu'elle semble être attaquée. La direction du Secrétariat estime que c'est l'une de ses fonctions fondamentales et pourtant, c'est justement ce comportement qui donne l'impression que le

Secrétariat n'est pas suffisamment objectif et ne rend pas de comptes au Conseil d'administration comme il convient.

La quatrième source des problèmes que nous avons été en mesure d'identifier est l'impression que le Conseil d'administration et le/la président(e) ne parviennent pas à exercer une supervision appropriée du travail du Secrétariat. Bien que les statuts de l'association attribuent très clairement ces responsabilités à la présidence et au Conseil d'administration, nous avons éprouvé des difficultés au cours de notre examen à trouver des éléments indiquant un exercice *formel* de cette fonction de supervision. On nous dit que la présidente est fréquemment en contact avec le Secrétariat et lui fournit des conseils et un retour d'information réguliers sur son travail. C'est une très bonne chose, mais ces contacts doivent être formalisés, y compris sur le plan de l'évaluation de la performance. Le chef du Secrétariat, par exemple, ne semble pas avoir de descriptif de poste, à part la définition donnée dans les statuts de l'association, et on ne voit pas bien si un processus d'évaluation de la performance a été mis en place pour ce poste. La faiblesse de cette surveillance semble être reflétée dans le fait que la seule question liée au Secrétariat dans l'enquête sur le Conseil d'administration qui ait suscité des préoccupations est celle qui portait sur l'efficacité de la gestion du chef du Secrétariat par la présidente¹⁷. La responsabilité d'exercer une surveillance appropriée du chef du Secrétariat et de l'équipe de haute direction n'est pas un échec du Secrétariat lui-même, mais plutôt du Conseil d'administration et nous ferons des recommandations à cet égard plus loin.

Cinquièmement, le Secrétariat semble avoir de plus en plus endossé la responsabilité de tenter de relever l'un des principaux défis de la gouvernance de l'ITIE – celui qui consiste à s'assurer que les pays mettant en œuvre l'ITIE font entendre leur voix à tous les niveaux de l'Initiative. Comme pratiquement tous les représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE représentent en réalité les *gouvernements* de ces pays, cela a donné l'impression que le Secrétariat favorise parfois l'un des trois groupes multipartites de l'ITIE. Le présent rapport a déjà abordé ce problème de façon détaillée, mais il convient de répéter ici que la faiblesse des pays mettant en œuvre l'ITIE dans la gouvernance internationale de l'ITIE semble avoir amené le Secrétariat à tenter de corriger ce déséquilibre par lui-même de façon informelle, et certains y voient un signe que le Secrétariat a des positions partisans sur les questions de politique. Encore une fois, le Secrétariat estime que réconcilier les niveaux national et international de l'ITIE est un aspect essentiel de son travail, mais les recommandations que nous avons formulées quant à l'amélioration de la représentation de niveau national dans les institutions internationales de l'ITIE devraient permettre de faire entendre ces voix avec plus de force et d'indépendance.

Sixièmement, avec l'élargissement de l'ITIE, le volume d'informations qui doivent être diffusées et de décisions qui doivent être prises n'a cessé d'augmenter. Le poids des documents et le nombre de réunions du Conseil d'administration et des comités a déjà fait l'objet d'une discussion dans les chapitres précédents, mais il importe de remarquer qu'il semble y avoir un écart entre, d'une part, la quantité d'informations que le Conseil d'administration *est capable de digérer* et le nombre de décisions qu'il *est capable de prendre* et, d'autre part, la quantité d'informations qu'il *doit digérer* et le nombre de décisions qu'il *doit prendre*. Certains de nos interlocuteurs pensaient que c'est en

¹⁷ Quatorze des 29 répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que la gestion du chef du Secrétariat était efficace. Un petit nombre de personnes seulement n'étaient pas du tout d'accord et beaucoup ont choisi une réponse neutre : « plutôt d'accord ».

raison de ce fossé dans la capacité du Conseil d'administration à prendre des décisions que le Secrétariat éprouve parfois le besoin de prendre des mesures ou des décisions pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation.

Pour finir, l'ITIE est en expansion quasi constante depuis ses débuts. Le rythme soutenu de l'évolution des politiques (depuis les Principes de l'ITIE en 2002 à la Norme ITIE en 2013, en passant par un grand nombre de modifications des Règles de l'ITIE), ainsi que l'augmentation considérable et la diversité des pays mettant en œuvre l'ITIE et des autres parties prenantes semblent avoir créé, au niveau international, une culture qui a toujours forcé le Secrétariat à fonctionner à plein régime pour maintenir la vitalité et la réactivité de l'Initiative face à toutes les difficultés et à toutes les demandes. Ceci a également exigé des présidents et des principaux membres du personnel du Secrétariat qu'ils soient axés en permanence sur la sensibilisation, la gestion des relations extérieures et la recherche de moyens pour résoudre des problèmes extrêmement complexes dans un environnement très conflictuel. Ce sont là les types de compétences et de domaines d'activité précis qui ont permis à l'Initiative d'évoluer de ses origines fragiles vers l'organisation mondiale performante qu'elle est devenue d'aujourd'hui, et ces compétences continueront d'être nécessaires. Cependant, un grand nombre des personnes interrogées pour cet examen (qui proviennent de tous les groupes de parties prenantes) estiment que ces compétences et cette orientation doivent être complétées par un renforcement de l'accent mis sur les processus et la gestion internes au sein du Secrétariat lui-même.

Le Secrétariat lui-même l'a concédé, et il faut le saluer pour avoir consolidé sa gestion des ressources humaines et financières par la création et le pourvoi d'un nouveau poste de responsable des RH et des finances. De plus, il a recruté un consultant professionnel en gestion pour travailler avec l'équipe de haute direction et les aider à améliorer ces compétences de gestion. Il s'est aussi impliqué de manière franche, ouverte et transparente dans cet examen de la gouvernance. Le Secrétariat fait remarquer qu'il a aussi commandé deux examens internes (réalisés par le personnel du Secrétariat) par le passé ainsi qu'un examen externe. Les documents de l'un de ces examens internes semblent mettre explicitement l'accent sur la nécessité de se focaliser davantage sur les processus et la gestion internes, même s'il est clair que les résultats de ces examens internes ont généré un grand débat au sein du Secrétariat.

Il ne fait aucun doute qu'il y a de véritables tensions au sein de l'ITIE concernant le rôle, l'influence et la redevabilité du Secrétariat. Dans les précédentes versions de ce rapport, le Secrétariat nous a demandé d'étayer certaines de ces préoccupations. Comme indiqué au **chapitre 2**, le risque est qu'en donnant plus de précisions sur ce point, nous compromettrions le droit à la confidentialité de ceux qui nous ont parlé. Nous estimons de plus que cela risquerait d'engendrer des douzaines de conversations du type « il a dit ça », « elle a répondu ça », durant lesquelles des disputes et des tensions, tant passées que présentes, reviendraient à la surface et feraient l'objet de nouvelles discussions, ce qui n'aiderait ni le Conseil d'administration, ni le Secrétariat. Naturellement, ces préoccupations sont une question d'*impression*, mais nous répétons que ce qui est frappant, c'est leur fréquence et leur caractère généralisé.

