

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES EXTRACTIVES (ITIE)

**Rapport de l'étude portant diagnostic de la mise en
œuvre de l'ITIE en Mauritanie**

Rapporteur : Frédéric Emirian, consultant indépendant

Commanditaire de l'étude : Direction du Second Projet de Renforcement
Institutionnel du Secteur Minier (PRISM II),

Ministère du Pétrole, de l'Energie et des Mines



10 novembre 2013

SYNTHESE

La République Islamique de Mauritanie a souscrit à l'Initiative pour la Transparence dans les Energies Extractives (ITIE) en 2005 et s'est conformée aux exigences internationales en la matière. Excepté le retard dans la publication des rapports annuels de 2010 et 2011, l'initiative est mise en œuvre avec efficacité en associant ouvertement et pleinement l'ensemble des parties prenantes et en particulier la société civile.

La présente étude porte sur la mise en œuvre de l'ITIE, principalement sur les questions organisationnelles et fonctionnelles au regard du cadre normatif et des dispositions internationales ainsi que des deux organes en charge de son application, le comité national et la cellule d'appui technique. Il est à souligner que l'initiative bénéficie d'un engagement confirmé de la part du Gouvernement mauritanien et qu'elle permet de créer un véritable forum d'échanges sur les questions liées aux ressources énergétiques. En conformité avec les principes et critères, il est constaté que le groupe multipartite exécute avec efficacité sa mission première, celle du rapprochement financier et sa communication au public.

Le présent rapport présente plusieurs observations et recommandations ayant pour objectif l'amélioration de l'atteinte des résultats. Ces recommandations, au nombre de 22, sont adressées respectivement :

- **Au comité national** : les observations et recommandations portent sur l'organisation et la préparation des rencontres multipartites, l'élaboration des plans d'actions et la représentativité de ses membres. Il est également fait référence au champ d'application actuel de l'ITIE,
- **Au secrétariat national** : les observations et recommandations adressées au secrétariat concernent principalement les modalités internes de fonctionnement et d'organisation ; elles visent à accroître les capacités et la pérennité de mise en œuvre de l'ITIE en renforçant les outils et les principes organisationnels du secrétariat national,
- **De manière transversale** : il est fait part d'observations et de recommandations portant sur le cadre normatif, dont la révision éventuelle, serait du ressort principal du comité national et du Gouvernement mauritanien.

Les dispositions internationales de l'ITIE accordent une marge de manœuvre importante aux pays dans la mise en œuvre de l'initiative. Plusieurs modèles sont ainsi appliqués à travers le monde ; s'ils ont tous en commun les normes et critères fondamentaux de l'ITIE, le modèle organisationnel et opératoire retenu relève en grande partie des comités et des secrétariats nationaux. Le présent rapport fournit donc un ensemble de recommandations dont il est espéré qu'elles reflètent les spécificités du contexte mauritanien et qu'elles sont facilement applicables. Il est attendu qu'elles soient analysées par les parties prenantes qui auront la responsabilité de déterminer leur pertinence, éventuelle application et inscription dans les plans d'actions.

Il est enfin mentionné que cette étude a été menée à une date importante pour la mise en œuvre de l'ITIE en Mauritanie puisqu'elle coïncide avec la période d'élaboration du plan d'actions à venir et avec le changement annoncé de Présidence de l'ITIE¹. Cette période peut ainsi représenter une opportunité pour le renforcement de la mise en œuvre de l'ITIE ; il est espéré que les recommandations du présent rapport sauront y contribuer.

¹ Consécutives au remaniement ministériel opéré en septembre 2013

INFORMATION SUR LA METHODOLOGIE

Méthodologie retenue pour la présente étude

La présente étude est conduite sur base d'entretiens individuels auprès de représentants du comité national, de membres du secrétariat et du Président. Dans certaines situations, les entretiens ont été conduits en groupe suivant un modèle ouvert et participatif. Des contacts ont également été noués avec des représentants des Partenaires Techniques et Financiers (Banque Mondiale et GIZ²) en Mauritanie et à l'extérieur. Au total, les entretiens ont été conduits auprès de 25 personnes réparties comme suit :

Nombre de personnes rencontrées par type d'institution		Nombre de personnes rencontrées par partie prenante au sein du comité national	
Partenaires Techniques et Financiers	3	Gouvernement	3
Comité national de l'ITIE	15	Acteurs économiques	4
Secrétariat national de l'ITIE	7	Société civile	8

En complément des entretiens, le rapporteur a eu recours à une recherche documentaire avant et pendant le déroulement de l'étude ; pour l'essentiel, il s'agit de documents en libre accès sur Internet ou procurés auprès des personnes rencontrées.

L'étude a été réalisée sur une période de 21 jours comprenant la conduite des entretiens, l'analyse documentaire, la rédaction d'un rapport préliminaire suivi d'échanges et la rédaction du rapport final.

