



Évaluation indépendante de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives

Rapport de synthèse

Soumis au Conseil d'administration et au Secrétariat international de l'ITIE

16 janvier 2023

Aperçu du rapport

Près de deux décennies après le lancement initial de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), il y a lieu de soulever certaines questions au sujet de l'initiative :

- **Est-elle pertinente ?**
- **Est-elle efficace ?**
- **Quels sont les impacts, tant prévus qu'imprévus, auxquels elle contribue ?**
- **Peut-on la pérenniser ?**

L'évaluation mondiale indépendante de l'ITIE est un vaste projet qui vise à répondre à ces questions.

Le rapport a été rédigé par les évaluateurs indépendants Voconiq et Square Circle.

Rapports, données et supports de l'évaluation

L'évaluation a été menée sous forme d'« évaluation ouverte », avec une focalisation sur la présentation de mises à jour concernant le projet, de rapports de terrain et de livrables à mesure qu'ils devenaient disponibles. Cette approche d'évaluation ouverte comprend également un engagement à publier les informations et données sous-jacentes qui ont été regroupées dans le cadre du processus d'évaluation.

Ce rapport résumé de l'évaluation présente un aperçu de haut niveau du projet d'évaluation dans son ensemble. Il ne contient pas les constatations plus détaillées ni l'intégralité des données sous-jacentes qui orientent le rapport principal plus élaboré.

Pour qu'autant de personnes que possible puissent accéder à l'évaluation, différents niveaux de détail et de données ont été prévus dans les produits suivants de l'évaluation :

- Les Termes de Référence et le rapport initial du projet.
- Le présent rapport de synthèse (24 pages), qui présente les informations clés sur le contexte, les constatations et les recommandations du rapport principal.
- Le rapport d'évaluation principal (64 pages).
- Un récit/rapport numérique présentant le « récit » de l'évaluation, y compris ses principales constatations.
- Un rapport sur les constatations au niveau des pays, qui résume les données et constatations principales de chacun des 10 pays couverts par une étude de cas.
- Un rapport des études de cas sur les politiques, qui résume les données et constatations principales de chacune des 3 études de cas sur les politiques.
- Le tableau de bord du *Governance Sentiment Instrument* (Instrument de mesure des opinions sur la gouvernance [GSI]) qui offre un accès ouvert à l'enquête auprès des « initiés » de l'ITIE.
- Des graphiques récapitulant les résultats des enquêtes auprès des citoyens menées en Colombie, en Indonésie et au Nigeria.
- Un accès aux données brutes des enquêtes du GSI et auprès des citoyens, bien que certaines aient été supprimées pour des raisons de confidentialité.

L'ensemble des rapports et données ci-dessus sont disponibles sur le site www.eitiopenevaluation.org

Table des matières

Aperçu du rapport	2
Contexte	4
Méthodologie.....	8
Principales constatations	12
Constatations pour chaque question de l'évaluation	14
Constatations pour chaque priorité stratégique	16
Recommandations	18
Conclusion	30

Contexte

La gestion des ressources naturelles et l'ITIE

Les ressources naturelles d'un pays appartiennent à ses citoyens.

Il s'ensuit que l'extraction de ces ressources naturelles doit bénéficier aux citoyens et contribuer au développement socioéconomique global du pays. Pourtant, l'expérience mondiale a montré que l'obtention de résultats positifs en termes de développement inclusif et durable au-dessus du sol à partir des ressources naturelles enfouies dans le sol demeure un défi de développement majeur.

D'un côté, une gestion efficace des ressources peut considérablement contribuer au développement national – grâce aux revenus fiscaux revenant à l'État, aux opportunités existantes dans les chaînes d'approvisionnement et dans l'emploi et aux investissements sociaux. Dans le même temps, les effets d'une mauvaise gestion des opérations d'extraction des ressources peuvent avoir des impacts négatifs à long terme – parfois désastreux – pour les sociétés, les écosystèmes et les économies. Ces incidences ont été ressenties au niveau des pays, où le détournement ou la mauvaise gestion des revenus extractifs peut déboucher sur une économie dépendante aux ressources et empêcher d'apporter des améliorations aux biens publics¹. Elles ont également été ressenties au niveau local, où la mauvaise gestion des projets extractifs peut créer des problèmes sociaux et environnementaux pour les communautés touchées.

Les défis que pose l'extraction de ressources ne sont pas nouveaux. Pendant des décennies, l'accent a de plus en plus été mis sur la maximisation des résultats possibles du développement dans le cadre de l'extraction des ressources, tant dans les pays développés que dans ceux en développement.

Au cours de ses 20 années d'activités, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) est devenue un acteur proéminent et central dans le paysage mondial de la gouvernance des industries extractives.

Grâce à la promotion de la transparence des revenus et de la redevabilité des gouvernements et des entreprises, l'ITIE facilite une gestion ouverte et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales. Sa mission globale consiste à « promouvoir la compréhension de la gestion des ressources naturelles, à renforcer la gouvernance et la redevabilité publiques et des entreprises, et à fournir les données nécessaires à l'élaboration des politiques et au dialogue multipartite dans le secteur extractif² ».

L'ITIE se démarque des autres initiatives pour la gouvernance du secteur extractif au travers des aspects suivants :

1. Il s'agit d'une initiative mondiale qui repose sur une norme mondiale assortie d'un mécanisme d'assurance qualité convenu (la Validation).
2. Elle mêle des dialogues mondiaux et dirigés par les pays qui portent sur la gouvernance et la gestion des ressources, dans le cadre desquels les informations, le débat et les approches circulent dans les deux sens.
3. Elle s'appuie sur le modèle tripartite comprenant le gouvernement, l'industrie et la société civile.
4. Elle dispose d'un mécanisme de gouvernance – le groupe multipartite (GMP) – qui permet de faciliter un dialogue continu avec les entreprises, le gouvernement et la société civile.
5. Elle se focalise spécifiquement sur la transparence, la redevabilité et la participation.

1 La dépendance des ressources peut également déboucher sur les problèmes souvent évoqués du « mal hollandais » et de la « malédiction des ressources », bien que leurs causes exactes, les expériences y associées et les solutions à y apporter fassent l'objet de controverses.

2 ITIE : Notre mission



L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) a été créée en 2003 sous forme d'organisation multipartite visant à promouvoir la gestion ouverte et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales.

L'ITIE est passée d'un ensemble de Principes (2003) à des critères (2005) et de « règles » (2009), avant de reposer sur une Norme ITIE – dont trois versions ont été publiées depuis 2013. La Norme ITIE 2019 est aujourd'hui une référence mondiale en matière de transparence dans le secteur extractif.

À l'échelle mondiale, le **Conseil d'administration de l'ITIE** est un organe de décision majeur. C'est un groupe multipartite composé de 20 représentants de pays mettant en œuvre l'ITIE, de pays soutenant l'ITIE, d'organisations de la société civile, de l'industrie et d'investisseurs institutionnels. Le **Secrétariat international de l'ITIE** aide les pays à mettre en œuvre la Norme ITIE et son travail touche également à la politique, aux communications, à l'analyse des données et à l'administration.

Cinquante-sept pays mettent actuellement l'ITIE en œuvre. Chaque pays membre de l'ITIE (en dehors de la Norvège) dispose d'un **groupe multipartite**, qui comprend des représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile.

Les pays de l'ITIE s'engagent à divulguer des informations sur le secteur extractif, notamment les modalités d'octroi des droits d'extraction, le mode de perception des revenus par le gouvernement et la manière dont ces derniers bénéficient aux citoyens. Les pays membres établissent et appliquent des plans de travail et des activités qui sont adaptés à leurs circonstances spécifiques et reposent sur la Norme ITIE.

L'avancement de la mise en œuvre de la Norme ITIE est évalué dans le cadre d'un **processus de Validation**, au cours duquel les pays se voient attribuer un score selon l'évaluation de trois éléments : *le niveau de participation des parties prenantes, la transparence, et les résultats et l'impact*. Les pays mettant en œuvre l'ITIE font l'objet d'une évaluation globale ainsi que d'évaluations de leur niveau de satisfaction aux Exigences individuelles de la Norme ITIE – « faible », « assez faible », « modéré », « élevé » et « très élevé ».

L'évolution de l'ITIE

Un certain nombre de facteurs clés influencent la manière dont l'ITIE est perçue en matière d'*efficacité*, d'*pertinence*, d'*impact* et de *durabilité*. Ces facteurs ont changé avec le temps et sont liés aux débats en cours quant à savoir ce que devraient être l'objectif et la focalisation de l'ITIE et la manière dont l'initiative devrait fonctionner. La participation effective du Conseil d'administration et du Secrétariat international de l'ITIE à ces débats est essentielle à l'efficacité globale de l'ITIE.

L'évaluation reconnaît donc l'utilité de ces débats et le rapport présente une appréciation de leur influence.

L'évolution de la composition de l'ITIE

Des changements et des ajouts à la liste des pays membres de l'ITIE, notamment une diversité accrue en termes de situation, de niveau de développement humain et économique et de dépendance du secteur extractif, exercent une influence majeure sur la pertinence et l'efficacité perçues de l'ITIE.

L'approche de l'ITIE relativement à la conformité

Les exigences complètes concernant la mise en œuvre par les pays, associées au processus de Validation avec son potentiel de suspension, indiquent un niveau de divulgation obligatoire à l'ITIE. Toutefois, le fait de ne pas adhérer à l'ITIE, de n'obtenir que des résultats modestes dans le cadre de la Validation ou d'adhérer à l'ITIE et de la quitter n'entraîne aucune sanction ni aucun désavantage évident. D'un côté, l'application d'expulsions en cas de mauvais résultats par rapport à la Norme ITIE et/ou de violations claires de principes fondamentaux signifierait aux membres que la non-conformité n'est pas sans conséquences. De l'autre, l'expulsion d'un pays membre de l'ITIE entraînerait effectivement la perte du forum même qui facilite un dialogue essentiel et promeut les processus de transparence et de redevabilité requis pour exercer une pression sur les gouvernements et le secteur extractif.

La gouvernance étendue de l'ITIE

Le Secrétariat de l'ITIE s'est considérablement développé et, en conséquence, le nombre de fonctions qu'il assume a augmenté, changeant potentiellement le niveau de focalisation au sein de l'ITIE entre les activités qui sont menées au niveau des pays de mise en œuvre et celles qui se déroulent à l'échelle mondiale.

Le périmètre d'application étendu de l'ITIE

L'ampleur et la portée de ce que signifie la mise en œuvre l'ITIE ont changé et continuent d'évoluer. Par rapport à ses Exigences initiales, la Norme ITIE requiert désormais la divulgation de divers types d'informations, avec un niveau différent de granularité, et elle est considérablement plus normative sur la manière dont les programmes de l'ITIE doivent être régis et mis en œuvre au niveau des pays.

Facteurs contextuels – le monde dans lequel opère l'ITIE

Outre les débats en interne qui influencent parfois la manière dont l'ITIE est perçue et évaluée, l'ITIE ne fonctionne pas en vase clos. Un certain nombre de facteurs contextuels de haut niveau – présents de longue date et émergents – influencent la perception à l'égard de l'efficacité, de la pertinence, de l'impact et de la durabilité de l'ITIE.

Les facteurs contextuels suivants ont ajouté des tensions qui se répercutent sur l'aspiration essentielle de l'ITIE en tant que plateforme de dialogue éclairé sur les questions complexes liées à la gestion des ressources. Dans le cadre d'un dialogue, il y a inévitablement du bruit et de la confusion. Indéniablement, la confusion est difficile pour les personnes qui s'y trouvent, mais elle peut être positive. Elle témoigne de l'engagement des gouvernements, des entreprises et de la société civile dans un modèle tripartite de transparence, de redevabilité et de participation plus inclusif.

Le changement climatique et la transition énergétique

Les questions liées au changement climatique et à la transition énergétique constituent une importante composante supplémentaire dans le conflit en cours qui est au cœur de la gestion des ressources naturelles. Au-delà des aspects de la transparence et de la redevabilité, les questions de plus en plus urgentes portant sur le changement climatique et la transition énergétique remettent en cause la logique et les hypothèses inhérentes à l'extraction des combustibles fossiles, présentant les défis actuels et futurs pour les entreprises, les gouvernements et la société civile. Au sein de l'ITIE, cela génère une tension majeure entre une logique antérieure selon laquelle l'ITIE existe pour améliorer la gouvernance du secteur extractif et les appels récents, mais croissants, à cesser complètement l'extraction des combustibles fossiles. Cela renforce également la prééminence des questions liées aux impacts environnementaux et sociaux de l'extraction de minerais critiques, ainsi que celles portant sur les risques de corruption dans les modalités d'octroi des droits d'extraction de ces ressources.

La pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a pesé lourdement sur les systèmes de gouvernance publics, en particulier ceux dans les contextes des pays en développement, les ripostes à la pandémie étant devenues une priorité nécessaire dans les espaces politiques et les dépenses à l'échelle mondiale. Pour l'ITIE, la pandémie a eu et continue d'avoir un impact sur les moyens et les méthodes d'engagement des parties prenantes. Par exemple, la capacité du Secrétariat international à apporter un appui direct s'est nettement affaiblie, et de nombreux groupes multipartites se réunissent désormais à distance³.

Un espace civique en déclin

Différents outils de mesure des libertés civile et politique dans le monde ont observé la résurgence d'une gouvernance autoritaire qui pose des difficultés particulières aux organisations de la société civile et aux citoyens en matière de participation au processus de gouvernance du secteur extractif. Les mesures de santé publique visant à limiter les rassemblements et les mouvements sociaux lors de la crise de la COVID-19 ont également entravé la liberté d'assemblée et le droit de manifestation dans de nombreuses juridictions minières.

Les médias sociaux

L'ITIE est plus ancienne que toutes les plateformes majeures de médias sociaux. À l'échelle mondiale, ces plateformes ont joué un rôle transformateur dans la diffusion et le partage d'informations (y compris de « fausses » informations) ; remis en cause et modifié les structures du pouvoir traditionnelles aux plans politique, économique et social (par exemple, le rôle de « l'expert technique ») ; et brouillé les frontières entre les débats et les événements aux niveaux mondial, national et local. Les modalités permettant d'assurer la transparence, d'exercer la redevabilité et de mener le dialogue entre les différents groupes sont fondamentalement différentes en 2022 par rapport à l'époque où l'ITIE a été lancée pour la première fois, en 2003.

Les turbulences géopolitiques

Dans le contexte d'un environnement géopolitique hautement complexe, l'importance relative de l'ITIE est remise en cause. La volatilité économique, l'inflation, la guerre en Ukraine, les impacts sur les approvisionnements alimentaires mondiaux, l'instabilité de la distribution d'énergie, la hausse des tensions sécuritaires entre des puissances majeures et l'érosion du multilatéralisme sont tous autant de facteurs qui contribuent à un environnement mondial dans lequel les gouvernements, les entreprises et la société civile peuvent se heurter à d'énormes difficultés pour prioriser et soutenir une intervention nuancée et techniquement complexe telle que l'ITIE.