Compte tenu des fortes pressions qui pèsent sur le fonctionnement du Secrétariat, on comprend que des commentaires sur sa performance et sa redevabilité mettent l'équipe de haute direction sur la défensive. Cependant, ce qui nous préoccupe, c'est que toutes les questions soulevées dans ce

domaine ont généralement été attribuées à des disputes avec certaines personnes et/ou au programme de certaines organisations, et qu'elles peuvent donc être rejetées comme des « attaques » menées contre le Secrétariat par un petit groupe d'organisations et d'individus mécontents. **L'ampleur des préoccupations exprimées au cours des entretiens ne permet tout simplement pas d'appuyer cette opinion.** Cet examen a essayé d'identifier les causes systémiques de cet état de fait et nous pensons que l'analyse ci-dessus atteint cet objectif.

7.2 Améliorer le suivi du Secrétariat international

L'une des principales recommandations de ce rapport est donc que le suivi du travail du Secrétariat soit formalisée et élargie pour dépasser ce qui est actuellement un lien très étroit de redevabilité, fortement axé sur deux personnes — la présidente qui supervise le travail du chef du Secrétariat, avec de temps en temps, des discussions du plan de travail du Secrétariat à haut niveau. Au minimum, cela permettra à des conversations sur le rôle et le travail du Secrétariat d'avoir lieu. C'est aussi un bon moyen de veiller à ce que davantage de membres du Conseil d'administration comprennent bien comment le Secrétariat fonctionne. Enfin, c'est une bonne pratique de gestion des risques : pour le moment, l'ITIE est sans doute trop exposée au risque de voir une énorme force d'influence se concentrer dans les mains de quelques personnes seulement.

Un certain nombre de recommandations découlent de ces observations, comme suit :

Recommandation 14 : Cette recommandation doit être lue en conjonction avec la Recommandation 12 ci-dessus. Un Comité de Surveillance et de Coordination devrait être créé. Ses travaux devraient être dirigés par le/la président(e), ou par un(e) vice-président(e) dont le poste aura été créé. Les statuts de l'association devraient être modifiés afin de charger ce comité du suivi du travail du Secrétariat, au lieu d'attribuer ce rôle principalement au/à la président(e). Le nouveau comité devrait réunir le rôle du Comité de Gouvernance et celui du Comité des Finances. De plus, en ce qui concerne le travail du Secrétariat, il devrait remplir les fonctions suivantes :

- la supervision du rôle du Secrétariat, y compris le développement des programmes de travail et des budgets de ce dernier ;
- l'appui au président et/ou au vice-président dans l'exercice des processus de gestion de la performance de haut niveau qui sont nécessaires pour que le Conseil d'administration puisse surveiller le Secrétariat comme il convient, notamment :
 - Veiller à ce que le chef du Secrétariat ait un descriptif de poste clairement défini ainsi que des objectifs annuels (pas seulement « concrétiser le programme de travail »), qui soient mesurés par le biais d'un processus convenu pour l'évaluation de la performance.
 - Négocier le contrat et la rémunération du chef du Secrétariat, lorsque nécessaire.
 - Accompagner et appuyer le chef du Secrétariat dans l'exercice de ses fonctions et ses souhaits de formation et de développement.
- le soutien du chef du Secrétariat pour le recrutement des membres de l'équipe de haute direction. Bien que nous suggérions que les statuts de l'association ne soient pas modifiés sur le plan du recrutement (le chef du Secrétariat devrait en rester responsable) et qu'il ne faille prendre aucune mesure qui puisse amener les membres du Conseil d'administration à politiser le Secrétariat en essayant d'obtenir la nomination de certaines personnes, le

Conseil d'administration *devrait* s'intéresser visiblement aux compétences, capacités et expériences apportées dans l'équipe de haute direction et à l'endroit où elles se trouvent. De plus, ses membres devraient avoir un rôle bien défini, consistant à s'assurer que des processus de planification de la succession existent à tous les niveaux de l'organisation.

- l'identification d'un membre individuel de ce comité qui pourrait remplir le rôle de point de contact confidentiel pour tous les membres du personnel du Secrétariat, au cas où ceux-ci souhaiteraient exprimer leurs préoccupations quant à certains aspects de la gouvernance et de la gestion de l'ITIE, que ces préoccupations portent sur le Conseil d'administration ou sur le Secrétariat. Cet individu aurait à posséder une expérience probante en matière de gestion, et notamment avoir une certaine connaissance des principes généraux du droit du travail. Nous savons naturellement que le responsable des ressources humaines s'acquitte déjà de ces fonctions en interne, mais en raison de l'absence d'un point de contact officiel, certains membres du personnel du Secrétariat ont parfois ressenti le besoin d'exprimer leurs préoccupations auprès des différents membres du Conseil d'administration. La création d'un point de contact établira un mécanisme permettant au Comité de Surveillance et de Coordination de répondre à de telles préoccupations, et celles-ci ne seront plus le sujet de réunions et de discussions du Conseil d'administration.

Le Comité pourrait être composé de membres individuels du Conseil d'administration qui disposent d'une solide expérience de la gestion à un niveau supérieur ou des présidents et/ou vice-présidents des divers comités permanents du Conseil d'administration.

Dans le cadre de cette recommandation, il serait nécessaire de modifier les articles des statuts qui définissent le rôle de ce comité de gestion. Actuellement, les statuts stipulent que :

- le Conseil d'administration supervise et dirige le travail du Secrétariat *par le biais du président* (cf. Article 13 (1)(vii)) ;
- le Secrétariat de l'ITIE agit sous la direction du Conseil d'administration *par le biais du président* (cf. Article 16 (2)) ;
- le responsable du Secrétariat rend compte au Conseil d'administration *par le biais du président*.

7.3 Problèmes liés au développement organisationnel

Comme il est stipulé plus haut dans le présent rapport, certains ont demandé que cet examen de la gouvernance présente des recommandations détaillées concernant la structure, les systèmes opérationnels et la dotation en personnel du Secrétariat. Nous estimons que ceci dépasse largement son cadre et que nous ne devrions formuler des commentaires ou soumettre des recommandations à ce sujet que sur les aspects qui, selon nous, ont une incidence sur la gouvernance et la redevabilité de l'ITIE dans son ensemble ou qui sont suffisamment importants pour exposer l'ensemble de l'organisation à des risques significatifs.

Cela dit, nous nous inquiétons de ce que les problèmes liés au mode d'organisation et de gestion du Secrétariat aient été soulevés par un nombre non négligeable de personnes interrogées – ce sujet préoccupe un groupe de personnes assez diversifié et d'assez grande taille. Encore une fois, on nous a demandé (au sujet des précédentes versions de ce rapport) de préciser la nature exacte de ces

préoccupations, mais selon nous, accéder à ces demandes serait contre-productif — le plus important, c'est que ces préoccupations ne sont pas le fait d'une poignée d'individus, mais d'un bon nombre de personnes, dont des membres actuels et passés du Secrétariat (mais pas seulement), et qu'elles sont en grande partie axées sur des problèmes de style de gestion.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'équipe d'examen n'a pu passer que trois jours à Oslo. Compte tenu des contraintes encadrant cette mission, elle n'a pas été en mesure d'étudier en détail les systèmes du Secrétariat, ses structures de gestion de la performance, ses procédures internes et sa documentation. Et, bien que l'équipe d'examen soit formée de personnes qui ont toutes occupé des postes d'encadrement dans un grand nombre d'organisations, nous ne sommes pas des spécialistes des ressources humaines ni de la gestion de la performance. Toutefois, nous avons été en mesure de détecter les tensions et le stress qui existent dans l'organisation, et de suggérer des manières d'y remédier plus en détail. La création d'un Comité de Surveillance et de Coordination, mentionnée ci-dessus, contribuerait à aider le Secrétariat à mieux expliquer au Conseil d'administration la manière dont il travaille au quotidien.