Présentation des recommandations

Les recommandations sont présentées en continu dans le rapport et font suite à une analyse relative à l'objet des recommandations. Elles sont également compilées dans une annexe jointe au présent rapport. Cette annexe propose un ordre de priorités (de 1 à 3 selon une échelle dégressive) basé sur l'importance et / ou l'impact attendu de l'application des recommandations.

Certaines recommandations sont suivies d'un exemple, à valeur indicative, pour en préciser le fondement et, éventuellement, proposer une méthode d'application.

Suivi des recommandations

Il est proposé que le présent rapport soit diffusé à l'ensemble des membres du comité national et du secrétariat pour étude et validation des recommandations. Il est attendu que les recommandations retenues soient appliquées par les deux instances de l'ITIE en Mauritanie suivant un programme qu'elles conviendront et qui sera inscrit dans le plan d'actions pluriannuels à venir. Il reviendra par ailleurs au secrétariat et au comité national d'évaluer le besoin de recourir à des expertises externes et de mobiliser les Partenaires Techniques et Financiers.

² GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	- 2 -
INFORMATION SUR LA METHODOLOGIE.....	- 3 -
A. STRUCTURE DE L'ITIE EN MAURITANIE.....	- 5 -
1. Dispositions normatives.....	- 5 -
a. Revue historique du cadre normatif.....	- 5 -
b. Analyse générale du cadre normatif actuel.....	- 5 -
2. Composition de l'ITIE en Mauritanie.....	- 7 -
3. Champ d'application de l'ITIE en Mauritanie.....	- 8 -
B. FONCTIONNEMENT DU COMITE NATIONAL.....	- 10 -
1. Compréhension de la mission et du fonctionnement par les parties prenantes.....	- 10 -
2. Gains estimés pour les parties prenantes.....	- 11 -
3. Représentativité du comité national.....	- 12 -
4. Organisation fonctionnelle du comité national.....	- 14 -
a. Elaboration et suivi du plan d'actions.....	- 14 -
b. Convocation et tenue des réunions.....	- 15 -
c. Compte-rendu des réunions.....	- 16 -
d. Organisation pratique du travail au sein du comité national.....	- 17 -
C. FONCTIONNEMENT DU SECRETARIAT NATIONAL.....	- 18 -
1. Aperçu général du fonctionnement du secrétariat.....	- 18 -
2. Composition – organigramme du secrétariat.....	- 19 -
3. Tâches et responsabilités au sein du secrétariat.....	- 21 -
4. Organisation du travail.....	- 22 -
a. Planification des objectifs et des échéances.....	- 22 -
b. Communication interne.....	- 23 -
c. Disponibilité d'outils appropriés.....	- 23 -
5. Visibilité de l'ITIE.....	- 23 -
ANNEXE 1: Compilation des recommandations par ordre de priorité.....	- 25 -
ANNEXE 1: Liste des personnes rencontrées (par institution et fonction).....	- 26 -

A. STRUCTURE DE L'ITIE EN MAURITANIE

1. Dispositions normatives

a. Revue historique du cadre normatif

Le cadre juridique de l'ITIE en Mauritanie est articulé autour de décrets (portant création, organisation et fonctionnement du comité national pour l'ITIE) eux-mêmes amendés par des arrêtés ou abrogés au regard de l'évolution politique du pays et de l'expérience acquise en matière de fonctionnement de l'ITIE :

- Le premier décret, portant numéro 2006-001, date du 13 janvier 2006. De composition relativement simple, il institue le *comité national* dont il décrit les principes de fonctionnement, notamment la mission, la composition et fréquence de réunion et la création d'un comité technique (équivalent du secrétariat national),
- Un deuxième décret, portant numéro 2006-029, modifie le premier en particulier dans la composition du comité national. Il annonce également la création d'un comité de suivi, placé sous la responsabilité du Président, dont la mission et l'organisation ne sont pas détaillées,
- Le troisième décret, portant numéro 2009-231 et daté du 24 novembre 2009 abroge les deux premiers et renseigne, de manière plus détaillée et significative, l'organisation et le fonctionnement du comité national,
- Ce dernier décret est complété par un arrêté (3720/PM/2009) daté du 15 novembre 2009 désignant nommément le Président du comité national et ses membres en accord avec la composition nouvellement définie dans le décret 2009-231.

Un règlement intérieur vient également compléter le dispositif normatif pour préciser le fonctionnement du comité national ; bien que se référant aux décrets antérieurs à celui de 2009, il semble être toujours en vigueur.

b. Analyse générale du cadre normatif actuel

Le décret 2009-231, en vigueur à la date du présent rapport, est fortement détaillé et est conforme aux dispositions internationales de l'ITIE. Outre la nomination d'un haut fonctionnaire de l'Etat directement rattaché au Premier Ministère, il complète la mission du comité en lui assignant la responsabilité de définir un plan d'actions annuel et fait état de la « *confection par un cabinet spécialisé indépendant* » du rapprochement financier entre les recettes perçues par l'Etat (au titre des ressources pétrolières et minières) et les déclarations des entreprises.