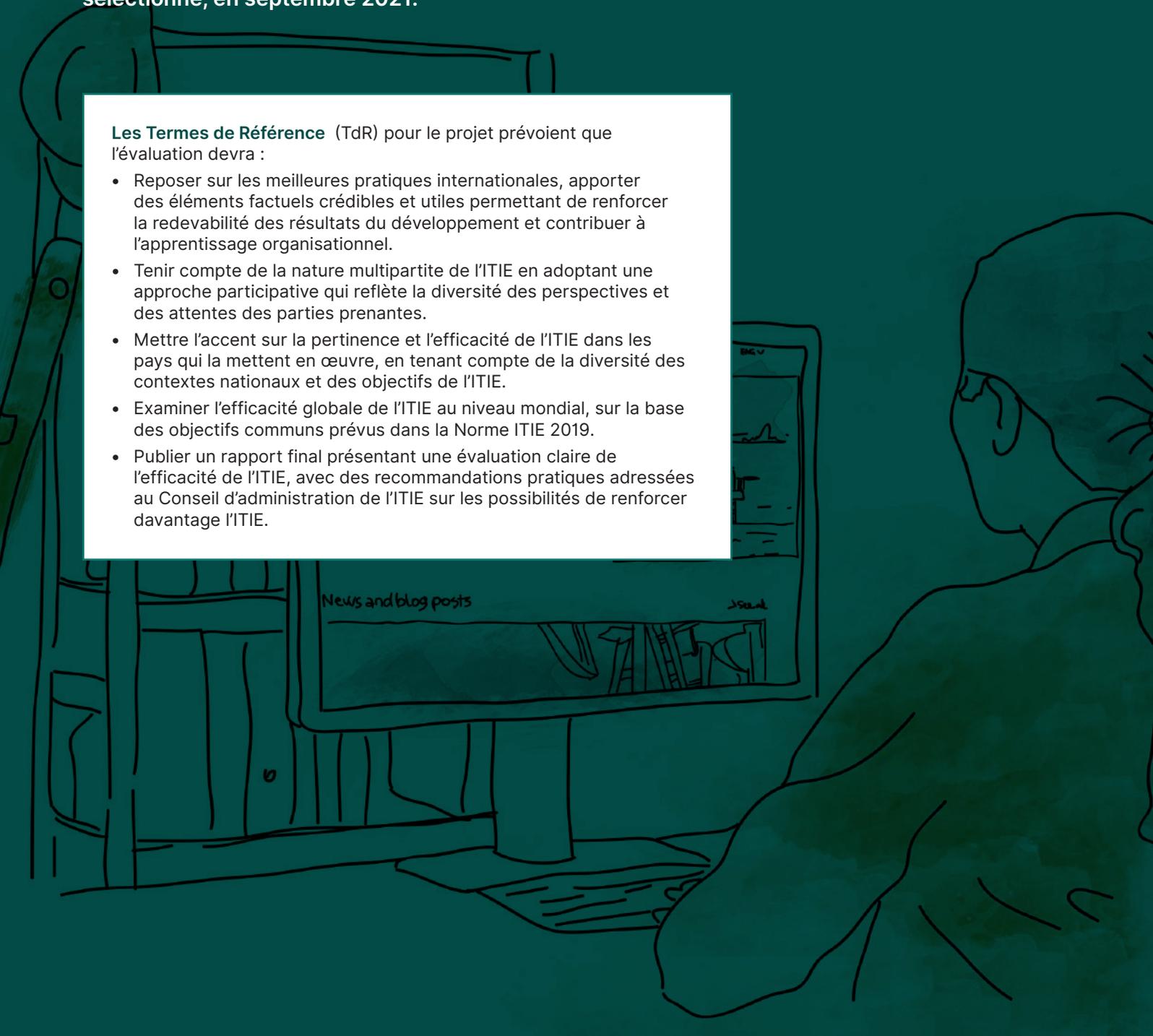
³ Voir, par exemple, les articles de l'ITIE *Cultiver la confiance au temps du COVID-19* et *Transcender la COVID-19 pour bâtir une gouvernance résiliente et responsable des activités extractives*.

Méthodologie

Suite à une décision du Conseil d'administration de l'ITIE, le Secrétariat international de l'ITIE a commandité un processus d'appel d'offres en juillet 2021, aux fins de la conduite d'une évaluation indépendante de l'ITIE. À l'issue de l'appel d'offres pour l'évaluation, c'est un consortium comprenant Voconiq et Square Circle (VQ-SC) qui a été sélectionné, en septembre 2021.

Les Termes de Référence (TdR) pour le projet prévoient que l'évaluation devra :

- Reposer sur les meilleures pratiques internationales, apporter des éléments factuels crédibles et utiles permettant de renforcer la redevabilité des résultats du développement et contribuer à l'apprentissage organisationnel.
- Tenir compte de la nature multipartite de l'ITIE en adoptant une approche participative qui reflète la diversité des perspectives et des attentes des parties prenantes.
- Mettre l'accent sur la pertinence et l'efficacité de l'ITIE dans les pays qui la mettent en œuvre, en tenant compte de la diversité des contextes nationaux et des objectifs de l'ITIE.
- Examiner l'efficacité globale de l'ITIE au niveau mondial, sur la base des objectifs communs prévus dans la Norme ITIE 2019.
- Publier un rapport final présentant une évaluation claire de l'efficacité de l'ITIE, avec des recommandations pratiques adressées au Conseil d'administration de l'ITIE sur les possibilités de renforcer davantage l'ITIE.



Une évaluation ouverte

Tout comme l'ITIE, qui est une initiative multipartite avec une focalisation marquée sur la transparence et la divulgation continue, l'évaluation a été conçue sur la base d'une approche similaire :

- Un groupe de pilotage multipartite du projet a été mis en place pour orienter le projet.
- Le projet a été mené sous forme d'« **évaluation ouverte** », avec une approche participative dans la conception et la mise en œuvre de l'étude, en vue de partager ouvertement les données et les produits de l'évaluation à mesure qu'ils émergent, sur le site etiopenevaluation.org.
- Les parties prenantes de l'ITIE ont eu de nombreuses occasions – tant au niveau des pays qu'internationalement – de s'engager directement dans le processus d'évaluation et d'y participer.



Une évaluation indépendante

Le Consortium VQ-SC s'est livré à une **évaluation indépendante**, notamment en soulevant des questions difficiles provenant des parties prenantes de l'ITIE à tous les niveaux. Des méthodes spécifiques ont été conçues pour éviter le risque de n'engager que des parties prenantes et des responsables connus ainsi que les initiés « incontournables » qui pourraient ne fournir que des données préexistantes et/ou détenir un intérêt direct dans certains des résultats de l'évaluation.

Les questions de l'évaluation

Le cadre des questions de l'évaluation reposait sur les critères d'évaluation du *Comité d'aide au développement (CAD)* de l'*Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*. De manière spécifique, les questions principales de l'évaluation sont liées aux critères d'évaluation du CAD, avec une focalisation sur **l'efficacité, la pertinence, l'impact et la durabilité**. Les questions principales de l'évaluation ont été présentées avec une série de questions directrices connexes.

Les méthodes d'évaluation

Une **approche exploratoire reposant sur un éventail de méthodes qui couvrent** trois niveaux d'analyse (mondial, national, local) a permis de recueillir et d'analyser les données de façon à faire ressortir la complexité, l'interdépendance et un changement non linéaire, avec une focalisation sur les trajectoires d'impact quant à la façon dont le changement intervient et est vécu.

Les questions de l'évaluation ont été examinées au travers de diverses méthodes d'évaluation, notamment des études de cas de pays, des études de cas sur les politiques, des instruments d'enquêtes d'opinions sur la gouvernance, ainsi que des approches qualitatives telles que des entretiens avec des « experts » mondiaux, la collecte des résultats et le changement le plus significatif. Une analyse « GEDSI » (égalité de genre,

handicap et inclusion sociale) des données générées dans les études de cas de pays a également été réalisée. Les méthodes d'évaluation sont cartographiées visuellement sur les pages suivantes (voir la figure 1).

Les opinions et les perceptions des parties prenantes sont largement référencées dans ce rapport et, lorsqu'elles sont présentées, nous désignons les parties prenantes qui ont participé à l'évaluation, toutes méthodes d'évaluation confondues. Par ailleurs, il convient de noter (à l'instar du rapport publié en 2016 par l'Agence de coopération allemande [GIZ] sur la mesure de l'impact de l'ITIE⁴) que, compte tenu de la diversité des pays mettant en œuvre l'ITIE et des faibles capacités de suivi et d'évaluation d'un grand nombre d'entre eux, la mesure des perceptions des impacts de l'ITIE est une stratégie utile en l'absence de données cohérentes et solides.

4 Neumann, et. al (2016), Assessing the effectiveness and impact of the EITI.

Informations du GSI

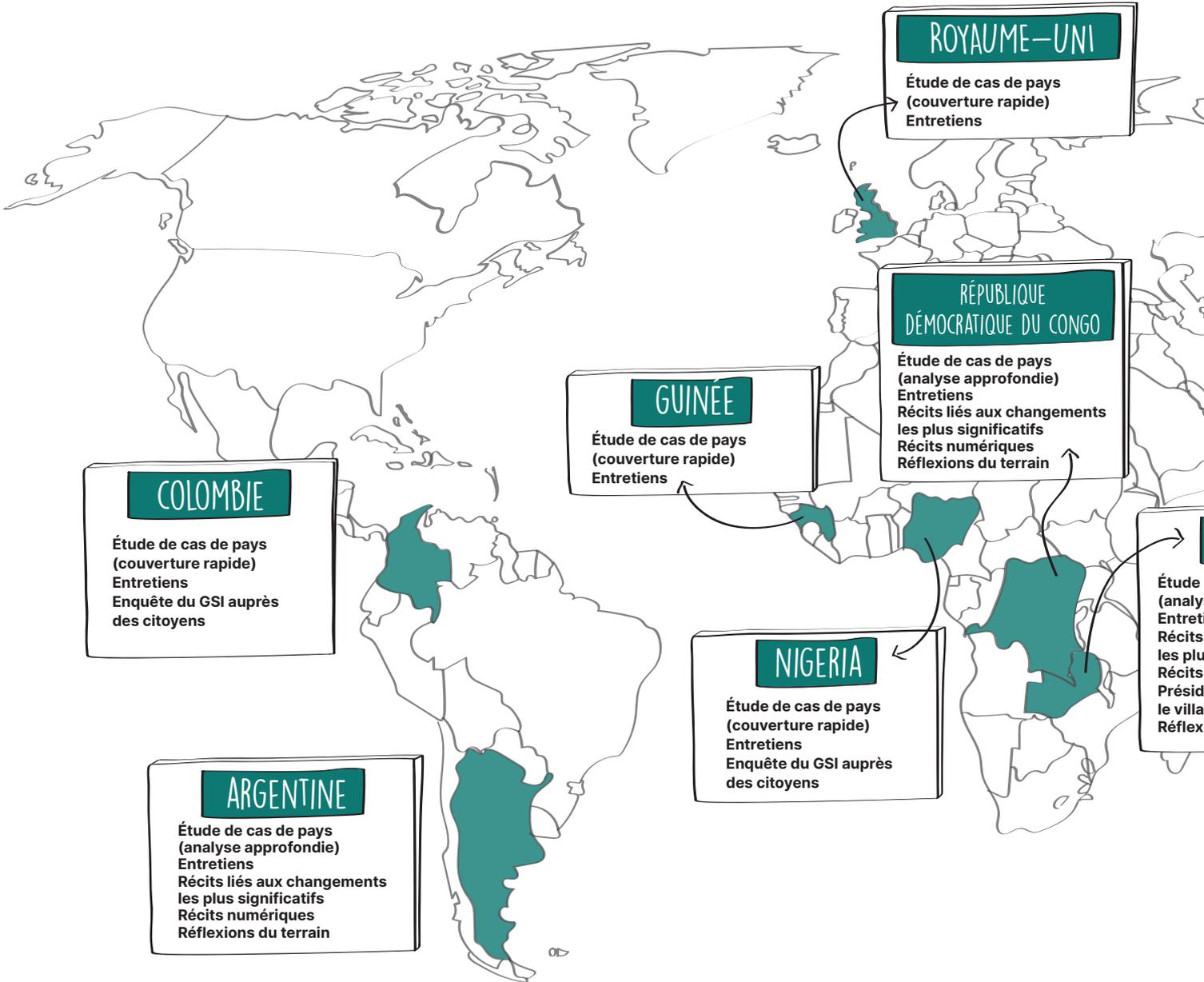
Les résultats de l'enquête du **Governance Sentiment Instrument (GSI)** qui a été menée auprès des parties prenantes de l'ITIE dans le cadre de l'évaluation sont disponibles sous forme de tableau de bord interactif.

137 personnes provenant de 50 pays ont répondu à l'enquête. Plus d'un tiers de ces personnes étaient membres d'un groupe multipartite national et 62 % étaient impliquées dans la mise en œuvre de l'ITIE au niveau national.

Le GSI comprend une multitude de questions couvrant tous les éléments de l'évaluation et il est possible d'en télécharger les résultats dans des formats de données graphiques et brutes.

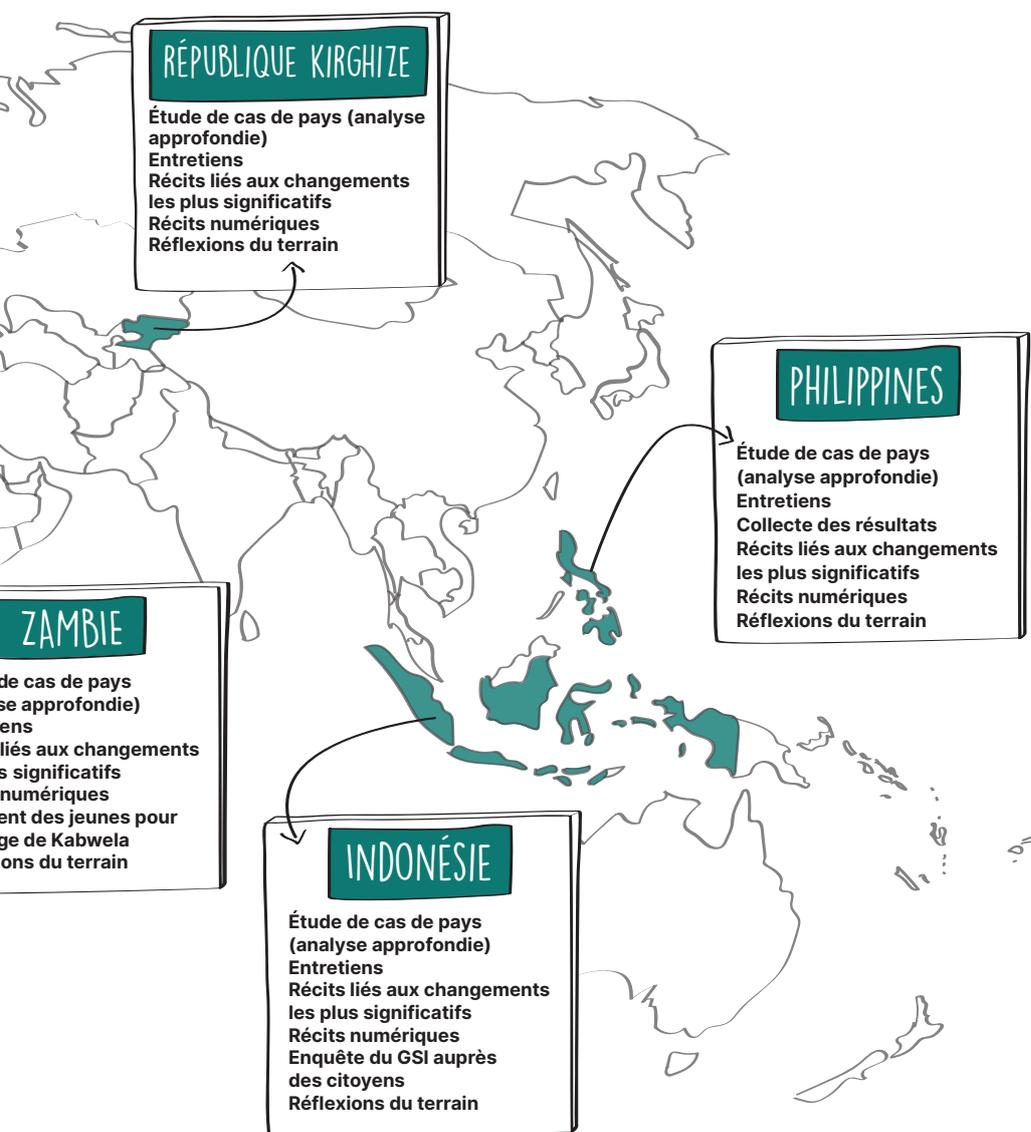
Les données peuvent être ventilées par sexe, par région, par type de partie prenante et par niveau de participation à l'ITIE.