Mais nous estimons aussi que le nombre de préoccupations soulevées au cours de notre mission justifie la mise en œuvre d'un processus distinct d'examen organisationnel pour examiner les systèmes et pratiques de gestion au sein du Secrétariat.

Recommandation 15 : Après la Conférence qui se tiendra à Lima en février 2016, un examen organisationnel externe distinct devrait être mené par un cabinet de professionnels en ressources humaines aux compétences appropriées afin d'examiner les structures, les systèmes de gestion de la performance, les mécanismes de retour d'information (par exemple, les outils de retour d'information à 360 degrés) et les processus de formation et de développement. Passer commande, gérer la passation des marchés et superviser un tel examen devraient figurer parmi les premières tâches d'un Comité de Surveillance et de Coordination nouvellement constitué.

En dehors de la nécessité de cet examen, nous souhaiterions aborder l'un des aspects de la structure actuelle du Secrétariat : son emplacement. Notre examen a indiqué que des pressions sont exercées sur le Secrétariat de l'ITIE, tant en faveur d'une centralisation que d'une décentralisation : certaines personnes interrogées ont fait part de leurs préoccupations à l'effet que le Secrétariat n'est pas suffisamment concentré dans l'espace, et d'autres ont souhaité que la représentation régionale soit plus marquée. Les Coordinateurs Nationaux avec lesquels nous nous sommes entretenus ont partagé clairement cet avis : presque tous admirent le travail du Secrétariat, et l'un de leurs plus grands souhaits serait de voir celui-ci se rapprocher des pays mettant en œuvre l'ITIE et de pouvoir s'y rendre plus souvent. Le rapport ScanTeam sur l'appui technique semblait aussi anticiper une plus grande présence régionale pour l'ITIE, que ce soit directement ou par le biais de ses organisations partenaires.

Toutefois, nous sommes préoccupés par le fait que, au moment de la rédaction du présent document, seulement deux des quatre membres de l'équipe de haute direction sont basés à Oslo, les autres hauts responsables travaillant à distance. Même si nous comprenons que cette situation s'est développée pour permettre au personnel d'encadrement de travailler d'une manière mieux adaptée à leur situation personnelle et familiale, cela fait peser un fardeau inéquitable sur le chef du Secrétariat. De plus, cette situation ne permet pas à beaucoup de membres du personnel du Secrétariat de bénéficier du plein soutien de leurs responsables directs, ce qui serait souhaitable. Il

convient que tous les membres de l'équipe de haute direction veillent à passer suffisamment de temps avec leurs collègues, en équipe. C'est un véritable défi, compte tenu de l'endroit où se trouve la moitié d'entre eux et des nombreux déplacements professionnels qu'ils doivent effectuer, mais il est clair que certaines des tensions identifiées au cours de cet examen pourraient être apaisées si l'équipe de gestion passait beaucoup plus de temps ensemble, à Oslo.

DRAFT

8. Financement

Cette évaluation n'avait pas pour objet d'examiner les particularités du modèle de financement de l'ITIE, non pas parce que cela ne concerne pas la question de la gouvernance, mais parce que passer ce modèle en revue et faire des recommandations détaillées aurait demandé plus de temps que nous n'en avons. Nous avons mentionné cette limitation dans notre proposition ainsi que lors de notre première réunion avec le Comité de Gouvernance, le 8 juillet. Cela dit, il est impossible de ne pas formuler quelques commentaires généraux sur le modèle de financement actuel, d'autant plus que cet examen a coïncidé avec un important débat entre un sous-collège du Conseil d'administration (la plupart, mais pas la totalité, des entreprises minières) et le Secrétariat international au sujet du financement de l'organisation.

Le financement de l'ITIE est particulier à plusieurs égards :

- Dans l'ensemble, la majorité du financement lié à l'ITIE échappe à la surveillance formelle du Conseil d'administration — il provient des gouvernements des pays mettant en œuvre l'ITIE, de donateurs bilatéraux par le biais de fonds fiduciaires gérés par la Banque mondiale ou bien il est directement versé par des donateurs bilatéraux et des organisations internationales de la société civile, qui interviennent dans divers pays de l'ITIE.
- La majorité du financement des institutions internationales de l'ITIE — par exemple, le Conseil d'administration et le Secrétariat — provient du sous-collège des pays soutenant l'ITIE qui siègent au Conseil d'administration. Au cours du dernier exercice financier, ces pays ont fourni 62 % du financement de l'Initiative alors qu'ils n'occupaient que 16 % des sièges au Conseil d'administration de l'ITIE.
- Tout le financement destiné à l'ITIE est techniquement alloué sur la base du volontariat par chaque entité soutenant l'Initiative, même si la formule de financement implique que ce n'est pas le cas au niveau collectif pour les gouvernements et les pays soutenant l'ITIE.

L'on peut dire qu'au cours de nos entretiens, un certain nombre de personnes participant à la mise en œuvre de l'ITIE au niveau national ont soulevé des questions relatives au fonctionnement de l'aide technique et financière apportée par la Banque mondiale à ceux qui mettent en œuvre l'ITIE, le principal problème étant le long délai nécessaire pour obtenir ce financement, ce qui a souvent d'importantes répercussions sur le calendrier de la mise en œuvre de l'ITIE dans divers pays. Certains de nos interlocuteurs, dont le Secrétariat de l'ITIE, nous ont demandé de dire si, à notre avis, le niveau de financement actuel était suffisant et si le Conseil d'administration de l'ITIE devrait assurer un suivi plus poussé de ces fonds. Ce type de soutien a déjà été étudié en détail dans un rapport publié par Scanteam cette année, raison pour laquelle nous ne formulons aucune recommandation à cet égard¹⁸. Nous savons cependant que cela semble avoir généré des frictions continues.

¹⁸ <https://eiti.org/fr/document/l-valuation-de-scanteam-des-m-canismes-d-assistance-technique-et-de-financement-de-l-itiet>

Le fait que la majorité du financement destiné aux institutions internationales de l'ITIE provient du sous-collège des gouvernements soutenant l'ITIE représente un défi intéressant pour l'ITIE lorsqu'il s'agit de réconcilier son processus tripartite égalitaire avec le caractère inégal de son financement. Le présent examen n'a trouvé aucun élément indiquant que les pays soutenant l'ITIE abusent de leur pouvoir de financement pour exercer une influence excessive sur le Conseil d'administration ou sur le Secrétariat. Mais, dans le même temps, les représentants de ce sous-collège ont catégoriquement affirmé que le nombre de leurs représentants au Conseil d'administration de l'ITIE ne devrait pas être réduit.