Autre point majeur de ce deuxième décret : la composition du comité. La nouvelle composition étend le nombre de membres à 30 selon une répartition privilégiant la société civile qui dispose désormais de 14 sièges (8 pour les entreprises, 7 pour les administrations étatiques et 1 pour le Président). Cette composition répond à la volonté de réduire le risque de « politisation » du comité (le précédent décret prévoyant la participation de partis politiques) pour une plus grande objectivité d'action et d'associer très étroitement la société civile à l'ensemble du processus ITIE.

Le décret actuel fournit un cadre normatif de qualité permettant un fonctionnement satisfaisant du comité. Il témoigne entre autres d'une volonté du Gouvernement de souscrire à l'initiative en établissant un ensemble de mesures conformes aux obligations et recommandations de l'ITIE. Il

définit l'ensemble des dispositions relatives à l'ITIE en accordant suffisamment de souplesse aux instances nationales de l'ITIE pour la précision de leur fonctionnement.

En revanche, l'arrêté 3720/PM/2009, toujours en vigueur, peut constituer une contrainte au fonctionnement pratique du comité national. Cet arrêté répond à la volonté de clarifier la durée de mandat des représentants du comité national et de définir le processus de sélection des représentants du secteur des industries extractives et de la société civile. Il est ainsi prévu que les premiers disposent d'un mandat d'une année et soient reconduits ou remplacés après consultation du « *collège des entreprises* ». Les seconds sont ainsi nommés, sans mention de la durée de leur mandat, par les « *réseaux* » de la société civile. Or, dans les faits, il n'est pas avéré que le processus de sélection et de renouvellement des représentants soit conforme à l'arrêté. Par ailleurs, cet arrêté désigne nommément les représentants ; or, il est attesté que certaines de ces personnes ne sont plus en fonction (cas par exemple de représentant d'entreprises étrangères). Il est aussi fréquent, comme l'atteste les fiches de présence jointes aux procès-verbaux consultés, que l'un des organismes représentés au comité national le soit par une autre personne (équivalent d'un suppléant) que celle nommément désignée par l'arrêté.

En résumé, le cadre normatif actuel défini par le décret 2009-231 constitue un cadre de qualité permettant une bonne organisation et un bon fonctionnement de l'initiative en Mauritanie. L'arrêté 3720/PM/2009 peut constituer en revanche une difficulté puisque ses dispositions sont difficilement applicables et que la désignation nominative (et non institutionnelle) n'est pas toujours conforme à la représentation actuelle du comité national.

Le règlement intérieur nécessite également d'être révisé d'une part pour se conformer au décret en vigueur (lequel indique par ailleurs l'établissement d'un règlement intérieur pour le secrétariat et non pour le comité national) et d'autre part pour compléter et détailler le dispositif normatif. Le choix de recourir à un règlement intérieur pour compléter le cadre normatif édicté par décret est indiqué puisqu'il permet une plus grande souplesse procédurale (en conférant la responsabilité aux organes de l'ITIE).

Recommandation 1 : réviser le cadre normatif de l'ITIE en Mauritanie pour garantir plus de souplesse dans la désignation des représentants du comité national.

Exemple : l'application de l'arrêté 3720/PM/2009 est difficile à respecter dans la mesure où les personnes nommées en 2009 ne sont plus toutes présentes ou volontaires pour siéger au comité national de l'ITIE. Les procédures prévues dans le cadre de cet arrêté ne sont pas toujours respectées et toute modification du cadre normatif, pour le rendre fidèle à la réalité de la composition actuelle du comité national, exigerait un nouvel arrêté. Il est ainsi proposé de :

1. Maintenir le décret 2009-231 et en particulier les clauses, inscrites au Titre III, relatives au nombre de sièges et à leur attribution en inscrivant toutefois la durée des mandats,
2. Modifier la procédure de nomination des représentants (actuellement définie par arrêté du Premier Ministre) par une procédure délégatoire dont la responsabilité incomberait au comité lui-même.

Recommandation 2 : Remplacer le règlement intérieur existant par deux règlements intérieurs (un pour le comité national et un pour le secrétariat)