CARTE DES MÉTHODOLOGIES



L'ÉVALUATION EN CHIFFRES

- Entretiens en personne à
Bichkek
Buenos Aires
Cebu
Jakarta
Karakol
Kinshasa
Kitwe
Kyzyl-Suu
Lubumbashi
Lusaka
Manille
Palawan
Samarinda
Solwezi
- 176 entretiens avec des parties prenantes dans 10 pays couverts par des études de cas (et réunions avec les groupes multipartites nationaux)
- 137 « initiés » de l'ITIE interrogés dans 50 pays différents (tableaux de bord et données brutes de l'enquête disponibles)
- 3 107 citoyens interrogés sur la gouvernance des ressources en Colombie, en Indonésie et au Nigeria (principales constatations et de l'enquête disponibles)
- Un grand nombre... d'appels de clients d'entretiens avec des parties prenantes à l'échelle mondiale de réunions de groupes de pilotage de projets de présentations et de tables rondes d'articles lus
- Mélange équilibré de participants à l'évaluation provenant de gouvernements, d'entreprises, d'organisations de la société civile et d'autres (par exemple, des chercheurs et des donateurs)



MÉTHODOLOGIES APPLIQUÉES

ÉTUDES DE CAS DE PAYS

Analyse approfondie – provenant de consultations en personne avec les parties prenantes
 Aperçu – provenant d'études documentaires et d'entretiens en ligne avec les parties prenantes

ENTRETIENS AVEC DES EXPERTS

Entretiens en personne et en ligne avec des groupes de parties prenantes

CHANGEMENTS LES PLUS SIGNIFICATIFS

Une méthode inductive qui contribue à établir la manière dont le changement survient et dont il est vécu en regroupant les expériences des participants

COLLECTE DES RÉSULTATS

Une méthode de collecte des résultats effectifs et de travail rétrospectif avec les participants en vue d'analyser la manière dont ces résultats ont été atteints

INSTRUMENT DE MESURE DES OPINIONS SUR LA GOUVERNANCE

Enquêtes déployées pour regrouper les perspectives respectives des « initiés » de l'ITIE et des citoyens disposant de connaissances limitées sur l'ITIE

ÉTUDES DE CAS SUR LES POLITIQUES

Études de cas portant sur des domaines politiques spécifiques :
 La propriété effective
 Les transferts et les dépenses au niveau infranational
 Les pays riches en ressources qui n'ont pas rejoint l'ITIE

RÉCITS NUMÉRIQUES

Courtes vidéos de parties prenantes au sujet de leurs expériences de l'ITIE

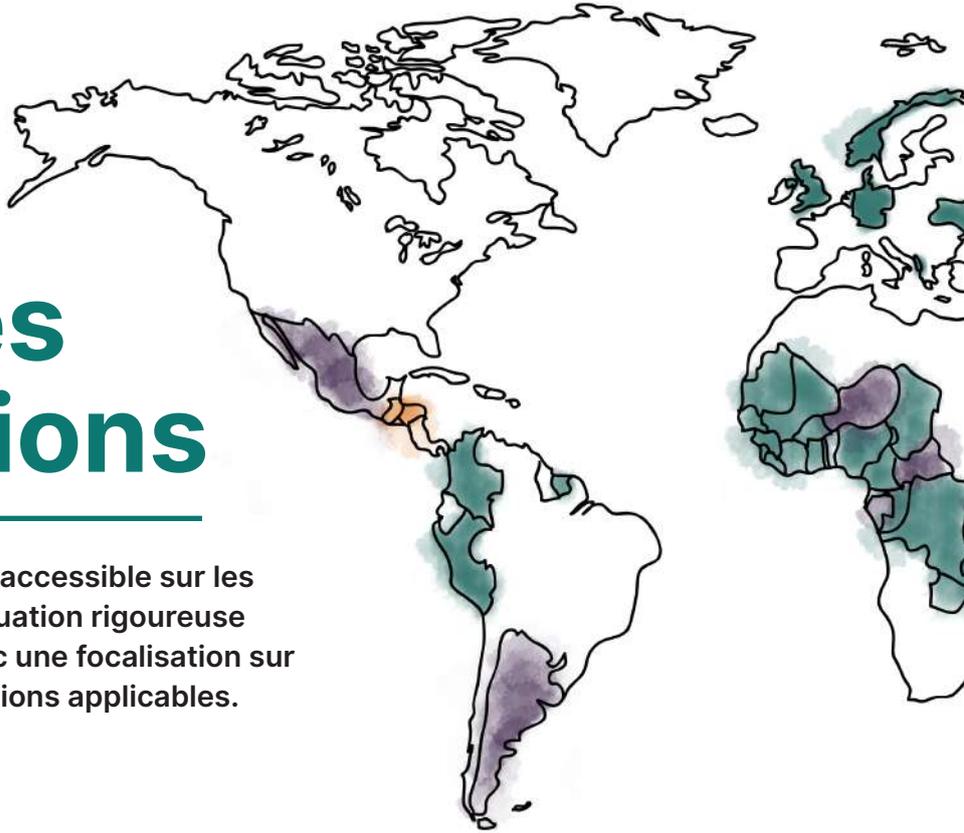
RÉFLEXIONS DU TERRAIN

Réflexions des consultants nationaux qui ont été regroupées en complément de l'analyse

Figure 1 : Carte des méthodologies

Principales constatations

Ce rapport présente une discussion accessible sur les principales constatations d'une évaluation rigoureuse fondée sur plusieurs méthodes, avec une focalisation sur l'apprentissage et des recommandations applicables.



Informations du GSI

Le rapport contient des cadres verts avec des informations utiles provenant des données du GSI

Informations des études de cas de pays

Le rapport contient des cadres gris avec des informations utiles provenant des données des études de cas de pays.

Informations des études de cas sur les politiques

Les cadres violets fournissent des informations utiles provenant des études de cas sur les politiques.

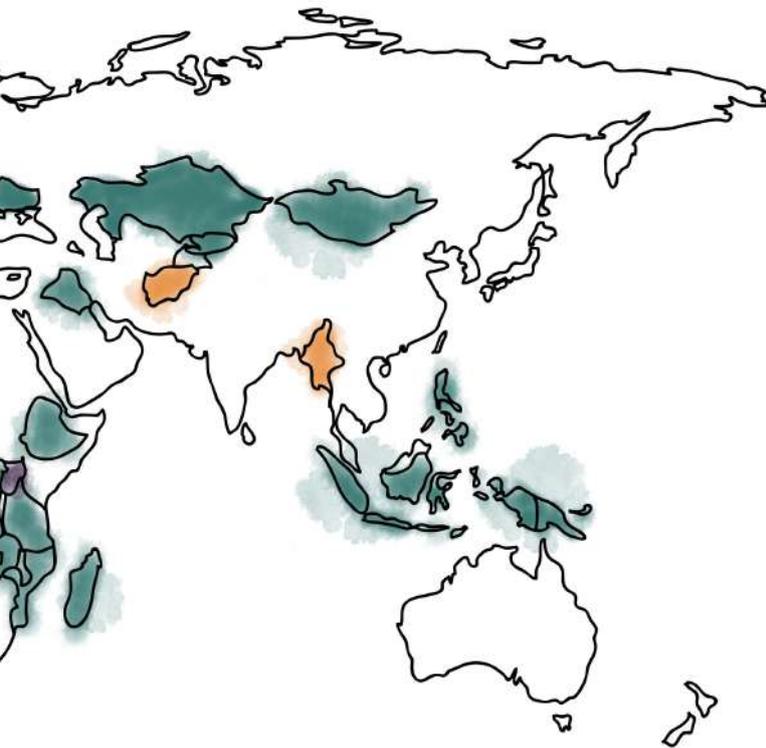
En soi, l'existence de l'ITIE revêt une grande valeur.

Selon les données de l'évaluation, l'existence même de l'ITIE est considérée comme importante – sans les fonctions centrales de l'ITIE, un grand nombre de pays ne disposeraient tout simplement pas de dialogues, de processus et de données en faveur de la transparence et de la redevabilité dans le secteur extractif. On ne saurait trop insister sur cette valeur compte tenu du nombre de pays dans le monde qui dépendent de ressources ; de la valeur totale de la production mondiale dans le secteur extractif ; et de la susceptibilité du secteur face à la corruption et la mauvaise gouvernance.

La pertinence de l'ITIE au niveau national est essentielle pour en assurer l'efficacité, l'impact et la durabilité.

Selon l'évaluation, l'efficacité, l'impact subséquent et la durabilité continue de l'ITIE reposent sur des **facteurs de pertinence**. En d'autres termes, les mécanismes qui promeuvent la pertinence de l'ITIE, notamment l'approche dirigée par les pays et le groupe multipartite, facilitent l'efficacité, l'impact et la durabilité. Par ailleurs, plus l'ITIE est perçue comme pertinente, plus les personnes et les entités impliquées dans sa mise en œuvre ont tendance à la considérer comme efficace et durable. De la même façon, si des aspects de l'ITIE sont perçus comme moins pertinents, voire laborieux au niveau national, cela réduit la perception de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité de l'ITIE. La relation entre la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité est également évidente dans la **théorie du changement** la plus largement acceptée qui est ressortie de l'évaluation, bien qu'il soit important de préciser qu'en soi, cette théorie est contestée et/ou varie d'un pays à l'autre.

Les modalités de mise en œuvre de l'ITIE au travers de son approche axée sur un modèle de gouvernance



exercée par un groupe multipartite et dirigée par les pays apportent une valeur significative aux pays couverts par les études de cas.

L'approche de l'ITIE reposant sur un modèle de groupe multipartite et dirigée par les pays contribue considérablement à son efficacité, sa pertinence, son impact et sa durabilité. Ces caractéristiques fondamentales du modèle de gouvernance et de mise en œuvre de l'ITIE regroupent les intérêts parfois divergents du gouvernement, des entreprises et de la société civile d'une manière qui relie l'initiative mondiale aux priorités nationales. Les pays mettant en œuvre l'ITIE peuvent ainsi appliquer la Norme ITIE dans le but de promouvoir des dialogues inclusifs et significatifs et des initiatives spécifiques aux pays en faveur de la transparence et de la redevabilité.

L'efficacité et l'impact de l'ITIE ont principalement été mesurés au niveau national. Les éléments probants concernant son impact aux niveaux infranational et local étaient moins nombreux (bien que cela dépende du pays).

Dans l'ensemble des données de l'évaluation, on observe que l'ITIE bénéficie d'un plus haut niveau d'efficacité, de pertinence, d'impact et de durabilité perçus à l'échelle nationale dans la plupart des pays couverts par une étude de cas. L'impact de l'ITIE aux niveaux infranational et local est en train d'augmenter dans certains pays, mais c'est généralement par rapport à un niveau d'impact faible au départ. Cet « écart infranational » découle d'un éventail de facteurs, notamment le manque de focalisation claire de la Norme ITIE sur la participation et le dialogue à l'échelon infranational, et les défis politiques, logistiques et budgétaires impliqués dans le déploiement de l'ITIE aux niveaux infranational et des projets dans

de nombreux pays. À ces difficultés se sont ajoutées les restrictions imposées sur les déplacements et les règles de distanciation sociale lors de la pandémie de COVID-19.

Les attentes des parties prenantes à l'égard de l'ITIE correspondent généralement à l'objectif et au mandat de l'ITIE – mais cela ne signifie pas qu'elles sont satisfaites de la façon dont l'ITIE a évolué au fil du temps.

Les parties prenantes savent quoi attendre de l'ITIE. Cependant, cela ne veut pas nécessairement dire que ce que *souhaitent* les parties prenantes de l'ITIE correspond toujours à ce que l'ITIE est devenue. L'expansion du périmètre d'application de l'ITIE a été associée à des améliorations de la gouvernance dans certains pays, mais parfois, les parties prenantes ont exprimé une certaine frustration du fait que l'élargissement de la Norme dépasse les capacités des pays à utiliser les données et le dialogue générés par l'ITIE pour promulguer des réformes à long terme et instaurer des améliorations de la gouvernance. Bien que l'ITIE fasse généralement l'objet de hauts niveaux d'appropriation dans les pays, particulièrement en ce qui concerne la gouvernance au travers du groupe multipartite et de mécanismes reposant sur une approche dirigée par les pays, le degré d'appropriation de la Norme était plutôt variable. Certaines parties prenantes ont reconnu à la Norme le mérite de répondre aux demandes des pays, tandis que d'autres ont estimé qu'en raison de l'ampleur du périmètre d'application, les pays ne pourraient pas convenir de la priorité de tous les aspects et que celle-ci était donc plutôt imposée.

Les attentes des populations à l'égard de l'ITIE varient considérablement selon leur situation.

Au fil des ans, la Norme ITIE s'est étendue pour se focaliser sur un éventail plus vaste de questions, de transactions et d'institutions. Selon les données de l'évaluation, ce périmètre d'application étendu bénéficie toutefois généralement d'un soutien plus marqué dans les pays en développement que dans les pays développés, où l'on préfère une focalisation plus ciblée sur la transparence budgétaire. Néanmoins, une ITIE dont le périmètre d'application est bien plus étendu nécessite davantage de ressources et de capacités dans les pays où celles-ci sont limitées.

L'évaluation a également impliqué la conduite d'enquêtes auprès des « initiés » de l'ITIE ainsi que de vastes échantillons de citoyens dans trois pays de mise en œuvre majeurs, mais diversifiés (Colombie, Nigeria et Indonésie) pour comprendre les différentes demandes à l'égard de l'ITIE et la gouvernance des ressources en général.