Une caractéristique générale de la gouvernance est sans doute que l'existence d'un large fossé entre le pouvoir et l'influence, et leur représentation officielle peut poser un risque. En effet, si un groupe puissant a l'impression de ne pas être représenté de façon adéquate dans une structure de gouvernance, il peut choisir de se retirer de cette structure ou d'aller exercer son influence ailleurs et d'une manière moins transparente. Nous souhaiterions répéter ici que nous ne trouvons aucun élément indiquant que cela soit le cas, mais c'est justement cette dynamique qui nous rend peu enclins à recommander une réduction du niveau de représentation des pays soutenant l'ITIE au Conseil d'administration en vue d'accroître la représentation des pays mettant en œuvre l'ITIE, comme le Secrétariat l'a suggéré.

Alors que les entreprises extractives continuent de connaître une période prolongée de faibles prix des matières premières et de réductions assez conséquentes des coûts et des effectifs, ce serait probablement une bonne gestion des risques pour l'ITIE que d'élargir ses sources de financement à d'autres types d'organisations membres (ou même non membres, comme de grandes organisations caritatives). La description de la formule de financement publiée sur le site Internet de l'ITIE¹⁹ mentionne que l'un des trois principes de cette formule est qu'« *aucun collège ni aucune partie prenante ne domine le niveau de financement* », mais avec 62 % du financement provenant des pays soutenant l'ITIE et des agences de développement, c'est exactement ce qu'il se passe.

Quant au financement des institutions internationales de l'ITIE, on peut trouver de bonnes informations sur les comptes précédemment audités ainsi qu'une description générale de la manière dont l'organisation est financée sur le site Internet de l'Initiative. Nous croyons savoir que les systèmes financiers du Secrétariat ont été passés en revue et améliorés au fil du temps. Cela dit, nous trouvons étrange que le modèle de financement réel (c'est-à-dire la manière dont le montant qu'il convient de demander à chaque entité soutenant l'ITIE est déterminé) ne soit pas publié sur le site Internet de l'ITIE. Cette omission devrait être rectifiée.

Au cours de notre évaluation, nous avons trouvé relativement peu de membres du Conseil d'administration qui semblaient intéressés par la dimension financière et la levée de fonds, et il nous semble que ce manque d'intérêt constitue en lui-même un problème de gouvernance. Ceux à qui nous avons demandé de quelle manière les questions financières étaient abordées par le Conseil d'administration nous ont répondu qu'en général, alors que les discussions portant sur des questions purement nationales ou sur des questions politiques pouvaient durer des heures lors des réunions du Conseil d'administration, les questions portant sur le financement et la levée de fonds semblaient être reléguées en fin de réunion, qu'elles faisaient très rarement l'objet d'une grande attention et

¹⁹ <https://eiti.org/fr/a-propos/financement>

que lorsque des membres du Conseil d'administration essayaient d'aborder certains postes budgétaires, la discussion pouvait être précipitée ou ignorée.

De plus, l'efficacité de la planification du travail et des processus de budgétisation actuels fait l'objet de disputes et c'est peut-être ce désaccord qui contribue aux tensions entre certains membres du sous-collège du secteur minier (dont la plupart acheminent leur financement par le biais du CIMM) et le Secrétariat international. Certains ont l'impression que le Secrétariat commence par élaborer un programme de travail avant de chercher un financement pour le mettre en œuvre, au lieu d'attendre que le Conseil d'administration ait fixé un objectif budgétaire pour déterminer le programme de travail en fonction du budget disponible. Ce sentiment et cette description du processus font l'objet de violentes disputes et le présent examen ne cherche pas à trancher la question.

Cependant, cette dispute soulève la question de l'opportunité de modifier la manière dont le Conseil d'administration assure le suivi des questions de financement et de changer le modèle de financement lui-même. Ce genre de conversation peut être moins attrayant ou moins passionnant que les questions nationales ou politiques, mais nous considérons qu'une variation positive ou négative de dix pour cent de l'exécution du budget ou du financement représente en fait un bien plus grand risque pour l'ITIE que le gain ou la perte d'un ou deux pays membres. La création d'un Comité de Surveillance et de Coopération (comme discuté aux **chapitres 5 et 7**) responsable à la fois des finances et de la gouvernance, présidé soit par le président soit par un nouveau vice-président, devrait contribuer à remédier à ce manque d'attention.

En outre, nous souhaiterions recommander vivement que le Conseil d'administration réexamine la question de la nature volontaire du financement. Le fait qu'il y ait une dispute sur le montant qu'un sous-collège donné doit payer laisse penser que le financement n'est pas réellement volontaire dans la pratique. Le fait que le financement occupe une position mal définie entre le volontariat et l'obligation semble créer des tensions au sein de l'ITIE, sans compter le fait que cela complique grandement toutes prédictions relatives aux futurs revenus. De plus, cela représente une difficulté intéressante, en ce que certaines organisations peuvent s'engager à soutenir l'ITIE sans pour autant contribuer financièrement à son fonctionnement. De fait, certaines des entreprises qui figurent actuellement sur le site Internet de l'ITIE en tant que partisans n'ont apporté aucune contribution financière à l'organisation ces dernières années. En gardant cela à l'esprit, nous formulons les recommandations suivantes.

Recommandation 16 : Le Conseil d'administration de l'ITIE devrait envisager d'apporter les réformes suivantes à son modèle de financement, notamment :

- **Passer à un modèle de financement minimum obligatoire, dans lequel tous les pays et entreprises soutenant l'ITIE (au niveau international de l'organisation) devraient payer des frais annuels minimaux. Ces frais pourraient être réunis par le biais d'organisations plus générales (par ex. le CIMM), et les entreprises et les pays seraient naturellement encouragés à verser à l'ITIE des contributions volontaires supplémentaires en plus des frais annuels minimaux.**
- **Définir une stratégie permettant d'éviter de trop dépendre, comme aujourd'hui, d'un seul sous-collège, y compris en examinant si un financement supplémentaire ne pourrait pas**

être obtenu auprès de fondations, d'organisations internationales de la société civile et d'investisseurs.

- Conformément aux recommandations formulées au chapitre 9 sur la transparence du processus, le modèle de financement actuel ainsi que tous les futurs modèles devraient être publiés sur le site Internet de l'ITIE et dans la Norme ITIE.