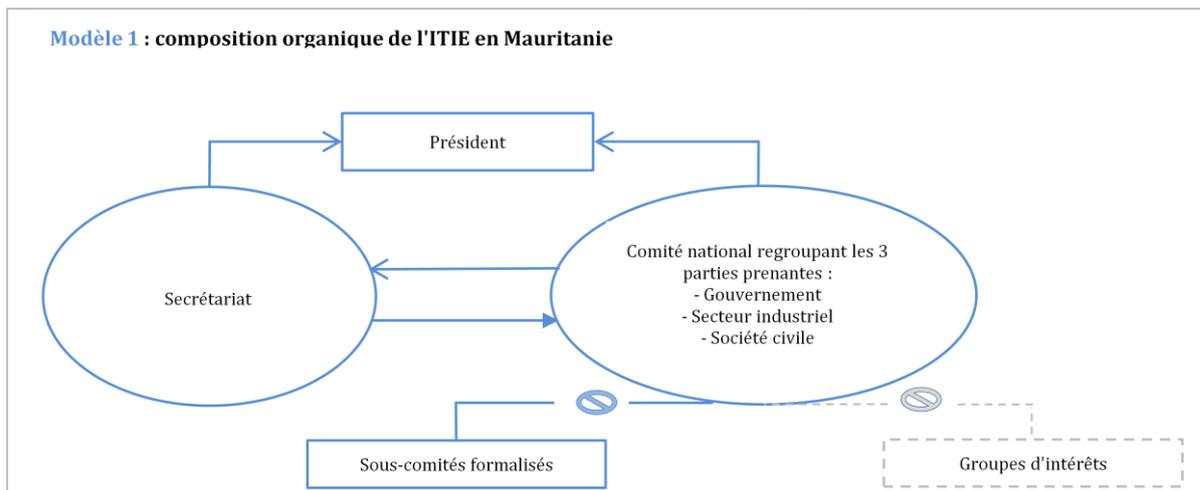
2. Composition de l'ITIE en Mauritanie

La structuration actuelle de l'ITIE en Mauritanie est conforme aux dispositions nationales inscrites dans le décret 2009-231 et aux recommandations internationales. Il est intéressant de noter l'étude comparative produite par le secrétariat qui vise à comparer les modèles organisationnels et fonctionnels de cinq pays mettant en œuvre l'ITIE³ pour identifier les meilleures pratiques pouvant inspirer le modèle mauritanien.

L'ITIE en Mauritanie est composée d'un groupe national de pilotage, officiellement dénommé « comité national » et d'un secrétariat technique dont la mission est elle aussi décrite dans le décret 2009-231. Ces deux structures sont présidées par un conseiller du Premier Ministre conformément à la disposition ITIE requérant la nomination d'un haut cadre de l'administration (se référer au *modèle 1* ici-bas).

Excepté les sociétés pétrolières, il est observé que les membres de la société civile et du secteur minier ne disposent pas de plateformes ad hoc formalisées de consultation⁴. La constitution de « groupes d'intérêts formels », tels qu'existant dans d'autres pays, permettrait de fédérer des positions communes pour les différentes parties prenantes et indirectement de renforcer la force de proposition du comité national. Lors de cette étude, les personnes rencontrées avancent que de tels groupes ad hoc seraient utiles et qu'il serait pertinent d'en constituer.

De la même manière, il n'existe pas formellement de sous-comités thématiques. Dans les faits, il arrive fréquemment que plusieurs membres du comité national se regroupent informellement pour travailler à la préparation de tâches spécifiques (telles que l'élaboration des termes de référence de la mission d'audit) mais ces groupes de travail ne sont pas reconnus comme tels. L'ensemble des personnes rencontrées lors de cette étude conviennent pourtant de l'intérêt de constituer de tels sous-comités (ce point fait l'objet d'une recommandation ultérieure).



Recommandation 3 : envisager par le secteur des compagnies extractives et la société civile de constituer des groupes d'intérêts ad hoc au comité national ITIE.

³ Diagnostic organisationnel des Groupes multipartites ITIE, novembre 2013, Secrétariat ITIE en Mauritanie.

⁴ La pertinence de constituer un forum de consultation propre au secteur minier est probablement liée à la configuration de ce secteur ; bien que totalisant près de 60 sociétés disposant de permis d'exploration et/ou d'exploitation, ce secteur regroupe en effet principalement de petites entreprises et seules quelques unes sont actuellement en phase d'exploitation.

3. Champ d'application de l'ITIE en Mauritanie

A ce jour, le champ d'application de l'ITIE se limite à sa mission première, à savoir le rapprochement financier entre les recettes de l'Etat mauritanien (via le Trésor Public) et les versements des compagnies minières et pétrolières, et la sensibilisation – communication auprès du public. Toutes les activités menées et celles programmées (dans les plans d'actions) se concentrent sur cette activité principale. Tel que déclaré par les membres du comité national et confirmé par l'obtention de la conformité (excepté lors de la suspension provisoire en 2013), cette activité est menée avec succès et efficacité. Il est à noter en particulier le niveau de plus en plus avancé, au fur et à mesure de l'expérience acquise, de désagrégation (par flux et par acteur économique) des informations financières communiquées et le choix retenu par la Mauritanie de procéder à des audits externes conformes aux normes internationales.

Outre les discussions en cours pour une inclusion éventuelle du secteur de la pêche⁵ dans le champ de l'ITIE, le comité national ne discute que rarement de la possibilité d'étendre le champ d'application. Alors que les sociétés extractives communiquent volontairement sur d'autres thématiques lors des ateliers de sensibilisation et que la société civile revendique spontanément, lors des entretiens, sa volonté d'étendre le champ d'application, ces deux parties prenantes ne saisissent pas l'opportunité d'adresser ces questions au comité national. Cette situation tient principalement au niveau actuel de fonctionnalité de l'initiative en Mauritanie, à la difficulté supposée de collecter, uniformiser et vérifier de nouvelles données (par exemple le nombre d'emplois directs et indirects créés, les impacts sur l'environnement etc.) et à la mobilisation supplémentaire (principalement en termes de temps) qu'exigerait une extension du champ d'application.