Les enquêtes auprès des citoyens montrent que les priorités en termes de gouvernance sont plus locales que celles qui sont généralement couvertes au travers de l'ITIE – sécurité, emplois locaux, traitement des impacts sociaux et environnementaux, mais également certaines priorités de haut niveau telles que la lutte contre le changement climatique et la corruption. À l'inverse, diverses questions telles que la transparence financière et la propriété effective revêtaient un niveau d'importance relativement faible pour les citoyens interrogés.

Constatations pour chaque question de l'évaluation



1 L'ITIE est-elle efficace ?

L'ITIE a fait preuve d'efficacité dans les contributions qu'elle a apportées à la transparence et à l'extension de l'espace civique et de la participation, ainsi que dans sa promotion de la redevabilité au sein des gouvernements, des entreprises et de la société civile – malgré d'importants défis en cours.

L'évaluation indique que les plateformes et les activités associées à l'ITIE promeuvent effectivement la transparence – en particulier, celles liées à l'engagement des parties prenantes et au dialogue, à la divulgation des impôts et des revenus, à la transparence des contrats, à la divulgation de la propriété effective, au renforcement des autorités de contrôle, au partage des données entre agences gouvernementales, à la facilitation de la numérisation et à l'amélioration de la conformité des entreprises.

Parmi les facteurs qui ont contribué à l'efficacité de l'ITIE figurent l'approche reposant sur un groupe multipartite et dirigée par les pays, la volonté politique, une société civile proactive et résiliente, des lois sur la gouvernance et la transparence du secteur extractif, ainsi que la numérisation et des divulgations systématiques. L'évaluation montre également que le

Conseil d'administration et le Secrétariat international de l'ITIE sont considérés comme efficaces et réactifs dans leur fonctionnement et dans l'appui qu'ils apportent à la mise en œuvre dans les pays. De manière générale, les perceptions de l'efficacité et de la pertinence de l'ITIE sont plus élevées dans les pays où les besoins en termes de développement et de gouvernance sont plus importants.

2 Les politiques et les interventions de l'ITIE sont-elles pertinentes ?

Le modèle de mise en œuvre dirigé par les pays contribue considérablement à la pertinence des politiques et des interventions de l'ITIE au niveau national. Dans le même ordre d'idée, ce sont les déterminants au niveau des pays qui façonnent le degré de pertinence perçue de l'ITIE dans un pays de mise en œuvre, plutôt que les déterminants mondiaux. La pertinence potentielle de l'ITIE au niveau infranational est indéniable – mais souvent, ce potentiel n'est pas réalisé en raison de difficultés en termes d'obtention de ressources et d'exécution.

Les facteurs contribuant à la pertinence des politiques et des interventions de l'ITIE comprennent des environnements politiques favorables et stables, des programmes politiques correspondant à l'ITIE, des lois en corrélation avec l'ITIE et des capacités institutionnelles afin d'appuyer la numérisation. L'importance relative du secteur extractif, par rapport au produit intérieur brut (PIB) global et aux recettes publiques, est également un facteur majeur qui influence les perceptions de pertinence de l'ITIE dans les pays qui la mettent en œuvre.

Si des parties prenantes ont remis en cause la pertinence de l'ITIE, c'était généralement en lien avec le périmètre d'application étendu de la Norme ITIE. Les opinions concernant la pertinence de la Norme divergeaient et s'opposaient. Les opinions négatives sur la pertinence avaient tendance à compromettre les perceptions de l'efficacité. Cette tendance est liée de son côté à l'un des défis pérennes de l'ITIE – réconcilier les dialogues nationaux et mondiaux sur ce que cela signifie de mettre en œuvre l'ITIE. Cette évaluation montre que les facteurs de pertinence au niveau des pays sont plus importants que les facteurs mondiaux et que cela contribue alors à l'efficacité, aux impacts et à la durabilité.

Selon les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE, la question à poser au sujet de la *pertinence* est, pour l'essentiel : l'intervention fait-elle ce qu'il faut ? C'est une importante question. Trop souvent, les évaluations contrôlent la conformité à un modèle. En d'autres termes, elles cherchent à répondre à la question : faisons-nous ce que nous avons dit que nous ferions ? Il n'est pas rare qu'elles oublient d'examiner d'un œil critique les hypothèses qui sous-tendent ces intentions. Faire ce qu'il faut repose sur « la mesure dans laquelle les objectifs et la conception de l'intervention correspondent aux [...] bénéficiaires » (CAD de l'OCDE)⁵. Être réactif revient à être sensible aux circonstances contingentes complexes du contexte donné – par exemple, les conditions d'un lieu sur le plan environnemental, en matière d'égalité de genre et de pouvoir, au niveau social, politique et économique, ainsi que les capacités à disposition. Ce qui relève d'une pratique non réactive et donc non pertinente, ce sont des interventions génériques reposant sur des modèles de « meilleures pratiques » standardisés.

5 Disponible sur le site : <https://www.oecd.org/fr/cad/evaluation/criteres-cad-evaluation.htm>



La Norme ITIE se focalise principalement sur la mise en œuvre au niveau national et, de ce fait, l'ITIE est considérée comme moins pertinente au niveau infranational. Dans de nombreux pays, les mécanismes de transparence, de redevabilité et de participation et leurs produits ne bénéficient pas aux communautés qui sont les plus proches des activités extractives.

3 À quels impacts (prévus ou imprévus) l'ITIE contribue-t-elle ?

Les principaux impacts de l'ITIE sont liés à un renforcement de la transparence, de la redevabilité et de la participation, ainsi qu'à leur influence sur la gouvernance des ressources.

Dans l'ensemble des diverses méthodes employées dans le cadre de cette évaluation, c'est l'amélioration de la transparence et de la redevabilité qui a été l'impact de l'ITIE le plus souvent évoqué. Cette observation n'est peut-être pas surprenante, mais elle mérite d'être mentionnée : l'ITIE renforce *effectivement* la transparence et la redevabilité dans les pays de mise en œuvre par la publication des données sur le secteur extractif et l'élargissement de leur accessibilité. Une hausse de la participation civique et de la sensibilisation aux activités et aux revenus du secteur extractif a également été citée parmi les impacts substantiels.

En général, les parties prenantes associaient ces impacts en termes de transparence, de redevabilité et de participation aux impacts plus généraux liés à la gouvernance, notamment l'exercice d'influence sur les réformes politiques et réglementaires. Toutefois, des améliorations de la gouvernance globale du secteur extractif n'ont pas été systématiquement signalées dans l'ensemble des pays soumis aux études de cas.

En dehors du gouvernement, l'évaluation a trouvé moins d'éléments probants liés à des impacts positifs quant à savoir si l'ITIE influence les entreprises extractives dans leurs modalités de fonctionnement et d'engagement auprès du gouvernement et de la société civile. Certaines parties prenantes s'inquiètent de ce qu'un grand nombre d'entreprises participent à l'ITIE principalement dans une perspective de conformité – à savoir qu'elles perçoivent

cette participation comme une obligation plutôt que comme quelque chose d'utile.

Dans certains cas, s'il y a d'autres initiatives de gouvernance en cours, la contribution de l'ITIE à l'environnement de réforme de la gouvernance n'est pas toujours bien comprise. En effet, l'accent est mis sur le « processus » ITIE et sur les moyens correspondant aux fins prévues, souvent avec peu de connaissances et d'informations quant à la manière dont les interventions de l'ITIE débouchent sur des impacts dans le paysage global de la gouvernance des industries extractives – particulièrement en ce qui concerne les impacts en termes de développement.

Certaines études de cas de pays ont révélé l'existence d'importants défis aux niveaux infranational et local dans la garantie de l'accessibilité et de l'utilité des informations de l'ITIE. Dans certains cas, les groupes de la société civile, les entreprises et le gouvernement aux niveaux infranational et local ne savent pas ce qu'est l'ITIE et en savent encore moins sur les modalités permettant d'accéder aux plateformes de données ITIE et de dialogue ou de les utiliser.

4 Les interventions de l'ITIE sont-elles durables ?

De manière générale, les pays couverts par les études de cas présentaient un haut niveau d'appropriation de l'ITIE – un facteur clé dans la durabilité globale de l'initiative. Ce sentiment d'appropriation nationale découle principalement de la mesure dans laquelle l'ITIE est perçue comme pertinente dans les pays qui la mettent en œuvre. La durabilité de l'ITIE dépend également de l'ampleur et de la portée de son intégration, de son inclusion dans d'autres initiatives de gouvernance ainsi que de son adéquation et de la pertinence des financements.

Un élément important de la durabilité de l'ITIE est le niveau d'intégration qui a lieu dans un pays de mise en œuvre. L'intégration dans les pays couverts par les études de cas s'est avérée très probante quand elle incluait un mélange de stratégies, notamment l'introduction de lois, de réglementations et de politiques destinées à faciliter la transparence, ainsi que la numérisation et des divulgations continues. De plus, il a été indiqué que l'harmonisation de l'ITIE avec d'autres initiatives de gouvernance dans les pays soumis aux études de cas était généralement efficace, bien que davantage d'efforts pourraient être consentis en vue de promouvoir une meilleure intégration et un impact collectif.

Dans les pays couverts par les études de cas, l'affectation du budget national était considérée comme le modèle de financement le plus viable pour l'ITIE. Dans les pays dont les financements nationaux sont insuffisants ou intermittents, les bailleurs comblent parfois les lacunes de ressources. Quel que soit le mécanisme de financement, les fonds globaux de l'ITIE sont souvent insuffisants pour couvrir toutes les activités prévues dans les plans de travail de l'ITIE et il n'est pas rare qu'ils fluctuent d'une année à l'autre. Ces difficultés de financement affectent la capacité d'un pays mettant en œuvre l'ITIE à couvrir le périmètre d'application étendu de la Norme ITIE.

Constatations pour chaque priorité stratégique

Ce dernier niveau d'analyse porte sur le recoupement entre les constatations de l'évaluation et les priorités stratégiques de l'ITIE pour la période de 2021 à 2023⁶. Bien que ces priorités n'aient pas été explicitement utilisées pour cadrer l'évaluation, une cartographie des constatations par rapport à ces priorités permet d'établir des liens avec les priorités actuelles des organisations qui seront chargées de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation (le Secrétariat international et le Conseil d'administration).

Priorité stratégique	Constatations
<p>Orientation de la transition énergétique</p> <p>« À mesure que la transition énergétique s'accélère, elle crée un impact transformateur sur les industries extractives et l'économie mondiale. Les données ITIE peuvent être utilisées pour répondre aux impératifs de la transition énergétique, de l'abordabilité et de la demande en énergie, ainsi que de la nécessité de maintenir les flux de revenus du secteur extractif ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> On observe dans les pays mettant en œuvre l'ITIE une demande claire, mais prudente, pour que l'ITIE s'étende dans cette direction. L'appel à l'engagement de l'ITIE dans l'espace de la transition énergétique vise tant à répondre à la nécessité de mettre en œuvre des processus pour les groupes multipartites qu'à assurer la transparence des données. Vu que le rôle fondamental des combustibles fossiles est de plus en plus examiné en profondeur, le débat sur la transition énergétique exacerbe les tensions entre les groupes de parties prenantes.
<p>Appui aux données ouvertes</p> <p>« Des données opportunes, utilisables et accessibles remplaceront progressivement les rapports rétrospectifs pour informer la prise de décisions, favoriser les analyses indépendantes et promouvoir le débat public. Les données ouvertes permettront aux groupes multipartites de passer de la production des rapports à l'utilisation, l'analyse et la diffusion des données ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dans de nombreux pays mettant en œuvre l'ITIE, on observe clairement la publication de données qui sont ponctuelles, exploitables et accessibles. La transparence au quotidien devient peu à peu la norme. Toutefois, l'utilisation des données ITIE pour encourager les analyses, le débat public et les réformes fait l'objet de pratiques incohérentes.
<p>Orientation des décisions d'investissement</p> <p>« Les décisions d'investissement dans le secteur extractif sont de plus en plus informées par des mesures environnementales, sociales et de gouvernance (ESG). Les engagements des entreprises envers la transparence et la redevabilité par le biais de l'ITIE, ainsi que les divulgations de l'ITIE, peuvent contribuer à l'évolution du cadre des reportages ESG et compléter d'autres données publiées par les entreprises et les investisseurs ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> Certaines entreprises soumettent des informations sur leur participation à l'ITIE dans le cadre d'une déclaration ESG régulière. Toutefois, cette évaluation a relevé quelques exemples dans lesquels l'engagement envers l'ITIE était évoqué comme un facteur dans les décisions au sujet de prêts et d'investissements privés (sauf dans les cas où les fonds de bailleurs bilatéraux ou multilatéraux étaient également impliqués). Le niveau d'implication d'investisseurs institutionnels en tant que membres de l'ITIE et siégeant au Conseil d'administration de l'ITIE a connu une baisse ces dernières années. L'ITIE continue cependant de faire l'objet d'une utilisation effective en tant que mesure, indicateur ou condition dans certains programmes d'aide et de prêt bilatéraux et multilatéraux.

6 Celles-ci figurent sur le site : <https://eiti.org/fr/documents/priorities-strategiques-de-litie-2021-2023>

Priorité stratégique

Constatations

Renforcement de la mobilisation des revenus

« La mobilisation des revenus est essentielle pour soutenir les priorités de développement national et de dépenses publiques, en particulier dans des conditions de crise économique et de volatilité des prix des matières premières. La Norme ITIE 2019 exige des divulgations plus détaillées, ce qui peut aider les gouvernements à s'assurer que les revenus sont maximisés pour le bénéfice public plutôt que pour des gains privés ».

- Les parties prenantes comprennent qu'il s'agit là de l'intention de la Norme, mais un grand nombre d'entre elles considèrent que c'est en raison de facteurs relevant de l'ITIE et d'autres qu'il a été difficile d'obtenir des résultats probants dans ce domaine.
- Certaines parties prenantes estiment que la Norme ITIE et le processus de Validation sont si complexes qu'ils réduisent malencontreusement les ressources disponibles pour la mobilisation de revenus et les activités de réformes.
- D'autres ont également observé que la pandémie de COVID-19 avait affaibli les capacités des gouvernements de nombreux pays et que le niveau de volonté/d'attention politique requis pour promouvoir des réformes a, de son côté, été affaibli par la pandémie et d'autres priorités politiques.