DRAFT

9. Transparence des processus clés

Une constatation inattendue de nos travaux a été le manque de transparence (sans doute involontaire) qui entoure la manière dont l'ITIE fonctionne. À plusieurs reprises, nous avons constaté que des documents clés étaient difficiles à trouver ou n'étaient pas publiés. Les processus importants sont connus de la plupart de ceux qui participent déjà à l'ITIE, mais ce n'est souvent pas le cas des personnes extérieures aux principales institutions internationales comme le Conseil d'administration ou le Secrétariat. Ce manque de transparence est bien sûr étrange pour une organisation œuvrant en faveur de la transparence et génère les risques suivants :

- Les personnes extérieures à l'organisation (ou même les très nombreuses personnes qui participent aux programmes de l'ITIE au niveau national) pourraient avoir du mal à comprendre la manière dont la gouvernance internationale est exécutée.
- Ceux qui viennent d'arriver dans les institutions internationales de l'ITIE pourraient avoir davantage de difficultés à comprendre les règles et processus qu'ils doivent maintenant connaître afin d'être de bons membres du Conseil d'administration ou du Secrétariat. Cela souligne l'importance de mettre en place de bonnes séances d'intégration et de proposer une documentation solide.
- Cela pourrait involontairement concentrer le pouvoir aux mains de ceux qui connaissent l'histoire ainsi que les tenants et les aboutissants des processus et de la gouvernance — c'est-à-dire un nombre relativement réduit de membres du Conseil d'administration et du personnel du Secrétariat.
- Cela ouvre la possibilité que l'organisation s'éloigne par mégarde des règles et des principes fondamentaux qui la guident, comme stipulé dans les statuts de l'association l'ITIE.

Les documents fondamentaux devraient être facilement accessibles et rendus publics. Il est évident que ce processus devrait commencer par les statuts de l'association eux-mêmes. Les statuts sont le document de gouvernance définissant l'organisation et pourtant, à l'heure actuelle, ils sont relégués à la fin de la Norme ITIE, à partir de la page 44. On peut les trouver sous forme de document distinct dans la section « Publications » du site Internet de l'ITIE, mais seulement en fouillant bien. Comme indiqué au **chapitre 3**, nous avons été frappés par le fait que les personnes interrogées pour l'examen, y compris les membres du Conseil d'administration, ne mentionnaient que très peu les principes et documents fondamentaux de l'ITIE.

Ensuite, la manière dont le Conseil d'administration de l'ITIE est élu/sélectionné est actuellement connue des membres du Conseil d'administration et du Secrétariat, mais n'est pas connue du public au-delà des références aux processus collégiaux qui sont faites dans les statuts de l'association susmentionnés. En vertu de ces statuts, chaque collège de parties prenantes (et dans certains cas, les sous-collèges) élabore ses propres directives pour élire/sélectionner les personnes qui seront membres à part entière ou suppléants au Conseil d'administration, et pour décrire la façon dont le collège lui-même fonctionne. Pour le moment, aucune de ces directives ne semble être publiée. Nous croyons savoir qu'elles sont en train d'être examinées avant la prochaine Conférence de l'ITIE, mais nous recommandons que les directives les plus récentes soient rendues publiques.

Troisièmement, si le site Internet de l'ITIE propose des informations utiles concernant le financement et les comptes de l'ITIE, il n'explique pas actuellement à quoi sert la formule, *comment* elle est déterminée et quelles demandes de financement sont présentées aux pays et entreprises soutenant l'ITIE. On trouvera au **chapitre 8** une discussion plus approfondie de la nature « volontaire » du financement de l'organisation. Quelles que soient les décisions qui sont prises à ce sujet, il convient de publier plus clairement des informations détaillées sur la façon dont l'organisation est financée. Il semble que ces informations se trouvent actuellement dans les procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration, mais étant donné que ceux-ci totalisent des centaines de pages et couvrent presque une décennie de réunions, nous trouvons étrange que l'on doive connaître l'histoire du Conseil d'administration sur le bout des doigts pour bien comprendre une question aussi simple que le financement.

Enfin, nous avons rencontré des cas où de simples aspects de la procédure interne du Conseil d'administration, par exemple la règle relative au quorum pour les comités, avaient été saisis dans les procès-verbaux d'anciennes réunions des comités ou du Conseil d'administration. Il faudrait faire un effort à cet égard pour aller chercher ces informations et veiller à ce que le *Manuel du Conseil d'administration* comprenne tous ces aspects des procédures convenues.

Pris individuellement, on peut croire que ce sont des points de détail, mais considérés collectivement, ils montrent un manque d'accessibilité — et donc, de fait, de transparence —, autour des faits fondamentaux de la gouvernance de l'ITIE : la manière dont les membres du Conseil d'administration sont élus/sélectionnés et les règles qui régissent leur travail ainsi que le financement de l'organisation.

Recommandation 17 : C'est pour cette raison que nous recommandons que le Comité de Gouvernance et le Secrétariat entreprennent un examen des documents et des processus fondamentaux en matière de gouvernance et veillent à ce que tous soient (pour citer la Norme ITIE au sujet des Rapports ITIE nationaux) « compréhensibles, activement promus, accessibles au public et contribuant au débat public ».

10. Autres questions

10.1 Résolution des conflits

L'une des questions qui émergent de cette évaluation est relativement simple : qui devrait déterminer ce que signifie « faire de l'ITIE » ? Un certain nombre de personnes interrogées issues de tous les collèges se sont inquiétées du fait que le Conseil d'administration et le Secrétariat aient tous deux tenté à différentes reprises d'être l'organe répondant à cette question.

L'on pourrait utiliser l'analogie suivante à titre de comparaison avec une structure de gouvernance extrêmement traditionnelle. Le Conseil d'administration de l'ITIE tient lieu de « pouvoir législatif » de l'organisation : un grand éventail de collèges y sont représentés et le Conseil d'administration est chargé d'étudier les projets politiques de l'ITIE (ses « lois et règlements »), d'en débattre et de les adopter ou les rejeter. Le président (ainsi que les présidents et vice-présidents des comités) participe à la supervision et à la direction des travaux de l'organisation dans son ensemble. Le Secrétariat tient lieu de pouvoir exécutif de l'organisation, c'est-à-dire qu'il mène à bien le programme de travail convenu par le Conseil d'administration et qu'il est chargé d'appliquer la politique de l'organisation. Et enfin, les Validateurs de l'ITIE font en fait office d'organes d'audit, c'est-à-dire qu'ils sont là pour vérifier que les pays mettant en œuvre l'ITIE font bien ce qu'ils disent faire, bien que ce soit tous les deux ans seulement.

Pour poursuivre cette analogie très imparfaite, la fonction manquante dans cette combinaison est une forme de pouvoir judiciaire : lorsque survient un différend au sujet de la signification exacte de la « loi » de l'ITIE, qui analyse la situation et statue, surtout si ce différend survient longtemps avant une échéance de Validation ? En premier lieu, le Conseil d'administration devrait sans aucun doute être responsable de l'interprétation de la Norme, mais il ne semble pas disposer de procédures lui permettant de réexaminer ses propres décisions si elles sont remises en question.

L'absence d'un mécanisme quelconque de médiation, d'arbitrage ou de résolution des différends signifie que ce rôle revient à la fois au Conseil d'administration et au Secrétariat. Notre avis est que, dans la plupart des cas, ceux-ci *sont* bien les organisations qui doivent gérer les différends quotidiens. En effet, le succès de l'ITIE tient à sa réactivité face aux difficultés rencontrées, et comme ce rapport formule déjà un certain nombre de recommandations qui alourdiront les procédures de l'Initiative et qui la rendront plus rigide si elles sont adoptées, il ne faut en suggérer d'autres encore qu'avec prudence.