Cette extension possible doit également être rapportée à l'évolution (2013) de la norme ITIE⁶ qui prévoit sept nouvelles exigences dont l'objectif est d'étendre le niveau d'informations à de nouveaux domaines en amont et en aval du rapprochement financier. Cette extension souhaitée de l'ITIE au niveau global recoupe en grande partie les thématiques abordées « spontanément » par les acteurs industriels et la société civile. Considérant que la partie étatique est également favorable à l'extension du champ d'application, il est estimé que le comité national de l'ITIE en Mauritanie pourra se conformer à ces nouvelles exigences⁷.

Si le comité national décidait d'étendre le champ d'application, il serait recommandé de procéder par étape en définissant clairement les gains attendus en comparaison des engagements des parties. Dans l'éventualité de l'incorporation d'un nouveau secteur d'activité (la pêche par exemple), le fonctionnement global de l'ITIE ainsi que son cadre normatif nécessiteraient d'être revus (notamment pour inclure de nouveaux représentants de ce secteur dans le comité national). Dans l'éventualité, plus probable, d'une extension du champ d'application dans les deux secteurs existants, une telle révision du fonctionnement actuel ne serait pas nécessaire mais exigerait un travail préliminaire approfondi pour déterminer les moyens d'inclusion et les besoins additionnels de support, voire de mobilisation du comité national. Un tel travail pourrait associer le secrétariat international et / ou une expertise indépendante. Cette réflexion devrait faire l'objet d'une réunion spécifique du comité national dont les principaux sujets seraient l'intégration des nouvelles exigences ITIE et la définition, la plus précise et pragmatique possible, de la stratégie et

⁵ Le secteur de la pêche contribue à hauteur de 20% du budget de l'Etat.

⁶ Telle qu'elle a été présentée entre autres lors de l'atelier organisé le 16 octobre en Côte d'Ivoire.

⁷ Le comité national a mandaté plusieurs de ses représentants à l'atelier d'Abidjan ; il est prévu qu'ils présentent les résultats de cet atelier lors de la prochaine réunion générale du comité national.

des moyens à disposer. Toute extension du champ d'application nécessiterait de procéder préalablement au renforcement du secrétariat.

Recommandation 4 : engager une réflexion sur le champ d'application actuel de l'ITIE au regard des nouvelles exigences ITIE et des besoins additionnels.

B. FONCTIONNEMENT DU COMITE NATIONAL

1. Compréhension de la mission et du fonctionnement par les parties prenantes

L'ensemble des acteurs du comité national comprennent la mission première de l'initiative, à savoir assurer un rapprochement financier le plus exact et transparent possible des déclarations des industriels et de l'Etat⁸. Les membres conviennent également de l'importance de la communication et de la sensibilisation auprès du public, élément clé de la mission de l'ITIE, qui dépasse par ailleurs le seul volet du rapprochement financier (d'autres thématiques telles que l'impact environnemental ou sociétal sont régulièrement abordés par les membres et le public lors des ateliers de sensibilisation). Cette compréhension, si elle n'était pas évidente aux premières heures du comité, est aujourd'hui acquise.

En revanche, les principes de fonctionnement de l'ITIE et en particulier les liens fonctionnels entre le comité national et le secrétariat ne sont pas toujours entendus de la même manière par certains membres de la société civile. Le rôle de planification, de définition de stratégies, de suivi et de contrôle assignés au comité est parfois étendu à un rôle d'exécution, dont la responsabilité incombe avant tout au secrétariat. Pour certains, il revient ainsi au comité de mettre en œuvre les décisions prises. Cette confusion est en partie liée au rôle aujourd'hui assigné au secrétariat et à la nature même de plusieurs membres de la société civile qui, indépendamment de leur participation à l'ITIE, conduisent des activités similaires de sensibilisation auprès des citoyens.

Exemple : le comité national décide de renforcer la sensibilisation du public dans une région. La préparation et l'exécution de cette activité devrait revenir au secrétariat après validation, par le comité national, du plan opérationnel. Certaines associations de la société civile comprennent cette activité comme une activité leur incombant parce qu'étant membres du comité national et disposant des relais de mise en œuvre dans la région spécifiée. La participation opérationnelle de ces associations peut être utile et efficace mais elle ne doit pas être pensée comme une responsabilité et / ou obligation implicite découlant de leur participation au sein du comité national.