Traitement des risques de corruption

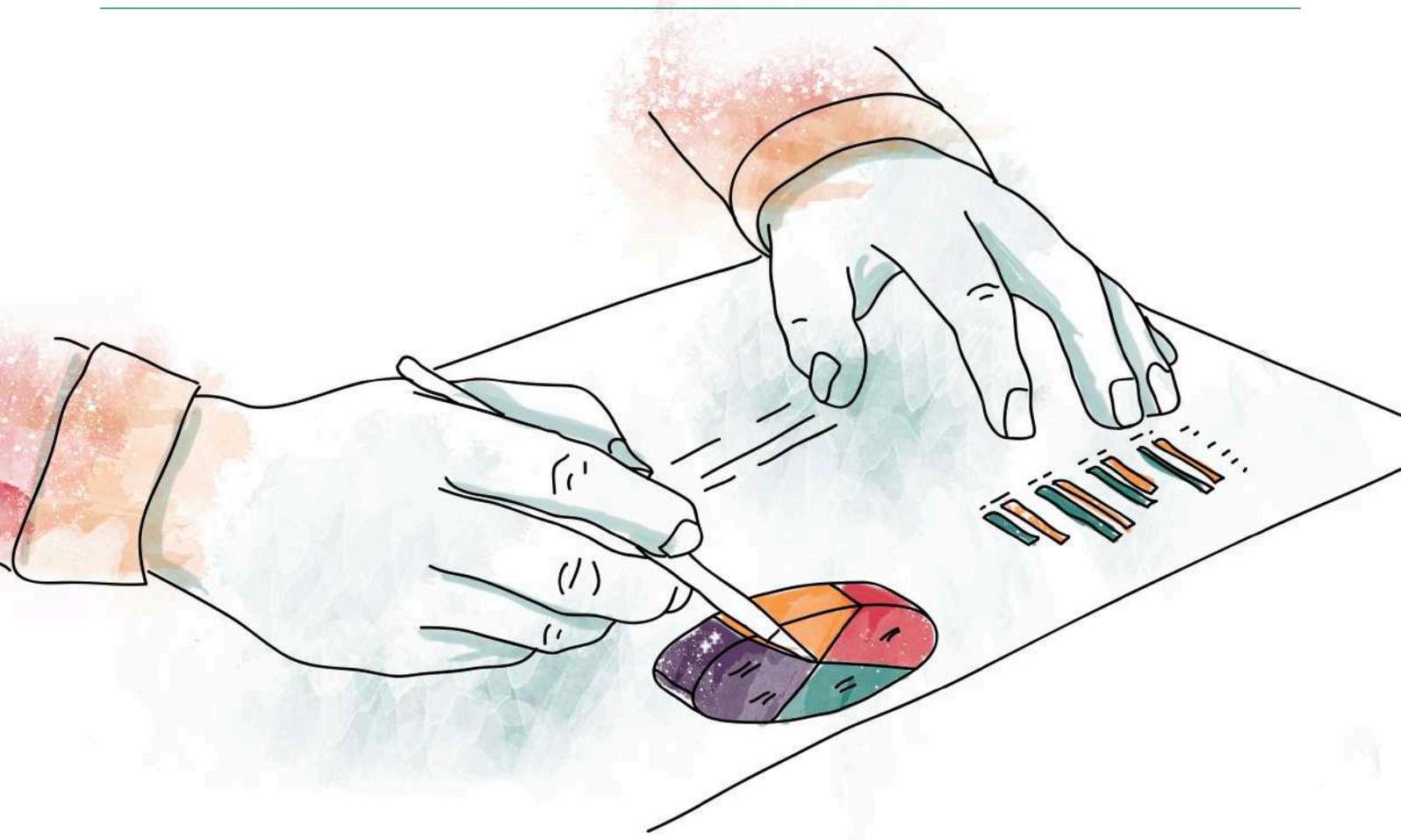
« Les priorités incluent le renforcement des communications quant au rôle de l'ITIE dans la lutte contre la corruption, l'identification des opportunités d'engagement de l'industrie, l'amélioration du soutien à la mise en œuvre, le renforcement de la capacité des groupes multipartites à s'engager dans des questions traitant de corruption et la formation de partenariats avec des groupes impliqués dans des activités de lutte contre la corruption ».

- La contribution positive de l'ITIE à l'atténuation des risques de corruption a été évoquée dans la plupart des pays couverts par les études de cas.
- Bien qu'il semble que certains cas de corruption aient explicitement été dévoilés grâce à la déclaration ITIE, de nombreuses parties prenantes considéraient qu'il était inacceptable que l'ITIE assume un rôle majeur en aidant à renforcer une norme nationale liée à la corruption.

Mesure de l'impact

« La mesure de l'impact est essentielle pour maintenir le soutien financier et promouvoir l'apprentissage. L'ITIE a réalisé une évaluation indépendante de l'impact et s'est engagée à élaborer un cadre de mesures qui peut être adapté par les pays de mise en œuvre [...] ».

- À l'échelle mondiale, l'évaluation indépendante à laquelle se réfère cette priorité stratégique a eu lieu et son périmètre d'application est bien plus étendu que celui d'une évaluation de l'impact.
- Au niveau des pays, les parties prenantes peuvent clairement identifier les produits des programmes de l'ITIE. Toutefois, les liens avec les avantages annoncés ne sont pas toujours clairs.



Recommandations



1

Une approche modulaire à la Norme ITIE

L'ITIE continue de faire face à un certain nombre de dilemmes centraux qui influencent la manière

dont différentes parties prenantes perçoivent l'efficacité, la pertinence, l'impact et la durabilité. La gestion de la complexité de ces tensions semble être essentielle à la réussite de l'ITIE, en ce qu'elle nécessite et encourage un dialogue multipartite efficace ; mais il s'agit également d'une question d'équilibre qui requiert une adaptation continue.

Ce que montre clairement cette évaluation, c'est que la réussite globale de l'ITIE est étroitement liée à sa pertinence au niveau d'un pays. Si les programmes de l'ITIE correspondent de près aux priorités nationales, son efficacité, ses impacts positifs et sa durabilité s'ensuivront. S'il est considéré que l'ITIE n'est pas pertinente aux priorités d'un pays de mise en œuvre, le fardeau de la mise en œuvre de l'initiative peut réduire l'appui et en entraver l'efficacité globale.

L'approche actuelle

L'un des aspects de l'ITIE qui sont à la fois salués et critiqués est que les règles et, aujourd'hui, la Norme de l'initiative ont régulièrement évolué au fil du temps. En effet, le groupe de travail du Conseil d'administration de l'ITIE qui est actuellement chargé de la Norme envisage des changements à celles-ci depuis plus d'un an. La perception dans la quasi majorité des pays soumis à une étude de cas et dans les entretiens avec d'autres parties prenantes est que les changements à la Norme suivent presque exclusivement une trajectoire unique – la rallongeant et lui conférant un niveau de détail et de complexité accru.

Il faut reconnaître que la Norme actuelle offre certaines options, bien qu'elle le fasse de manière très opaque. Par exemple, l'une des décisions clés qu'un groupe multipartite prendra et qui déterminera le niveau de simplicité ou de complexité d'un programme de l'ITIE consiste à établir ce qui constitue une entreprise aux revenus significatifs, un flux de revenus significatifs ou un paiement significatif. De plus, l'une des sections les

Dans le même temps, cette évaluation a clairement fait ressortir l'importance de l'ITIE en tant que processus mondial de normalisation. Les constatations indiquent l'existence d'une valeur inhérente à la transparence et la redevabilité générées par l'ITIE ainsi que d'une croyance forte selon laquelle, dans de nombreux pays, cette transparence ne surviendrait pas naturellement sans la focalisation mondiale (et les contrôles connexes) que procure l'adhésion à l'ITIE.

L'adoption d'une approche modulaire à la manière dont l'ITIE est mise en œuvre (voir la [figure 11](#)) permettrait de résoudre cette tension entre les approches mondiales et celles dirigées par les pays. Mise en œuvre avec soin, une approche modulaire permettrait à l'ITIE de maintenir sa crédibilité en tant que norme et plateforme mondiales de dialogue politique *tout en* renforçant sa pertinence au niveau des pays. Cela devrait permettre de renforcer les possibilités que l'ITIE instaure un changement positif dans les résultats en termes de gouvernance et de développement au niveau des pays, ce qui renforcerait la crédibilité de l'ITIE à l'échelle mondiale.

plus importantes de la Norme ITIE est en fait la section « Terminologie », qui présente les définitions des verbes « devoir », « exiger », « être tenu de », « recommander », « encourager », etc. En d'autres termes, la Norme offre déjà une certaine souplesse et quelques options, bien que cela soit indiqué de manière indirecte.

Les avantages de l'approche modulaire proposée ci-dessous sont les suivants :

- Elle indiquerait de manière bien plus explicite ce qui est « central » ou non ; et
- Elle simplifierait considérablement l'adoption de nouveaux modules ou sujets ou de nouvelles questions sans avoir à envisager de (re)négocier toute la Norme ITIE dans le même temps.



Comment une approche modulaire à l'ITIE pourrait-elle fonctionner ?

Les versions futures de la Norme ITIE devront préciser les modules « centraux » et les modules « supplémentaires ». La mise en œuvre complète de modules centraux sera nécessaire pour obtenir un score acceptable (ou équivalent) dans le cadre d'un processus de Validation révisé. Les plus hauts niveaux des résultats de la Validation ne devront être accessibles qu'aux pays qui ont mis en œuvre les modules « supplémentaires » pertinents et qui peuvent clairement montrer une amélioration de la gouvernance grâce à leur programme de l'ITIE.

La mise en œuvre d'une ITIE modulaire nécessiterait que le groupe multipartite de chaque pays convienne des aspects de la Norme ITIE qui sont les plus pertinents et les plus importants pour le pays.

Les modules « centraux » de l'ITIE devront inclure les éléments de la Norme ITIE qui sont les plus souvent associés à l'ITIE et sans lesquels le risque pour la crédibilité mondiale de l'ITIE serait inacceptable. Ces modules devront inclure :

- L'intégralité de l'Exigence 1 – Supervision exercée par le groupe multipartite.
- La majorité ou l'intégralité de l'Exigence 2 – Cadre juridique et institutionnel, y compris l'octroi des contrats et des licences.
- La majorité ou l'intégralité de l'Exigence 4 – Collecte des revenus.
- La majorité ou l'intégralité de l'Exigence 7 – Résultats et impact.

De plus, une transition vers une approche modulaire peut nécessiter un renforcement de ces Exigences centrales. Trois domaines clés pour lesquels on pourrait envisager un renforcement sont :

- Une mise à jour de l'Exigence 1 afin d'établir clairement que le groupe multipartite est l'organe qui convient des modules à inclure ou non dans le périmètre d'application de la mise en œuvre de l'ITIE.
- Une mise à jour de l'Exigence 4 pour définir un seuil de matérialité minimum clair relativement aux divulgations – c'est-à-dire que la déclaration ITIE doit couvrir au moins xx % du total des revenus perçus à tous les niveaux du gouvernement et toutes les entreprises contribuant à plus de y % du total des revenus.
- Une mise à jour de l'Exigence 7 en vue de renforcer l'obligation des pays de donner suite aux recommandations et d'évaluer leur programme de l'ITIE.

Comme il est précisé ci-dessus, une approche modulaire devra maintenir le groupe multipartite en tant que principal organe décideur pour la mise en œuvre de l'ITIE dans le pays. En effet, l'une des premières tâches d'un groupe multipartite dans le cadre d'une approche modulaire consisterait à examiner les différents modules de la Norme révisée et à convenir collectivement des modules à privilégier ou non pour la mise en œuvre.

L'élaboration de modules supplémentaires serait ensuite utilisée pour l'avancement des thèmes de la gouvernance qui pourraient améliorer la pertinence du pays en matière de soutien de l'efficacité, de la durabilité et de l'impact dans leur ensemble ; de promotion de progrès plus solides relativement aux priorités stratégiques propres de l'ITIE ; et

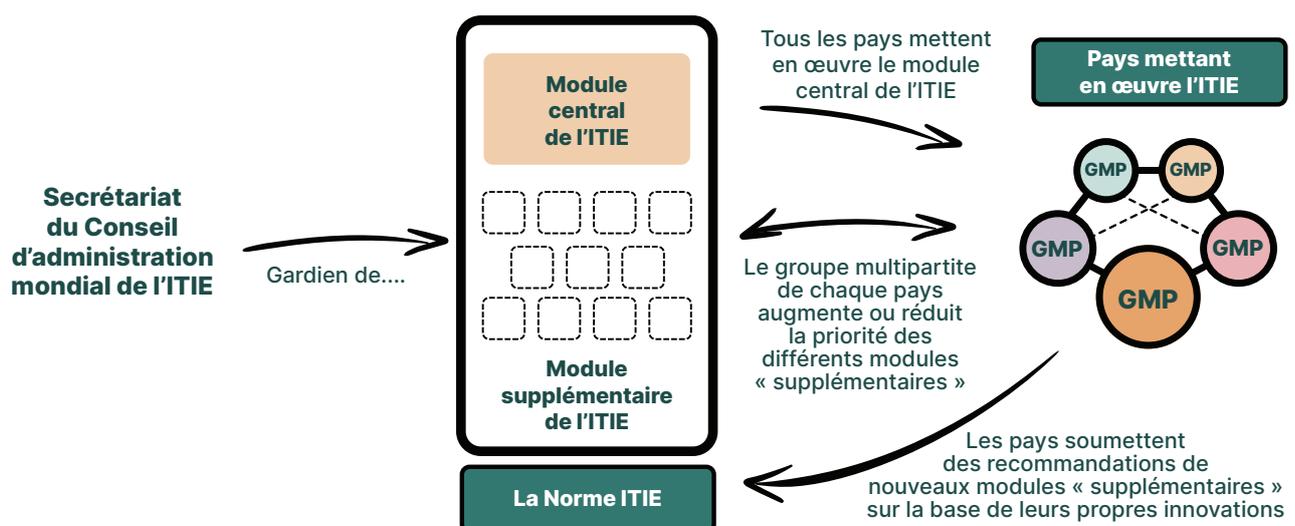


Figure 11. Proposition d'approche modulaire à la manière dont la Norme ITIE est mise en œuvre

d'appui aux recommandations de cette évaluation. Une liste non exhaustive des types de modules nouveaux/supplémentaires (dont certains s'appuieront sur des aspects existants de la Norme) pour lesquels une élaboration pourrait être envisagée serait la suivante :

- Un ou plusieurs module(s) lié(s) à la mise en œuvre de l'ITIE aux niveaux infranational et local (voir la recommandation suivante). Cela peut nécessiter une mise à jour ou la création de modules supplémentaires sur des sujets qui revêtent une plus grande importance à ce niveau – par exemple, des plateformes multipartites infranationales et des déclarations par projet plus significatives, y compris les impacts environnementaux et sociaux.
- Un module portant sur l'élaboration de lois et de réglementations spécifiques à l'ITIE qui contribuent à intégrer le processus de transparence et à protéger sa durabilité.
- Un module politique concernant la suite à donner aux recommandations issues du processus de déclaration ITIE et l'utilisation de l'ITIE pour promouvoir une réforme de la gouvernance, avec une focalisation sur l'appui aux programmes de développement nationaux, par le biais d'un développement plus durable et plus équitable des ressources extractives.
- Un module qui offre des orientations plus détaillées sur le suivi, l'évaluation et l'apprentissage autour de la mise en œuvre et des impacts de l'ITIE.
- Des modules concernant différents aspects de la transition énergétique. Étant donné qu'il s'agit d'une question multidimensionnelle, elle pourrait inclure des modules sur la comptabilisation et la déclaration du carbone, la transparence et la redevabilité de la vente ou de la fermeture de sites et/ou d'infrastructures de production de combustibles fossiles, le développement de chaînes d'approvisionnement et de projets de minerais critiques et/ou les impacts de la transition énergétique sur les communautés et la main-d'œuvre.
- Un module portant plus spécifiquement sur le rôle de l'ITIE dans l'atténuation des risques de corruption.
- Des modules plus explicitement consacrés aux besoins en matière de transparence et de redevabilité dans les pays de l'ITIE qui présentent déjà de hauts niveaux de capacités de gouvernance, de transparence et de déclaration. Par exemple, dans les pays de l'OCDE qui mettent en œuvre l'ITIE, un module lié à la transparence des entreprises basées dans ces pays peut être aussi pertinent que le module sur la déclaration des revenus domestiques. Un tel module traiterait également des anomalies actuelles dans la politique de l'ITIE – à savoir, ce qui semble être une description très succincte des obligations (le cas échéant) des pays « soutenant » l'ITIE.