Cela dit, plusieurs personnes interrogées se sont dites inquiètes au sujet de deux éléments relatifs à cet aspect. Tout d'abord, elles craignent que lorsqu'il est demandé au Secrétariat et/ou au Conseil d'administration de jouer un rôle de médiation dans le cadre d'un différend au niveau national, ils ne fassent jouer à cette occasion des questions ou des influences qui n'ont rien à voir avec le différend lui-même. Par exemple, le Secrétariat peut s'inquiéter de l'impact d'une décision sur les ressources disponibles ou sur le calendrier, ou se trouver partagé entre son rôle de fournisseur d'assistance technique aux pays alors qu'il fournit en même temps des avis sur les rapports de Validation (souvent controversés). Quant à eux, les membres du Conseil d'administration peuvent s'inquiéter de la façon dont une certaine interprétation de la politique de l'ITIE pourrait influencer leurs propres

organisations si elle donnait naissance à une nouvelle politique. Dans ces circonstances, aucun de ces deux organes n'abordera le problème avec l'esprit très clair et de façon tout à fait objective.

Le deuxième sujet de préoccupation de certains membres du Conseil d'administration tient au fait que celui-ci consacre de plus en plus de temps à statuer sur des différends à caractère national, ce qui a trois conséquences négatives : cette tâche peut nécessiter énormément de temps, elle éloigne le Conseil d'administration de la gestion stratégique de l'organisation dans son ensemble et elle nuit rapidement au capital social et à la confiance dont a besoin le Conseil d'administration pour poursuivre son travail.

Les précédentes versions de ce rapport recommandaient que le Conseil d'administration envisage de mettre sur pied un mécanisme de résolution des conflits qui puisse répondre à ces problèmes. L'idée a été accueillie avec un certain manque d'enthousiasme. Beaucoup de personnes estimaient que la résolution des conflits est l'une des principales fonctions du Conseil d'administration. En fin de compte, le nombre de personnes qui semblaient ne pas avoir une idée bien claire du rôle que pourrait jouer un tel mécanisme était supérieur au nombre de personnes qui en avaient fait la suggestion pour commencer. C'est pourquoi nous ne poursuivons pas cette idée et nous ne faisons pas de recommandation à cet égard. Nous suggérons que le Comité de Gouvernance (ou le Comité de Surveillance et de Coordination, si la recommandation le concernant est adoptée) examine cette question à l'avenir.

10.2 Les Assemblées générales des Membres de l'ITIE

L'une des caractéristiques fascinantes de l'ITIE est le fait que pratiquement aucune des personnes interrogées aux fins de la présente évaluation n'a mentionné son instance gouvernante. Selon ses statuts, l'ITIE est une association de droit norvégien. Les membres de cette association se réunissent en même temps qu'a lieu la Conférence de l'ITIE (soit tous les deux à trois ans), et leur assemblée générale est chargée, pour l'essentiel, d'approuver les activités et les comptes du Conseil d'administration de l'ITIE, d'élire son Conseil d'administration et son président, et d'aborder toute autre question soulevée par ses membres.

Bien qu'il ne soit apparemment pas rigoureusement obligatoire, en vertu du droit norvégien, que l'association dispose d'une telle structure, nous entendons qu'elle ferait figure d'exception dans le cas contraire. En réalité, les membres de l'association ITIE se réunissent trop rarement pour participer de manière significative à la gouvernance et exercer la responsabilité du Conseil d'administration.

Cela dit, nous n'avons entendu aucune demande, quelle qu'elle soit, de modifier l'état des choses actuel, et aucune suggestion visant à gérer l'association différemment. Le très faible nombre de personnes qui l'ont mentionnée ont fait remarquer qu'il s'agissait d'une sorte de fait accompli et qu'il était difficile d'encourager les membres de l'association à participer à des réunions. Étant donné l'absence d'inquiétude quant à cet aspect de la gouvernance de l'ITIE, nous ne formulons aucune recommandation dans ce domaine, si ce n'est la suggestion que le Conseil d'administration pourrait envisager de se pencher sur les moyens de rendre les assemblées générales plus constructives à l'avenir.

Annexe A : Résumé des recommandations

Recommandation 1. Il faut lancer un programme de développement des compétences du Conseil d'administration. Ce programme devrait avoir pour objectif de veiller à ce que :

- tous les membres du Conseil d'administration assimilent les documents qui régissent l'ITIE ainsi que ses processus ;
- le *Manuel du Conseil d'administration* soit régulièrement mis à jour, avec des informations détaillées sur le fonctionnement de l'ITIE ainsi que sur les processus et coutumes qui en guident les opérations ;
- une fois par an, le Conseil d'administration tienne une séance consacrée à la gouvernance, au cours de laquelle il étudie les résultats de l'enquête sur le Conseil d'administration (en supposant que ces enquêtes deviennent un événement annuel), discute de sa position actuelle et de celle qu'il devrait occuper sur le diagramme 1 ci-dessus, passe en revue les taux de présence et prend le temps de réexaminer et d'approuver le code de conduite du Conseil d'administration ;
- un programme d'initiation ait été mis en place pour les membres du Conseil d'administration, non seulement au début de chaque mandat, mais aussi pour les membres qui y entrent en cours de mandat (il ressort de notre examen que l'initiation de ces nouveaux membres était insuffisante et qu'elle semblait partir du principe que l'initiation serait assurée avant tout par le collège de ces nouveaux membres).

Recommandation 2 : Il convient de publier, dans les meilleurs délais, les directives collégiales qui existent, mais qui ne sont pas accessibles actuellement. Plus important encore : même si les collèges individuels assumeront sans doute la responsabilité du perfectionnement de leurs propres directives, nous recommandons également que l'actuel Comité de Gouvernance établisse un calendrier clair pour ce processus. Enfin, le Comité de Gouvernance devrait aussi examiner les projets de directives collégiales pour s'assurer qu'ils sont alignés sur les principes sanctionnés par la Norme ITIE avant d'être arrêtés définitivement et publiés.

Recommandation 3 : Nous recommandons que l'existence du rôle potentiellement double de certains pays, qui sont à la fois des partisans et des pays mettant en œuvre l'ITIE, soit explicitement reconnue dans les directives collégiales élaborées à l'intention des gouvernements soutenant l'ITIE et qu'un processus soit élaboré pour reconnaître ce rôle double. Nous recommanderions également que, pour les besoins du calcul des sièges au Conseil d'administration, chaque pays détenant un tel double statut décide du collège auquel il souhaite appartenir, car il semblerait étrange qu'un pays puisse prétendre être élu dans le cadre de deux processus distincts. Une autre solution serait que le Conseil d'administration envisage de diviser le collège des pays en deux collèges distincts, bien que cela nécessite aussi de modifier les règles du Conseil d'administration en matière de vote.

Recommandation 4 : Le Conseil d'administration devrait envisager d'ajouter dans les statuts de l'association de nouvelles dispositions qui permettraient aux collèges de radier et de remplacer des membres du Conseil d'administration si leur taux de présence tombe en dessous d'un niveau donné.