Afin que tous les acteurs s'entendent sur la même définition du mandat et du fonctionnement du comité national et du secrétariat, il pourrait être utile de procéder à une présentation tant au sein du comité national qu'au sein du secrétariat. Une telle présentation reprendrait nécessairement les dispositions et recommandations émanant des instances internationales mais devrait tout particulièrement insister sur les spécificités de l'ITIE en Mauritanie ; il est possible qu'une telle présentation permette de favoriser la réflexion et la force d'initiative des deux organes de l'ITIE. L'opportunité d'un tel rappel est favorisée également par l'adoption des nouvelles exigences de l'ITIE ; tel que rapporté précédemment, il est attendu que les représentants du comité national ayant participé à l'atelier d'Abidjan présentent les changements majeurs du champ d'application. Cette présentation pourra faire l'objet d'une réflexion plus large sur la mission de l'ITIE et son fonctionnement.

Recommandation 5 : présenter (rappeler) au secrétariat et au comité national la mission de l'ITIE et son fonctionnement (en particulier les responsabilités incombant aux deux organes).

⁸ La forte mobilisation du comité lors de la préparation des missions d'audit et de la rédaction du rapport participe de fait à renforcer cette compréhension. La participation à des événements internationaux organisés par le secrétariat international de l'ITIE permet également de renforcer cette compréhension commune des objectifs. A ce titre, il est estimé très intéressant que la participation de représentants de la société civile à ces événements soit favorisée.

2. Gains estimés pour les parties prenantes

Il est observé que les gains obtenus par les parties prenantes sont conformes aux objectifs et attentes de l'ITIE :

- Pour le Gouvernement, il est indéniable que la participation et l'animation de l'ITIE renforcent la transparence sur des secteurs considérés hautement stratégiques pour la Mauritanie et favorisent le dialogue avec une société civile en cours de structuration. Il est également avancé que l'ITIE a permis aux Gouvernements successifs de mieux assoir les prérogatives étatiques et accroître les recettes fiscales (tel qu'indiqué par les Directions des hydrocarbures bruts et des mines) soit, en somme, a contribué à renforcer la gouvernance et la structuration des secteurs pétroliers et miniers. Il est intéressant de noter que parallèlement à la mise en place de l'ITIE, le Gouvernement mauritanien, par l'intermédiaire du Trésor Public et du Ministère du Pétrole, de l'Energie et des Mines, a renforcé la transparence de ces secteurs en communiquant publiquement les recettes perçues par les acteurs économiques⁹ et en permettant la diffusion publique des contrats pétroliers¹⁰,
- Pour les acteurs économiques, qu'ils soient publics ou privés, le gain réside principalement en une meilleure communication en particulier avec la société civile. Ce gain est favorisé par le comité lui-même qui permet, par nature, de développer une communication constante avec des représentants de la société civile et par les ateliers de communication organisés à travers le pays (dans les régions productrices et ailleurs). Tel que mentionné, cette communication dépasse souvent le seul champ financier pour s'étendre aux questions sociétales, environnementales etc. Elle favorise l'échange et la transparence en créant un lien direct avec la société civile et contribue ainsi activement à la communication et aux relations extérieures des entreprises,
- Pour la société civile, les gains sont similaires. L'existence d'un forum spécialement dédié aux questions des énergies extractives favorise l'échange avec l'Etat et les compagnies extractives. Elle permet d'une part de disposer de plus de renseignements sur des secteurs étant parfois considérés sujets à de mauvaises pratiques de gouvernance et d'autre part, de poser, dans un cadre formel, des revendications et questions émanant des citoyens et élus mauritaniens. Si les représentants de la société civile demandent encore plus de transparence, de communication et de moyens de vérification sur de nouvelles thématiques, ils approuvent l'initiative et se félicitent des résultats déjà acquis.

Les personnes rencontrées au cours de cette étude confirment l'intérêt du comité national et des ateliers de sensibilisation. Toutes les parties prenantes reconnaissent l'atteinte des résultats attendus au niveau global¹¹ et la possibilité d'échanger, de manière ouverte et transparente, au sein du comité national. Si les administrations publiques et les compagnies extractives se satisfont du champ d'application actuel et des résultats obtenus, la société civile, aussi hétérogène soit-elle, demande à étendre les gains en abordant de nouvelles thématiques. Il est estimé que la création de « groupes d'intérêts », dont la constitution et la gestion incomberaient aux parties prenantes indépendamment du comité national, pourrait permettre de mieux donner corps à ces revendications supplémentaires.

⁹ Cette information n'est aujourd'hui plus disponible sur le site du Trésor Public mauritanien.

¹⁰ <http://www.petrole.gov.mr/MinesIndustrie/Documents/Contrats/listedescontrats.htm>

¹¹ Résultats concrétisés par l'obtention (exception de la suspension temporaire) du statut de conformité de la Mauritanie.