Le processus de Validation nécessiterait une révision, mais il sera essentiel de maintenir et d'appliquer la Validation comme faisant partie intégrante de l'« ajout de valeur » mondial – en tant qu'évaluation crédible et indépendante des progrès globaux accomplis par les pays. La Validation serait également essentielle pour maintenir les normes mondiales centrales. Cela serait particulièrement important pour s'assurer qu'aucun recul ne survient dans les domaines centraux de la Norme ITIE tels que le rôle du groupe multipartite et les divulgations des revenus et des transferts.

Les révisions les plus récentes du guide de Validation (en juin 2022) appuient l'orientation générale de cette recommandation, et la section « Efficacité et durabilité de la mise en œuvre de l'ITIE » récompense les pays qui disposent de programmes de l'ITIE clairement liés aux priorités en termes de gouvernance nationale et qui veillent à ce que ces programmes soient intégrés, et donc à soumettre davantage de divulgations. La section finale du guide de Validation – « Innovations et efforts visant à élargir le périmètre de la mise en œuvre de l'ITIE » – soutient également des innovations pertinentes au niveau national, bien qu'il faille noter qu'actuellement, ces innovations ne sont pas évaluées dans le cadre du processus de Validation. En effet, il faudrait une mise à jour pour clarifier le fait que les scores de Validation les plus élevés ne seraient accessibles qu'aux pays qui dépassent le module central de manière substantielle.

L'importance de l'accord mondial et du processus pour y parvenir en établissant la Norme existante et la Validation correspondante est reconnue ici – de même que la nécessité de négocier ce dilemme sans compromettre les énormes atouts que sont ces piliers fondamentaux de l'ITIE. Pour cette raison, les évaluateurs reconnaissent que cette recommandation s'accompagne de risques qu'il faut examiner dans le cadre d'une analyse réfléchie et critique.



2

Faire de l'ITIE une « réalité » aux niveaux infranational et local

Les constatations de l'évaluation montrent clairement l'importance et l'opportunité associées à une mise en œuvre plus effective de l'ITIE

aux niveaux infranational et local. Dans la plupart des pays couverts par les études de cas, la mise en œuvre à l'échelle infranationale a été évoquée soit comme une faiblesse, soit comme une opportunité de promouvoir une efficacité, une pertinence, un impact et une durabilité accrus.

Ce point est important, car la capacité de tirer parti des plateformes multipartites de l'ITIE et des données ITIE de manière plus efficace aux échelons infranational et local pourrait considérablement changer la donne au niveau des impacts sur la gouvernance du secteur extractif et le développement pour les régions et les communautés touchées⁷.

Bien que les expériences actuelles de la mise en œuvre infranationale soient spécifiques au contexte de chaque pays, on observe des défis et des opportunités communs – par exemple, l'expansion des plateformes de gouvernance multipartite de l'ITIE aux niveaux infranational et local suivant des approches plus organisées ou plus cohérentes ; la compréhension des problèmes de gouvernance du secteur extractif qui revêtent la plus haute importance aux échelons infranational et local et la réponse à y apporter ; le renforcement de la ponctualité, de l'accessibilité et de l'utilité des déclarations et des données à l'échelle infranationale et par projet pour les parties prenantes locales ; et la résolution des problèmes de capacités et de budget limités afin de doter les initiatives infranationales en ressources⁸.

Il convient de noter que la Norme actuelle ne requiert pas une « mise en œuvre de l'ITIE » au niveau infranational, mais qu'elle se focalise plutôt sur la déclaration des paiements et des transferts (voir les Exigences 4.6 et 5.2). L'approche proposée ici consisterait donc à étendre l'approche actuelle à la mise en œuvre infranationale – et donc sous forme de module « supplémentaire » (voir la Recommandation 1).

Comment l'ITIE peut-elle soutenir un impact accru aux échelons infranational et local ?

Pour faire de l'ITIE une « réalité » au niveau infranational, il faut s'éloigner de l'approche actuelle de « déclaration en conscience » couramment utilisée dans de nombreux pays mettant en œuvre l'ITIE et saisir l'opportunité qu'offre un modèle de « gouvernance en vue d'un impact » de l'ITIE au niveau infranational⁹.

À présent, la mise en œuvre infranationale implique généralement une **déclaration** au sein de rapports ITIE et de plateformes de l'ITIE consolidés à l'échelle nationale. La priorité est sur **les paiements et les transferts** entre les gouvernements et les entreprises **aux échelons national et infranational**. Les parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre infranationale sont généralement des **gouvernements** et des **entreprises aux niveaux national et infranational**, et les organisations de la société civile (OSC) infranationales participent aux activités et forums de sensibilisation, qui peuvent être très irréguliers, voire inexistantes. La mise en œuvre infranationale réside dans l'« espace de gouvernance » entre les niveaux national et infranational de gouvernance.

Cela dit, quand les données infranationales figurent parmi de gros volumes de données impénétrables et agrégées dans des plateformes électroniques difficilement accessibles ou dans des rapports volumineux, à un niveau trop élevé pour être pertinentes à l'égard des parties prenantes infranationales et par projet, et en l'absence de plateforme cohérente de gouvernance ou de dialogue au travers de laquelle les parties prenantes locales peuvent discuter des questions qui les préoccupent le plus, l'ITIE semble souvent ne pas avoir d'impact réel en dehors des capitales.

Cette évaluation appelle à un nouveau modèle de mise en œuvre infranationale qui passe de **l'approche actuelle de déclaration en conscience** que de nombreux pays ont adoptée à un **modèle de gouvernance en vue d'un impact**. Un tel changement revient à passer d'une focalisation sur **la déclaration des revenus et des transferts infranationaux**, avec certaines activités de sensibilisation menées au niveau infranational (souvent limitées), vers l'opérationnalisation de ces données en **étendant les plateformes multipartites de l'ITIE** au niveau infranational et, si cela est approprié, à l'échelle locale, avec une focalisation sur les aspects les plus importants pour les parties prenantes et les communautés infranationales et locales – les paiements et les dépenses infranationales et par projet, les impacts des projets extractifs, la gouvernance du secteur extractif et les impacts sur le développement.

Ce point est important, car la capacité d'exploiter plus efficacement les plateformes multipartites de l'ITIE et les données ITIE aux échelons infranational et local pourrait considérablement changer la donne au niveau des impacts sur la gouvernance du secteur extractif et le développement pour les régions et les communautés.

7 Il est également important de reconnaître que, bien que la déclaration par projet (qui est hautement pertinente pour les parties prenantes infranationales) soit une Exigence actuelle de la Norme ITIE, la réplique des plateformes de gouvernance multipartite de l'ITIE sous le niveau national n'est pas une exigence obligatoire de la Norme. De plus, certains paiements et transferts d'intérêt à l'échelle infranationale peuvent être exclus de la déclaration ITIE si le groupe multipartite établit un niveau de matérialité qui est trop élevé.

8 Voir également [ici](#) le travail récent du Secrétariat de l'ITIE (étude publiée en 2020) et de l'Institut de gouvernance des ressources naturelles (publications sur les approches infranationales en 2016 et 2018).

9 Telle qu'elle est résumée ici, l'« approche actuelle » est nécessairement une généralisation. On observe des différences dans les modèles et dans l'efficacité de la mise en œuvre au niveau infranational entre les pays mettant en œuvre l'ITIE.

Le modèle de gouvernance en vue d'un impact chercherait à engager de façon plus effective **les parties prenantes et les communautés infranationales et locales** situées autour de sites de projets, soit par le biais de groupes multipartites infranationaux, soit au travers d'autres forums pertinents à l'échelle locale. La déclaration se focaliserait sur **les rapports et les plateformes de données au niveau infranational et par projet**, y compris les paiements reçus et les fonds dépensés, ainsi que d'autres données de projet qui sont considérées comme **pertinentes pour les parties prenantes locales**, telles que les impacts sociaux et environnementaux et le respect par les gouvernements et les promoteurs de leurs obligations. Ce modèle nécessiterait probablement que les forums infranationaux de l'ITIE adoptent des seuils de matérialité inférieurs à ceux utilisés au niveau national, afin de recueillir

des données plus granulaires qui sont pertinentes pour les parties prenantes locales. La mise en œuvre infranationale se situerait au sein de l'« espace de gouvernance » entre les échelons infranational et local, et serait liée au niveau national et soutenue par celui-ci. Ce changement est complexe et serait certainement différent d'un pays à l'autre. Les leviers de la figure 12 pourraient servir de cadre afin d'établir une approche spécifique aux pays en matière de modèle de gouvernance, en vue d'un impact pour la mise en œuvre infranationale dans les pays où un tel modèle n'existe pas déjà ou n'est pas bien défini. Si un pays de mise en œuvre dispose d'un modèle infranational dont la structure et la mise en œuvre sont plus efficaces, les leviers pourraient être utilisés comme moyen d'évaluation rapide de « l'efficacité et de l'impact ».

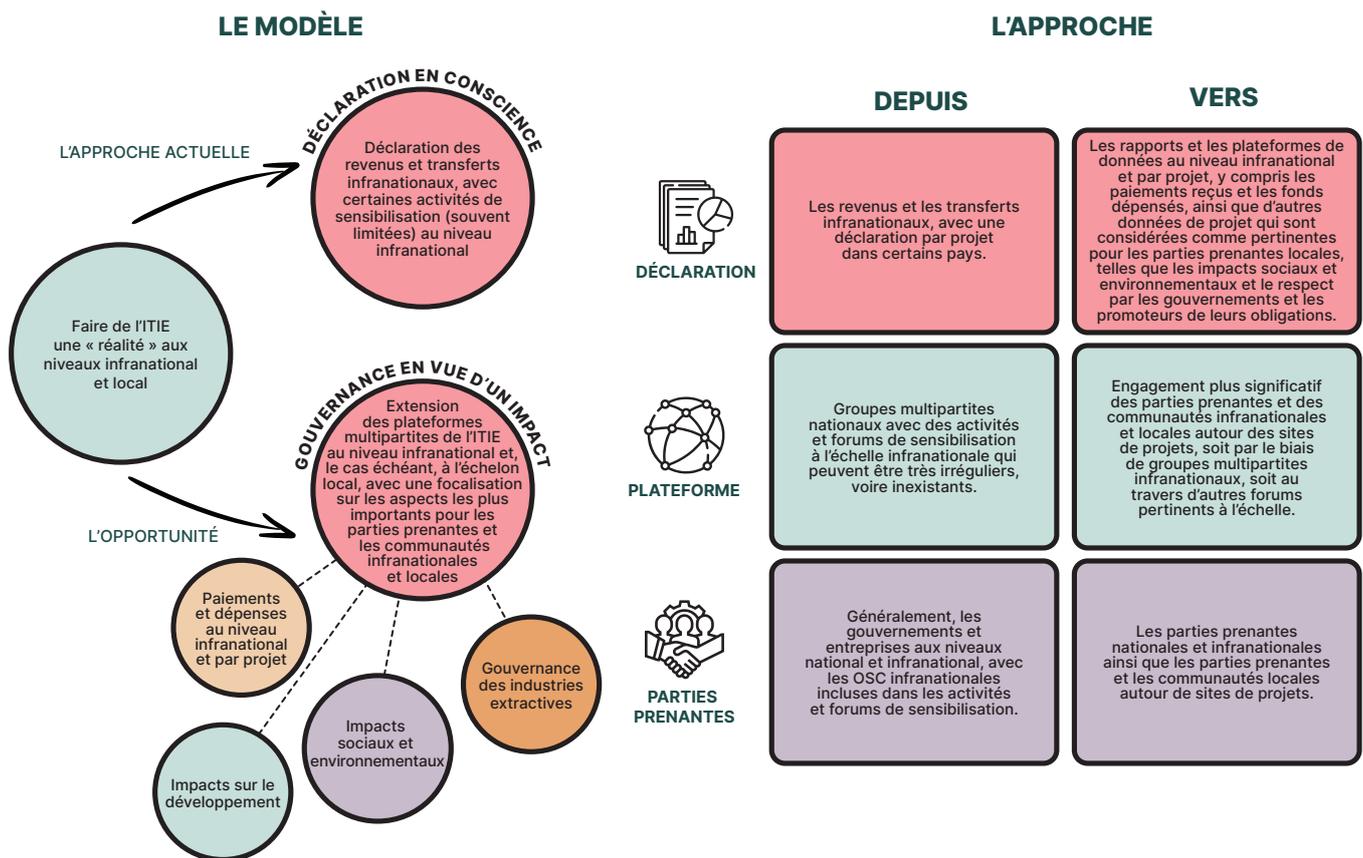


Figure 12. L'opportunité infranationale

3

Réinvestir dans le modèle multipartite

Les constatations de l'évaluation établissent clairement l'importance de la plateforme de gouvernance multipartite de l'ITIE en tant que moteur clé de la pertinence au

niveau des pays et donc de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité. **Quand les groupes multipartites sont efficaces, l'ITIE est efficace. Avec une régularité constante, les parties prenantes qui ont participé à cette évaluation ont également cité les groupes multipartites comme un accomplissement majeur dans la gouvernance multipartite – une réussite que l'on ne retrouve généralement pas dans d'autres secteurs ou domaines politiques.**

La plateforme multipartite ne peut pas être tenue pour acquise. La principale caractéristique de l'approche multipartite de l'ITIE est confrontée à d'importantes difficultés et menaces dans certains pays – directement dans le cadre de défis en termes d'espace (l'opportunité et la plateforme permettant une participation ouverte et libre), indirectement en raison d'un manque de capacités (les ressources et les compétences permettant une participation active) ou malencontreusement du fait d'une mauvaise harmonisation des déterminants (les incitations et motivations en matière de participation active plutôt que passive). Ces trois facteurs sont des conditions requises afin que chacun des acteurs tripartites de l'ITIE puisse effectivement participer à la plateforme multipartite, mais ils fonctionnent différemment pour chaque partie prenante. Ils peuvent être présents pour certaines parties prenantes, mais pas pour d'autres. Ils peuvent également fluctuer dans le temps – par exemple, lors d'une pandémie.