Recommandation 5 : Compte tenu de la relative complexité de l'ITIE, le présent rapport recommande que l'on attende généralement des membres du Conseil d'administration qu'ils s'efforcent d'y siéger pendant la durée entière d'un « mandat » (c'est-à-dire pendant toute la période qui sépare deux Conférences de l'ITIE). Si la possibilité doit certes être ménagée pour un membre à part entière de se faire remplacer par un suppléant pendant cette période, il y a lieu de viser autant que possible à ce qu'un nombre maximum de membres du Conseil d'administration servent pendant la durée entière d'un mandat et de décourager avec force des durées de service inférieures à cette période (deux à trois ans).

Recommandation 6 : Le Conseil d'administration devrait envisager d'appliquer des limites à la durée des mandats des membres du Conseil d'administration.

Recommandation 7 : Le Conseil d'administration voudra peut-être examiner l'opportunité de renforcer la formulation des statuts de l'association afin de rendre obligatoire le remplacement d'un membre à part entière qui démissionne en cours de mandat par son suppléant, en ménageant l'option pour l'organisation représentée par le membre démissionnaire de se voir offrir une position de suppléant au Conseil d'administration.

Recommandation 8 : Nous recommandons que le nombre de représentants du collège des pays mettant en œuvre l'ITIE au Conseil d'administration dispose d'un membre à part entière et d'un suppléant de plus afin de mieux refléter la croissance importante de l'ITIE dans les régions Asie-Pacifique et Amériques.

Recommandation 9 : Le Conseil d'administration devrait donc envisager de fournir une forme de financement qui couvrirait entièrement ou en partie les frais de déplacement et d'hébergement liés à la participation des représentants des pays mettant en œuvre l'ITIE qui ne reçoivent pas d'aide financière de cette source ou d'ailleurs. On pourrait également envisager de leur apporter un appui — peut-être provenant de la Banque mondiale ou d'autres donateurs — pour leur permettre de se réunir et de discuter avec d'autres membres de leur groupe régional. Nous sommes bien conscients que cette solution prête à controverses. Si elle est adoptée, nous recommanderions que le niveau de soutien apporté, la classe de voyage et les règles relatives aux déplacements soient identiques à ce qui est stipulé dans le *Manuel du Conseil d'administration* pour les représentants de la société civile venant des pays mettant en œuvre l'ITIE.

Recommandation 10 : Le présent rapport recommande qu'un forum de mise en œuvre de l'ITIE soit créé afin de permettre aux pays mettant en œuvre l'ITIE de mieux faire entendre leur voix dans la gouvernance de l'ITIE.

Recommandation 11 : Nous recommandons que tous les membres du Conseil d'administration soient tenus de siéger à au moins un comité afin de pouvoir garder leur poste de membre du Conseil d'administration.

Recommandation 12 : Nous recommandons la création d'une nouvelle structure pour les comités permanents, en mettant particulièrement l'accent sur la mise en place d'un nouveau Comité de Surveillance et de Coordination, présidé par le/la président(e) ou un(e) vice- président(e) 3

.

Recommandation 13 : Compte tenu du poids de plus en plus important des responsabilités du/de la président(e), nous considérons que le Conseil d'administration devrait envisager de créer un poste de vice-président(e).

Recommandation 14 : Cette recommandation doit être lue en conjonction avec la Recommandation 12 ci-dessus. Un Comité de Surveillance et de Coordination devrait être créé. Ses travaux devraient être dirigés par le/la président(e), ou par un(e) vice-président(e) dont le poste aura été créé. Les statuts de l'association devraient être modifiés afin de charger ce comité du suivi du travail du Secrétariat, au lieu d'attribuer ce rôle principalement au/à la président(e).

Recommandation 15 : Après la Conférence qui se tiendra à Lima en février 2016, un examen organisationnel *externe* distinct devrait être mené par un cabinet de professionnels en ressources humaines aux compétences appropriées afin d'examiner les structures, les systèmes de gestion de la performance, les mécanismes de retour d'information (par exemple, les outils de retour d'information à 360 degrés) et les processus de formation et de développement. Passer commande, gérer la passation des marchés et superviser un tel examen devraient figurer parmi les premières tâches d'un Comité de Surveillance et de Coordination nouvellement constitué.

Recommandation 16 : Le Conseil d'administration de l'ITIE devrait envisager d'apporter les réformes suivantes à son modèle de financement, notamment :

- Passer à un modèle de financement minimum obligatoire, dans lequel tous les pays et entreprises soutenant l'ITIE (au niveau international de l'organisation) devraient payer des frais annuels minimaux. Ces frais pourraient être réunis par le biais d'organisations plus générales (par ex. le CIMM), et les entreprises et les pays seraient naturellement encouragés à verser à l'ITIE des contributions volontaires supplémentaires en plus des frais annuels minimaux.
- Définir une stratégie permettant d'éviter de trop dépendre, comme aujourd'hui, d'un seul sous-collège, y compris en examinant si un financement supplémentaire ne pourrait pas être obtenu auprès de fondations, d'organisations internationales de la société civile et d'investisseurs.
- Le modèle de financement actuel ainsi que tous les futurs modèles devraient être publiés sur le site Internet de l'ITIE et dans la Norme ITIE.

Recommandation 17 : Nous recommandons que le Comité de Gouvernance et le Secrétariat entreprennent un examen des documents et des processus fondamentaux en matière de gouvernance et veillent à ce que tous soient (pour citer la Norme ITIE au sujet des Rapports ITIE nationaux) « *compréhensibles, activement promus, accessibles au public et contribuant au débat public* ».

Annexe B : Liste des personnes interrogées et commentaires

* Les personnes marquées d'un astérisque ont aussi fourni des commentaires écrits sur les précédentes versions de ce rapport.

Membres du Conseil d'administration de l'ITIE

1. Clare Short, présidente*
2. Didier Vincent Kokou Agbemadon, Coordinateur National, ITIE Togo
3. Florent Michel Okoko, président du Comité ITIE, République du Congo*
4. Le sénateur Gbehzohngar Findley, Libéria
5. Shahmar Movsumov, directeur exécutif du Fonds pétrolier de l'État, Azerbaïdjan
6. Mark Pearson, directeur général, Ressources naturelles Canada*
7. Mary Warlick, première sous-secrétaire d'État adjointe, États-Unis*
8. Nils Grimlund, chargé de dossiers, ministère des Affaires étrangères de la Suède
9. Marine de Carné de Trécesson, ministère des Affaires étrangères de la France
10. Gubad Ibadoglu, chercheur principal, Centre de recherches économiques, Azerbaïdjan
11. Natalia Yantsen, directrice, PA Formation normes fiscales, Kazakhstan
12. Faith Nwadishi, directrice exécutive, Fondation Koyeneum Immalah, Nigéria
13. Daniel Kaufmann, président, Institut de gouvernance des ressources naturelles, États-Unis
14. Fabby Tumiwa, directeur exécutif, IESR, Indonésie
15. Marinke van Riet, directrice internationale, Publiez ce que vous payez (PCQVP), Royaume-Uni*
16. Matthew Bliss, directeur – Extractives, Cordaid, Pays-Bas
17. Jean-François Lassalle, vice-président des affaires publiques, Total, France
18. Carine Smith Ihenacho, vice-présidente des affaires juridiques, Statoil, Royaume-Uni*
19. Stuart Brooks, responsable des relations internationales, Chevron, Royaume-Uni
20. Guillermo Garcia, responsable de la transparence des revenus, ExxonMobil, États-Unis
21. Jim Miller, vice-président de la sécurité et des affaires environnementales, Freeport-McMoRan, États-Unis
22. Laurel Green, conseillère principale en politiques, RioTinto, Royaume-Uni
23. Ian Wood, vice-président, BHP Billiton, Australie*
24. Alan McLean, vice-président exécutif, Royal Dutch Shell, Pays-Bas*
25. Dominic Emery, vice-président, BP, Royaume-Uni
26. Alan Knight, directeur général, ArcelorMittal, Royaume-Uni
27. David Diamond, codirecteur mondial de la stratégie d'entreprise de groupe, Allianz Global Investors, France
28. Manuel Adamini, directeur de la recherche en matière de stratégie d'entreprise de groupe, ACTIAM, Pays-Bas.