3. Représentativité du comité national

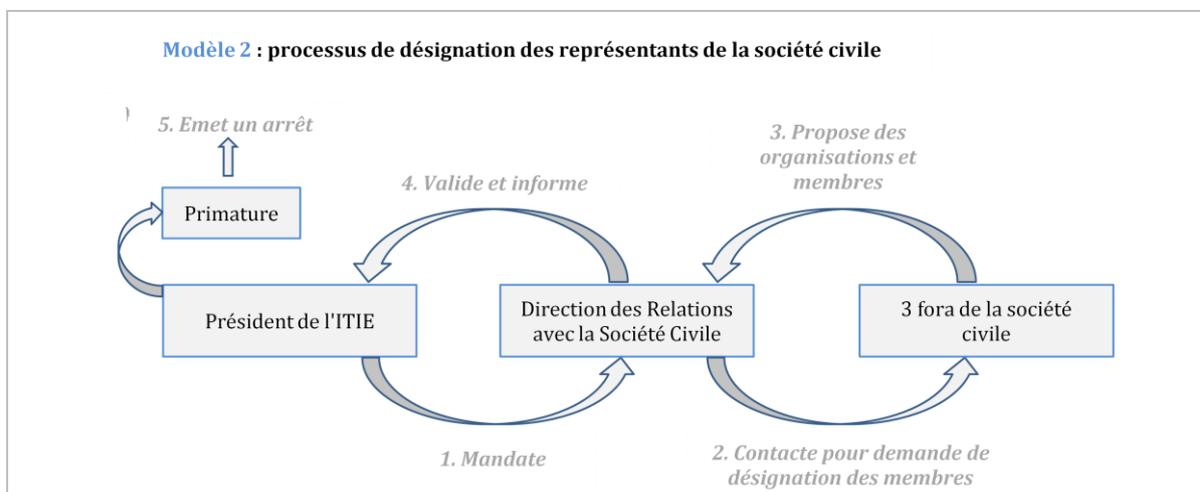
La représentativité du comité national est conforme aux dispositions de l'ITIE ; elle regroupe les trois parties prenantes de l'Etat, la société civile et des compagnies extractives qui disposent d'un droit de vote selon le principe de « 1 membre = 1 voix ». Tel que prévu par le décret 2009-231 (Titre IV – Fonctionnement), le comité peut inviter des représentants non membres lorsque nécessaire.

Le comité national a la particularité de compter un nombre élevé de représentants (30 membres) et d'accorder une place prépondérante à la société civile (près de la moitié des sièges).

Les administrations publiques siégeant au comité national, au nombre de sept, permettent de couvrir les secteurs les plus directement concernés par l'ITIE et garantissent une représentativité efficace de l'Etat. Les compagnies extractives disposent quant à elles de huit sièges dont deux sont octroyés aux sociétés minières et pétrolières attachées à l'Etat et six aux entreprises privées suivant une répartition égale (50%-50%) entre les deux secteurs du pétrole et des mines. De ce point de vue et quand bien même les dispositions inscrites dans l'arrêté 3720/PM/2009 ne sont pas totalement respectées (nomination des représentants par un collège des entreprises et durée des mandats), il est estimé que la représentativité est bonne. Il est à noter que les compagnies extractives siégeant au comité national ont été proposées par le Gouvernement selon, semble-t-il, le poids financier qu'elles représentent dans les secteurs concernés (il est ainsi privilégié des entreprises étant déjà en phase d'exploitation ou en phase avancée d'exploration).

Recommandation 6 : procéder au renouvellement des membres du secteur des compagnies extractives soit en application de l'arrêté 3720/PM/2009 soit via une modalité à définir par le comité national.

La représentativité de la société civile a le mérite d'être importante et hétérogène (associations, ordres, médias etc.) mais il n'est pas certain que les membres siégeant, en particulier ceux issus des réseaux d'associations, disposent tous de la légitimité et de l'expertise requises pour garantir une représentativité efficace. Afin de garantir une indépendance au comité national, et conformément à l'arrêté 3720/PM/2009, l'Etat a décidé de recourir, en 2009, aux principaux réseaux existants¹² de la société civile en mandatant la Direction des Relations avec la Société Civile¹³ suivant le schéma ci-dessous :



¹² Il s'agit de « Publiez ce que vous payez », « Cyber forum de la société civile » et « Plateforme des acteurs non étatiques »

¹³ Commissariat aux Droits de l'Homme, à l'Action Humanitaire et aux Relations avec la Société Civile.

Si la procédure garantit une indépendance dans le choix des membres de la société civile, il n'est pas certain que les membres siégeant sont toujours les plus représentatifs et les mieux outillés pour rapporter les préoccupations du citoyen et pour assurer une retro information (sensibilisation et communication) de qualité. Le paysage de la société civile mauritanienne a évolué depuis 2009 et plusieurs membres, tant de la société civile elle-même que d'autres parties prenantes, reconnaissent les difficultés éprouvées, au moins au début de la mise en œuvre de l'ITIE, à comprendre les enjeux et les considérations techniques de l'initiative. Ainsi, si les échanges au sein du comité national sont fluides et ouverts, ils ne sont pas toujours à la hauteur des attentes. Plusieurs représentants de la société civile demandent des renforcements de leurs capacités, via des formations, pour leur permettre de mieux assurer leur rôle au sein du comité national. De telles formations peuvent s'avérer utiles et, si elles étaient envisagées, il serait nécessaire de bien définir les besoins spécifiques de formation et veiller, dans la mesure du possible, à assurer une indépendance dans la formation des membres de la société civile.