Les constatations de cette évaluation ont identifié les tendances préoccupantes suivantes dans l'espace, les capacités et les déterminants des groupes multipartites :

- **L'industrie et les déterminants.** Bien que certaines parties prenantes de l'industrie aient clairement reconnu les avantages d'une collaboration constructive avec l'ITIE – notamment la licence sociale et politique, la réputation internationale et la confiance des investisseurs –, les données provenant des études de cas de pays indiquaient un sentiment

La plateforme multipartite ne peut pas être tenue pour acquise et elle est confrontée à d'importantes difficultés et menaces dans certains pays.

de frustration, tant à l'égard de l'industrie que de la part de cette dernière. Certains des critiques de l'industrie comprenaient des entreprises qui adoptent une approche de conformité et ne voient pas l'avantage de participer aux initiatives de l'ITIE de manière significative. Malgré les nombreux exemples d'entreprises extractives qui participent activement à l'ITIE, si les entreprises se désengageaient de plus en plus du processus ITIE (ou si elles ne s'y engageaient que de façon superficielle), cela poserait un risque au niveau des institutions pour le processus tripartite de l'ITIE. **Il faut donc mieux comprendre la meilleure manière de renforcer la pertinence et les avantages de l'ITIE pour l'industrie, afin de compléter l'approche actuelle reposant sur des « attentes », qui prévoit un cadre de participation des entreprises à l'ITIE principalement axé sur l'obligation de conformité.** Il est également possible de repenser la manière dont l'ITIE mesure actuellement sa propre réussite, l'approche existante ignorant largement les entreprises (voir la Recommandation 4)¹⁰.

- **La société civile et l'espace civique.** L'opportunité et la plateforme de participation à l'ITIE peuvent poser des difficultés pour toutes les parties prenantes, mais en particulier pour les OSC. En effet, depuis l'avènement de l'ITIE, la question de l'espace civique et de la participation est celle qui est la plus examinée, débattue et controversée au sein de l'initiative. Elle est et continue d'être la question la plus difficile pendant les processus de Validation et quand le Conseil d'administration de l'ITIE cherche à établir si un pays respecte la Norme ITIE ou non.

Dans certains pays soumis aux études de cas, l'espace civique était considéré comme exposé à d'importants défis ou directement menacé. Des observations détaillées sur le rôle essentiel de la société civile dans l'efficacité, la pertinence, les impacts et la durabilité de l'ITIE sont fournies dans les différents chapitres du rapport principal. Un éventail de facteurs soutiennent ou entravent la capacité de la société civile à participer ouvertement et librement à l'ITIE – et au débat public sur la gestion des ressources naturelles en général – et ces facteurs sont clairement liés au contexte. Certains des défis observés dans les études de cas de pays étaient la réduction de l'espace civique en raison d'un environnement politique plus autocratique, des lois spécifiques perçues comme menaçant les OSC et les militants et une suspension de la capacité de rassemblement dans les forums et les réunions en personne compte tenu des restrictions imposées lors de la pandémie. **Bien que l'ITIE elle-même soit principalement perçue comme une plateforme d'ouverture de l'espace civique, pour les OSC de certains pays, les difficultés liées à l'espace civique sont exacerbées par des problèmes de capacités, ce qui compromet une participation pleine et effective à l'ITIE.**

¹⁰ Au moment de la rédaction de la présente, le Secrétariat international de l'ITIE a lancé un appel d'offres pour une « étude sur les résultats en termes de profits des entreprises ».

- **Les secrétariats nationaux et les capacités nationales.**

Un thème connexe est celui des ressources et des capacités de participation. Les exemples de secrétariats nationaux et de coordonnateurs nationaux (souvent hébergés au sein d'agences gouvernementales) disposant de ressources insuffisantes pour mettre en œuvre les activités prévues dans leurs plans de travail étaient relativement courants dans les études de cas de pays. Bien que cela ne concerne pas exclusivement les secrétariats

nationaux et les coordonnateurs nationaux, le **manque de capacités et de ressources pour financer les plans de travail de l'ITIE peut non seulement compromettre les activités de mise en œuvre, mais également freiner l'enthousiasme à l'égard du programme de l'ITIE dans son ensemble, notamment l'expansion du périmètre d'application de la Norme. Quand les ressources dans les pays de l'ITIE sont limitées, l'efficacité, la pertinence, l'impact et la durabilité sont compromis.**

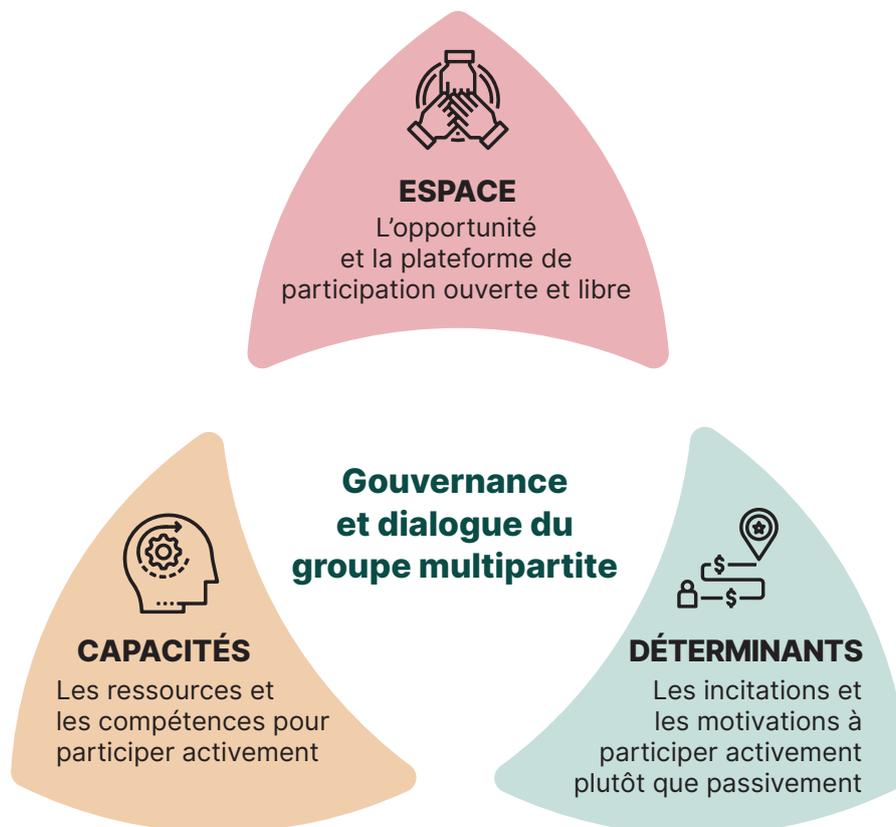


Figure 13. Proposition d'approche aux réinvestissements dans les groupes multipartites

Que pourrait impliquer le réinvestissement dans les groupes multipartites ?

L'équipe de l'évaluation recommande une approche en trois volets axés sur les déterminants, l'espace et les capacités. L'approche démarre par une évaluation ou une « intégration » du groupe multipartite ; puis suivent des conversations approfondies entre les parties prenantes tripartites ; et elle se termine par un processus de cartographie des opportunités d'investissement dans les déterminants, les capacités et l'espace, afin que l'industrie, la société civile et les secrétariats nationaux puissent effectivement participer au modèle multipartite.

Étape 1 : Intégration

Déterminants : En adoptant une perspective d'économie politique (ou une approche de « réflexion et travail politiques »), travailler avec les parties prenantes pour cartographier les incitations et les motivations à participer activement (plutôt que passivement) à l'ITIE. Ce processus de cartographie devra démarrer avec les entreprises de l'industrie qui – comme cela a été indiqué dans les constatations de l'évaluation – risquent de tomber dans un schéma d'obligation de conformité avec l'ITIE plutôt que d'assumer un rôle de partenariat actif. Il devra être hautement consultatif et fournir un espace où les parties prenantes peuvent être honnêtes et ouvertes, non seulement au sujet des incitations à participer activement, mais également en ce qui concerne les éléments dissuasifs, afin de mieux comprendre les facteurs d'attraction et de répulsion. Ce processus de cartographie pourrait permettre de faire ressortir des idées utiles sur les « leviers » d'une participation active et de bénéficier d'un effet multiplicateur.

Capacités : Mener une évaluation participative des besoins en capacités pour établir une ligne de référence et élaborer un plan de développement des capacités. L'évaluation devra démarrer par les secrétariats nationaux/coordonnateurs nationaux et les OSC et l'approche devra inclure une description des capacités requises afin de mettre en œuvre les plans de travail de l'ITIE (pour les secrétariats nationaux/coordonnateurs nationaux) et d'assurer une participation active à l'ITIE (pour les OSC). En soutien à ce processus, il s'agira de développer un outil permettant de mesurer les capacités réelles par rapport aux capacités requises.

Espace : Pour mieux comprendre la manière dont la transparence promeut la redevabilité et débouche sur des résultats en termes de développement, il faut mieux comprendre les obstacles contextuels et les facteurs favorables à l'« espace ». Le terme « espace » est utilisé ici dans son concept général, à savoir l'opportunité et la plateforme de participation ouverte et libre. Il est donc pertinent pour les trois membres de la structure d'acteurs tripartites de l'ITIE, mais en particulier pour l'espace civique et les OSC dans certains pays mettant en œuvre l'ITIE. Une bonne compréhension des contraintes et des facteurs favorables spécifiques de l'espace civique dans les pays mettant en œuvre l'ITIE – notamment l'environnement politique dans lequel opère la société

Bien que cette recommandation se focalise sur les groupes multipartites au niveau des pays, une « intégration » multipartite similaire en matière d'espace, de capacités et de déterminants pourrait être utile au niveau du Conseil d'administration.

civile – peut déboucher sur des conversations utiles concernant les modalités de travail compte tenu de l'opportunité qu'offrent les plateformes de gouvernance multipartite de l'ITIE afin de maintenir ou d'élargir l'espace civique dans le secteur extractif.

Étape 2 : Discussions

Suite à l'intégration, nous recommandons une approche participative visant à encourager les membres du groupe multipartite à analyser les défis auxquels il est confronté – des défis **directs** en termes d'**espace**, **indirects** en raison d'un manque de **capacités** (ressources et compétences permettant une participation active) ou **malencontreusement** du fait d'une mauvaise harmonisation des **déterminants** (incitations et motivations à participer activement plutôt que passivement) – et à trouver les solutions ensemble. Les évaluations peuvent ensuite orienter des dialogues significatifs et détaillés avec toutes les parties pour cartographier les opportunités en termes de réinvestissements dans le modèle multipartite.

Étape 3 : Opportunités

L'évaluation et les conversations ont débouché sur un plan d'action pour réaliser des investissements significatifs dans les capacités, les déterminants et l'espace, afin que l'industrie, le gouvernement et la société civile puissent effectivement participer au modèle multipartite. Les résultats peuvent inclure :

- Une meilleure compréhension des déterminants pour encourager un engagement accru à participer activement à chaque groupe de parties prenantes – en commençant par les entreprises.
- Une évaluation des capacités et une ligne de référence pour les parties prenantes, qui compare les capacités actuelles avec les capacités requises, ainsi qu'un plan correspondant de développement des capacités – à commencer par les secrétariats nationaux.
- Une compréhension adaptée au milieu des facteurs favorables et des obstacles à l'espace civique qui peut soutenir la concrétisation de la transparence en résultats en termes de redevabilité et de développement – en commençant avec une perspective axée sur la société civile.

4

Mesurer les aspects importants

Lors de la conduite de cette évaluation, un contraste étrange a été observé au cours des consultations avec les parties prenantes, tant à l'échelle mondiale qu'au niveau

des pays. Le risque que des évaluations comme celle-ci – étendues, complexes, longues (cette évaluation s'est déroulée sur plus d'un an) et à plusieurs niveaux ne parviennent pas à instaurer fondamentalement un changement tangible et positif pour l'ITIE suscite d'importantes préoccupations. Dans le même temps, certaines parties prenantes s'inquiètent également de ce que l'ITIE ne mesure actuellement pas ce qu'elle doit mesurer pour démontrer des impacts supérieurs en termes de gouvernance et de développement.

Les données de l'évaluation présentent des exemples d'impacts de l'ITIE. Toutefois, bien que les personnes participant à la mise en œuvre de l'ITIE puissent généralement évoquer l'efficacité de l'ITIE dans sa contribution au renforcement de la transparence, elles ne sont pas toujours en mesure d'identifier les effets qui en découlent. Cela pourrait s'expliquer par l'absence de changement réel et/ou par le fait que les impacts de l'ITIE ne sont pas clairs et/ou explicites. C'est notamment parce que, souvent, les « moyens » de l'ITIE tels que la transparence et les forums multipartites sont intrinsèquement bénéfiques, et ils semblent donc être régulièrement assimilés aux « fins ». Par ailleurs, du fait que l'attribution du mérite d'un impact plus étendu a tendance à être obscure, il y a généralement un grand nombre de variables en jeu et la contribution d'une intervention n'est pas toujours claire.

L'ITIE doit s'améliorer dans la mesure des aspects importants, tout en veillant à ne pas s'attirer la critique parfois exprimée au niveau des pays – c'est-à-dire, la surdépendance à des rapports volumineux contenant des données obsolètes.

En ce qui concerne les documents sur l'impact de l'ITIE dans les pays ainsi que les indicateurs de performance clés (KPI) du Conseil d'administration et du Secrétariat international de l'ITIE, on observe une prévalence élevée :

- De mesures des contributions et des produits détaillés ; et/ou
- De tentatives visant à relier l'ITIE à des indicateurs de gouvernance ou de développement très élevés.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, ces deux approches posent des difficultés et il semble qu'il manque un niveau entre les deux. Ce niveau manquant impliquerait une consultation directe des parties les plus affectées par l'ITIE – les parties prenantes internes et les citoyens des pays mettant en œuvre l'ITIE –, qu'il y ait eu un changement perceptible positif ou négatif dans l'expérience des parties prenantes de l'ITIE relativement à l'initiative, ainsi qu'au niveau des pays dans l'expérience des citoyens en termes de gouvernance des ressources.

L'ITIE doit s'améliorer dans la mesure des aspects importants, tout en veillant cependant à ne pas s'attirer la critique parfois exprimée au niveau des pays – c'est-à-dire, la surdépendance à des rapports volumineux contenant des données obsolètes.

	Données sur les contributions et les produits	Lacune de données dans l'évaluation actuelle	Indicateurs de gouvernance et de développement de haut niveau
Ce qui est/pourrait être mesuré	Détails des contributions aux programmes mondiaux ou nationaux – par exemple, budgets et temps de travail du personnel. Détails sur les produits – par exemple, documents du Conseil d'administration, rapports ITIE, sites Internet, événements organisés.	Quelles sont les expériences concrètes des parties prenantes de l'ITIE relativement à la mise en œuvre dans les pays ainsi qu'aux institutions mondiales de l'ITIE (Conseil d'administration et Secrétariat) ? Quelle est l'expérience des citoyens dans les pays riches en ressources quant aux modalités de fonctionnement des agences gouvernementales et des entreprises dans le secteur extractif ? S'améliore-t-elle ?	Hausses des recettes publiques ; références aux indicateurs de gouvernance – par exemple, Indicateurs mondiaux de la gouvernance, mesures du climat d'investissement, perceptions relatives à la corruption, etc.
Avantages	Attribution claire entre ce qui est mesuré et l'ITIE.	Consultation directe avec les personnes les plus touchées par l'ITIE et, plus généralement, par la gouvernance des ressources, relativement à leur expérience. Suffisamment proche de l'ITIE pour établir l'attribution.	Montrent l'ampleur de l'ambition de l'ITIE et ce à quoi elle <i>pourrait</i> y contribuer indirectement.
Inconvénients	N'illustrent pas véritablement une amélioration de la gouvernance ou du développement. Ne se rapportent pas à la qualité ou à l'efficacité des produits.		Le niveau des indicateurs est si élevé que l'attribution à l'ITIE est difficile.