Les personnes suivantes n'étaient pas disponibles pour participer à un entretien, mais ont fourni des commentaires écrits sur l'examen :

24. Maria Inmaculada Montero-Luque, responsable des politiques, Commission européenne
25. Brendan O'Donnell, responsable de la campagne sur le pétrole, Global Witness

Certains collègues ont aussi fourni des commentaires collectifs par écrit concernant les précédentes versions du présent rapport, notamment :

- La Commission européenne, la France, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et les Pays-Bas ont formulé des commentaires de groupe sur le second projet de rapport.
- Les représentants du collège de la société civile au Conseil d'administration ont formulé des commentaires collectifs sur le second projet de rapport.

Membres du Secrétariat de l'ITIE

1. Jonas Moberg, directeur du Secrétariat*
2. Eddie Rich, directeur adjoint du Secrétariat*
3. Sam Bartlett, directeur technique et régional*
4. Dyveke Rogan, directrice des politiques*
5. Christina Berger, responsable de la communication*
6. Gisela Granado, responsable pays*
7. Shemshat Kasimova, responsable pays*
8. Anders Kråkenes, directeur relations presse et numérique*
9. Leah Krogsund, secrétaire exécutive gestion financière et administrative
10. Francisco Paris, directeur régional*
11. Samson Tokpah, directeur régional*
12. Pablo Valverde, directeur pays*

L'équipe de haute direction a fourni un commentaire collectif sur le premier et sur le second projets de rapport. Le comité du personnel du Secrétariat a formulé des commentaires collectifs sur le second projet de rapport.

Anciens membres du Conseil d'administration et du Secrétariat de l'ITIE

13. Woulter Biesteros, ancien directeur régional auprès du Secrétariat
14. Tim Bittiger, ancien directeur régional auprès du Secrétariat
15. Richard Dion, ancien directeur régional auprès du Secrétariat
16. Siri Farstad, ancienne directrice régionale auprès du Secrétariat, actuellement directrice du développement durable, Statoil
17. Tony Hodge, anciennement du CIMM, Royaume-Uni
18. Karina Litvack, anciennement de F & C Asset Management, actuellement directrice non exécutive d'ENI, Royaume-Uni
19. Julie McDowell, anciennement de Standard Life, actuellement directrice et conseillère indépendante, Royaume-Uni
20. Radhika Sarin, anciennement de Publiez ce que vous payez, actuellement chez Oxfam, Royaume-Uni.

Participants au processus ITIE à l'échelon national

21. Maryatti Abdullah, coordinatrice chez Publiez ce que vous payez, Indonésie
22. Zainab Ahmed, secrétaire exécutive du secrétariat de l'ITIE Nigéria (NEITI)
23. Selvi Ali, SKK Migas, Indonésie

24. Gro Anundskaas, directrice adjointe, ministère du Pétrole et de l'Énergie de la Norvège
25. Franklin Ashiadey, Coordinateur National de l'ITIE, Ghana
26. Gerald Brimo, PDG, Nickel Asia Corporation, Philippines
27. Teresa S. Habitan, présidente de l'ITIE Philippines
28. Henry Harmon, vice-président, Golden Veloleum, Libéria
29. Victor Hart, président de l'ITIE Trinité-et-Tobago
30. Andrés Hernández, directeur, Transparency International, Colombie
31. Mina Horace, Coordinatrice Nationale, Sierra Leone
32. Eric Joyce, représentant de la société civile – Groupe multipartite de l'ITIE Royaume-Uni
33. Kona Karmo, Coordinateur National de l'ITIE Libéria
34. Merga Kenea, Coordinateur National de l'ITIE Éthiopie
35. Marie-Anne Mackenzie, présidente — ITIE, ministère du Commerce, de l'Industrie et des Compétences, Royaume-Uni
36. Cielo Magno, coordinateur Bantay Kita, Philippines
37. Alessandra Gay Ordenes, Coordinatrice Nationale de l'ITIE Philippines
38. Eduardo Rubio, responsable des affaires extérieures, Anglo American, Pérou
39. Elfreda Tamba, commissaire général, administration fiscale du Libéria, Libéria
40. Elisabeth Ungar, directrice exécutive, Transparency International, Colombie.

Autres

41. Luke Bellany, coordinateur de l'ITIE, CIMM, Royaume-Uni
42. Jessica Collingwood, responsable des politiques, ministère des Affaires étrangères et du Commerce, Australie
43. Diana Corbin, responsable principale des opérations, Banque mondiale, États-Unis
44. Umesha De Silva, analyste politique, ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada
45. Amelia Evans, MSI Integrity, États-Unis
46. Dylan Gerlard, ministère des Affaires étrangères de la France*
47. Alex Gillies, directeur des programmes de gouvernance, Institut de gouvernance des ressources naturelles, États-Unis
48. Helle Klavenes, Animare Futurum AS, Norvège*
49. Asmara Klein, coordinatrice de l'ITIE, Publiez ce que vous payez (PCQVP), Royaume-Uni
50. Christian Fredrik Michelet, partenaire, Arntzen de Besche, Norvège*
51. Sarah Owens, Global Witness, Royaume-Uni
52. Hayley Rice, Département d'État des États-Unis
53. Duncan Robertson, directeur, CIMM, Royaume-Uni
54. Paulo De Sa, responsable des pratiques, Banque mondiale, États-Unis
55. Andrew Schloeffel, spécialiste principal de l'exploitation minière, Banque mondiale, États-Unis
56. Colin Tinto, chargé de campagne pétrole, Global Witness
57. Erica Westenberg, responsable principale de la gouvernance, Institut de gouvernance des ressources naturelles.

Annexe C : Documents examinés

Bickham, Edward, *Mining and the Extractive Industries Transparency Initiative*, document commandé par le président du CIMM, août 2015.

MSI Integrity, *Protecting the Cornerstone: Assessing the Governance of the Extractive Industries Transparency Initiative Multi-Stakeholder Groups*, février 2015.

O'Sullivan, D., *What's the Point of Transparency*, avril 2013.

Rich, E. et Moberg, J., *Beyond Governments – Making Collective Governance Work – Lessons from the Extractive Industries Transparency Initiative*, 2015.

Scanteam, *Technical and Financial Support to an Evolving Global Governance Mechanism*, évaluation conjointe réalisée par l'ITIE et le Fonds fiduciaire multi-donateurs de l'ITIE de la Banque mondiale, janvier 2015.