À l'échelle mondiale, bien qu'il faille évidemment conserver certains KPI centraux concernant la performance financière, d'autres indicateurs que le Secrétariat international utilise actuellement pourraient être considérablement réduits et mesurer plutôt l'expérience des parties impliquées dans la mise en œuvre de l'ITIE relativement à l'efficacité, à la transparence et à l'ouverture de l'initiative ainsi qu'à sa volonté de dialoguer et à écouter. Cette démarche devrait encourager à établir la priorité des relations et des consultations requises pour améliorer la pertinence de l'ITIE qui, de manière générale, en sous-tendent l'efficacité, les impacts et la durabilité.

Les types de questions que l'enquête auprès des initiés a utilisées dans cette évaluation pour tester ces questions (et qui pourraient être reproduites et incluses dans des évaluations bien plus courtes et allégées) comprenaient :

- *Les interactions que vous avez eues avec les institutions internationales de l'ITIE ont-elles été positives ou négatives ?*

- *Le Secrétariat international de l'ITIE écoute-t-il et respecte-t-il les opinions des personnes comme moi [qui ont répondu à l'enquête] ?*
- *Les institutions internationales de l'ITIE fonctionnent-elles de manière équitable et transparente ?*
- *Les politiques et les interventions de l'ITIE sont-elles pertinentes pour les pays de mise en œuvre ?*

À l'échelon national, chaque pays doit avoir formulé une théorie du changement qui promeut son programme de l'ITIE et par rapport à laquelle il est possible de mesurer les progrès accomplis, **mais les orientations de l'ITIE doivent clairement indiquer que chaque pays doit élaborer et adopter sa propre théorie du changement, de manière à ce qu'elle soit spécifique et adaptée à ses besoins ainsi qu'à son expérience de la gouvernance des ressources.**



Les cadres de suivi, d'évaluation et d'apprentissage dans les pays peuvent ensuite identifier des indicateurs d'évaluation qui sont pertinents, attribuables à l'ITIE et mesurables. Les questions testées dans l'enquête auprès des citoyens au travers de cette évaluation qui pourraient contribuer à combler les lacunes de données précitées étaient diverses, par exemple :

- *Je sais où trouver des informations sur les modalités de fonctionnement des industries du pétrole, du gaz et des minerais.*
- *Pensez-vous que le gouvernement reçoit une part équitable des profits de ces industries ?*
- *Pensez-vous que les communautés locales reçoivent une part équitable des profits de ces industries ?*
- *Dans l'ensemble, les industries pétrolière et minière fonctionnent-elles mieux ou moins bien qu'il y a 10 ans ?*
- *Globalement, les agences gouvernementales fonctionnent-elles mieux ou moins bien qu'il y a 10 ans ?*



Conclusion



L'ITIE est efficace, mais elle a besoin de renouveau

À un niveau, cette évaluation estime que la santé de l'ITIE est relativement bonne. On observe une appréciation claire du mandat central de l'initiative – une perspective forte, selon laquelle le mécanisme de redevabilité multipartite et la transparence des données qu'apporte l'ITIE revêtent intrinsèquement une valeur substantielle. Sans l'ITIE, cette transparence et cette redevabilité n'auraient pas lieu dans de nombreux pays. De plus, la majorité des parties prenantes demeurent positives quant au mode de fonctionnement de l'ITIE et aux institutions internationales qui soutiennent l'initiative. Dans un secteur qui – en l'absence de gouvernance efficace – peut être disproportionnellement exposé à la corruption et à des conflits, cela fait près de 20 ans que l'ITIE parvient à maintenir une focalisation claire sur ces questions. À deux autres niveaux, il serait toutefois juste de dire que l'ITIE est confrontée à des vents contraires très importants.

Premièrement, l'environnement mondial dans lequel opère l'ITIE est difficile – les questions liées au changement climatique et à la transition énergétique ont précisé le débat quant à la question de savoir si, dans un premier temps, les industries anciennes (combustibles fossiles) et émergentes (minéraux critiques) devraient continuer, voire se développer. En parallèle, la pandémie de COVID-19 a considérablement affaibli les capacités de nombreux groupes à discuter, débattre et résoudre les problèmes de manière collective et constructive. L'espace civique est en déclin dans un grand nombre de pays. D'importantes tendances géopolitiques (telles que le changement climatique, la pandémie, la sécurité alimentaire et la guerre) détournent l'attention politique déjà limitée des approches de gouvernance complexes telles que l'ITIE.

Deuxièmement, cette évaluation a clairement montré l'existence au sein de l'ITIE d'une question claire autour de l'origine et de la formulation de la politique de l'ITIE. S'infiltrait-elle vers le bas depuis le dialogue mondial et les institutions internationales jusqu'aux pays mettant en œuvre l'ITIE ou est-ce l'inverse ? Il semble y avoir un malaise croissant du fait que la Norme ITIE actuelle n'offre pas une souplesse suffisante afin de permettre aux pays de mise en œuvre de façonner leurs programmes de l'ITIE de manière à qu'ils soient pertinents à l'échelle locale et, dans certains cas, cela débouche sur des déclarations générées aux seules fins de les soumettre, aux dépens de processus significatifs d'analyse, de débat et de réforme de la gouvernance.

C'est pour ces raisons que les recommandations de cette évaluation penchent nettement pour le renforcement du propre rôle des pays mettant en œuvre l'ITIE dans leurs programmes de l'ITIE. Les deux premières recommandations – adopter une approche plus souple et plus modulaire à la Norme ITIE et trouver des moyens de faire de l'ITIE une « réalité » aux niveaux infranational et local – visent toutes deux à renforcer la pertinence de l'ITIE à l'égard des acteurs qui assument effectivement la gouvernance des industries extractives, qui y participent ou qui sont affectés par elle. La dernière recommandation, celle de la « mesure des aspects importants », propose ensuite des moyens permettant d'assurer une évaluation plus crédible de l'efficacité et des impacts réels de l'ITIE.

Toutefois, l'avant-dernière recommandation est peut-être la plus importante. Selon toutes les parties prenantes de tous les pays, la gouvernance multipartite est l'un des plus grands atouts de l'ITIE. Dans de nombreux cas, il semble que l'efficacité continue de la gouvernance multipartite de l'ITIE est présumée, mais cette évaluation montre qu'elle est quelque peu fragile et qu'elle nécessite des investissements proactifs et, parfois, une refonte. Certaines entreprises extractives commencent à s'éloigner de l'initiative et l'espace civique présente des difficultés. Par ailleurs, les modalités de discussion, de débat et de divulgation des informations ont radicalement changé au cours de l'existence de l'ITIE. Quand l'ITIE a été lancée en 2003, aucune des quatre plateformes majeures de médias sociaux actuelles (Facebook, Instagram, Youtube et WhatsApp), collectivement utilisées par quelque 8 à 9 milliards de personnes (et qui se recoupent), n'existait encore. Ce changement offre d'importantes opportunités pour les piliers de la transparence et du dialogue de l'ITIE, mais il peut également exacerber les difficultés rencontrées dans la diffusion de données techniques complexes. C'est pour ces raisons que nous recommandons une focalisation plus approfondie sur la santé globale des groupes multipartites nationaux qui mettent en œuvre l'ITE.

Qui « possède » ces recommandations ?

Il est important d'envisager non seulement le « quoi », mais également le « qui », dans les recommandations figurant dans ce rapport.

Il est trop facile de présumer par défaut, d'après les rapports commandités par le Secrétariat international et soumis au Conseil d'administration international, que ces deux organisations mondiales devraient être chargées de donner suite à ces recommandations. Cette évaluation croit fermement que ce serait une erreur.

N°	Recommandation	Responsable	Soutien
1	Une approche modulaire à l'ITIE	Forum des coordonnateurs nationaux	Secrétariat international de l'ITIE
2	Faire de l'ITIE une « réalité » aux niveaux infranational et local	Groupes multipartites nationaux	Secrétariat international ; pays/bailleurs soutenant l'ITIE
3	Réinvestir dans le modèle multipartite	Groupes multipartites nationaux	Secrétariat international de l'ITIE
4	Mesurer les aspects importants	Secrétariat international	Pays/bailleurs soutenant l'ITIE



Une approche modulaire à l'ITIE

S'agissant de la première recommandation, il y a en effet un risque important qu'un dialogue politique mondial comme point de départ ne permette pas d'atteindre l'objectif consistant à trouver des moyens de renforcer la pertinence de l'ITIE à l'égard des pays de mise en œuvre. Les gouvernements de ces pays sont – parmi les trois principaux groupes de parties prenantes – ceux qui sont les moins aptes à coordonner et présenter des positions harmonisées au niveau international.

De ce fait, les évaluateurs estiment que les premières consultations, présentations et versions préliminaires d'une approche possible envers une Norme ITIE modulaire devraient être menées par le groupe des coordonnateurs nationaux de l'ITIE, avec l'appui du Secrétariat international.

Toute approche finale à une question aussi complexe devra bien entendu être examinée et, au final, approuvée par le Conseil d'administration et la Conférence mondiale de l'ITIE, mais le positionnement des pays mettant en œuvre l'ITIE au point de départ de cette discussion sera le meilleur moyen d'appliquer cette recommandation.

Réinvestir dans le modèle multipartite

La bonne (ou mauvaise) santé de la gouvernance et du dialogue multipartites qui résident au cœur de l'ITIE est essentielle à la poursuite de sa réussite et de sa survie. Le « quoi » de l'ITIE sera en difficulté si les relations inhérentes au « qui » et au « comment » sont tendues.

Cette évaluation recommande que le groupe multipartite de chaque pays mettant en œuvre l'ITIE donne suite à cette recommandation, mais elle estime qu'il serait contreproductif de leur imposer sous forme d'exigence supplémentaire de la Norme ou dans le cadre du processus de Validation.

Le Secrétariat international de l'ITIE doit établir un modèle simple et standardisé du modèle « intégration → discussions → opportunités » précité à utiliser par les groupes multipartites. Dans certains cas, il peut également proposer d'assumer un rôle de facilitateur indépendant du processus, mais seulement à la demande du groupe multipartite national concerné.

Faire de l'ITIE une « réalité » aux niveaux infranational et local

La hausse de la granularité des mécanismes de transparence et de redevabilité sera un exercice complexe qui nécessitera probablement des ressources supplémentaires permettant d'étendre la focalisation de l'ITIE dans ce domaine.

Un certain nombre de tentatives ont eu lieu dans la mise en œuvre de l'ITIE à l'échelon infranational et il serait utile de réaliser un examen allégé des enseignements tirés dans ce cadre.

Le fond de cette recommandation exigera toutefois une action concertée, tant à l'échelle mondiale qu'au niveau des pays. Les pays souhaitant se focaliser davantage sur la mise en œuvre infranationale devront identifier les problèmes de gouvernance des ressources à l'échelon infranational qui bénéficieraient le plus du mélange de transparence des données et de dialogue multipartite de l'ITIE.

À l'échelle mondiale, le Conseil d'administration et le Secrétariat international de l'ITIE pourraient devoir élaborer de nouveaux « modules supplémentaires » (conformément à la Recommandation 1) pour des sujets/questions que la Norme ne couvre pas actuellement.

Mesurer les aspects importants

Ici, à l'instar des autres recommandations, cette recommandation relève d'éléments mondiaux et nationaux. S'agissant des éléments mondiaux, cette recommandation doit être immédiatement examinée dans le cadre du travail d'analyse en cours des KPI du Conseil d'administration et du Secrétariat international de l'ITIE.

Dans l'idéal, les KPI révisés devront contenir des mesures qui prennent en compte les expériences effectives des parties prenantes relativement à l'ITIE, telles que celles présentées dans cette recommandation. Les progrès réalisés par rapport aux KPI doivent être présentés dans le rapport de suivi annuel de l'ITIE (dans lequel ils sont actuellement bien visibles en leur absence).

Au niveau national, le Secrétariat et/ou les pays et les bailleurs soutenant l'ITIE devront travailler à l'élaboration de modèles de théories du changement que les pays mettant en œuvre l'ITIE pourront adopter et adapter selon leurs circonstances. Ces modèles devront également inclure un « menu » de mesures et d'approches d'évaluation possibles qui pourraient être utilisées dans différentes composantes des diverses théories du changement.

Remerciements

L'évaluation a été menée par les évaluateurs indépendants Voconiq et Square Circle.



Square Circle est un cabinet de consultation sur le développement mondial qui s'emploie à promouvoir un processus de développement plus inclusif facilitant un impact durable et équitable. Nous travaillons de manière sélective, adaptative et créative avec les partenaires de développement par le biais de nos services centraux – conseils en gouvernance et impact social, éducation et développement de capacités, et suivi, recherche, évaluation et apprentissage.

squarecircle.org



Voconiq est une société qui se consacre à la science des données et l'engagement communautaire. Notre mission première vise à veiller à ce que les voix des communautés et des parties prenantes sont clairement entendues au sein des entreprises, des secteurs et des institutions ainsi qu'à tous les niveaux du gouvernement. Voconiq mesure la confiance et l'acceptation entre organisations et communautés, par le biais de solutions technologiques spécialisées, afin d'aider ses clients à comprendre leurs risques sociaux et à privilégier les aspects importants dans leur relation avec les communautés.

voconiq.com

L'équipe d'évaluation apprécie l'appui que Christopher Wilson, conseiller principal du Secrétariat international de l'ITIE, a apporté tout au long du processus. L'équipe remercie également le groupe de pilotage du projet pour les conseils continus qu'il lui a prodigués.

L'équipe d'évaluation comprend des personnes venant de l'Australie, du Brésil, de la République démocratique du Congo, de l'Indonésie, de la République kirghize, de la Nouvelle-Zélande et du Zimbabwe.



Sefton Darby

Co-responsable de l'évaluation



Dr Tim Grice

Co-responsable de l'évaluation



Dre Ana-Lucia Santiago

Chercheuse dans le cadre du GSI et des études de cas de pays



Arlette Nyembo

Chercheuse dans le cadre des études de cas de pays



Dre Jodie Curth-Bibb

Responsable des méthodes qualitatives



**Dr Nelson Solan
Chipangamate**

Chercheur dans le cadre du GSI et des études de cas de pays



Frenky Simanjuntak

Chercheur en politiques et dans le cadre des études de cas de pays



Jyldyz Abdyrakhmanova

Chercheuse en politiques et dans le cadre des études de cas de pays



Dr Kieren Moffat

Responsable du GSI



Kimberley Groves

Analyste principale



VoconIQ
Engagement Science Insights



SquareCircle
INSIGHT FOR DEVELOPMENT