Recommandation 7 : définir les besoins en formation des membres de la société civile et envisager des mécanismes de renforcement de leurs capacités.

Exemple : l'existence d'un « groupe d'intérêts » spécifique à la société civile permettrait de mieux définir les besoins et les modalités de formation. Il est également possible d'envisager des partenariats avec des organisations structurées et à l'expertise reconnue (telles que Publiez Ce Que Vous Payez ou l'organisation Oxfam, également partenaire de l'ITIE et présente en Mauritanie) et, éventuellement, de solliciter des Partenaires Techniques et Financiers (tels que la GIZ) pour l'appui aux formations.

Il est également possible de modifier les représentations de la société civile et ce, bien que l'arrêté 3720/PM/2009 n'informe pas des dispositions spécifiques pour cette partie prenante. Considérant le nombre élevé de sièges (14) attribué à la société civile, il est possible de maintenir six sièges pour les médias, l'association des maires et les ordres et de redistribuer les huit sièges revenant aux « réseaux les plus représentatifs de la société civile¹⁴ » via une manifestation d'intérêt et sur base de critères préalablement définis par le comité national. L'ensemble des membres rencontrés durant cette étude partage cette proposition de renouvellement et demande à ce que des critères de représentativité et de compétences soient définis.

Recommandation 8 : envisager le renouvellement (et ses modalités) des membres de la société civile pour garantir une meilleure représentativité de cette partie prenante.

Exemple : sur les 8 sièges revenant aux associations, il est possible de maintenir 1 siège pour chacun des trois réseaux existants considérant qu'ils bénéficient d'une expérience de la mission et du fonctionnement de l'ITIE en Mauritanie. Les 5 autres sièges pourraient être ré-ouverts pour attribution en suivant la procédure existante (modèle 2) et en procédant à un appel à manifestations éventuellement précédé d'une séance de présentation publique de l'ITIE en Mauritanie. Il reviendrait au comité ITIE (via un sous-comité par exemple) de définir les critères d'attribution des sièges et de sélection des candidats suivant une procédure transparente et indépendante pouvant associer, entre autres et non exclusivement, la Direction des Relations avec la Société Civile.

Il faut également remarquer qu'il existe un risque, non vérifié lors de cette étude, de voir des organisations associatives dépourvues de moyens opérationnels et financiers conséquents siéger

¹⁴ Décret 2009-231

au sein du comité national. Le risque est que ces mêmes organisations perçoivent le comité national comme un moyen d'existence en l'absence d'autres activités autonomes et sans garantie qu'elles représentent significativement et opérationnellement les intérêts des citoyens. Dans ce cas, la plus-value de leur participation peut être questionnée. La modification de la représentation des associations de la société civile, si elle est méthodique, rigoureuse et visant la représentativité et la fonctionnalité, permettrait de réduire significativement ce risque.

4. Organisation fonctionnelle du comité national

L'ensemble des représentants rencontrés durant cette étude et les documents consultés confirment que le comité national fonctionne relativement bien et qu'il atteint les résultats escomptés tels qu'inscrits dans le champ d'application actuel. Il est reconnu que la forte implication du Président de l'ITIE contribue à l'atteinte de ces résultats et permet de mobiliser efficacement le comité national. Les membres se félicitent entre autres de la rapidité avec laquelle la Mauritanie a atteint le statut de conformité (en dépit de la suspension temporaire), l'ouverture des débats caractérisée par un esprit de convivialité et le succès obtenu lors des ateliers de sensibilisation – communication. Si ces constats sont positifs et participent à l'atteinte des résultats, il est observé que l'initiative gagnerait en efficacité en améliorant le fonctionnement régulier du comité national, en particulier sur les points suivants :

a. Elaboration et suivi du plan d'actions

L'élaboration de plans d'actions annuels, voire pluriannuels, est un des pré requis pour qu'un pays accède au statut « candidat ». La Mauritanie ayant atteint le statut de conformité, il est acquis que le comité national a produit des plans d'actions. Toutefois, lors de cette étude, seul un plan d'actions annuel 2012 et un reliquat de plan d'actions 2013 (en référence au second semestre de 2013) ont pu être consultés¹⁵. Si ces documents permettent de mettre en évidence des activités principales et d'inscrire, dans certains cas, un échéancier et un prévisionnel budgétaire, il est estimé que le plan d'actions peut être plus détaillé tant au niveau des stratégies retenues (objectifs et résultats escomptés) qu'au niveau de leur mise en œuvre.

Le plan d'actions constitue l'équivalent d'un gouvernail pour le comité national et donc pour la mise en œuvre de l'ITIE. Il sert de cadre formel pour l'élaboration notamment de la stratégie du comité national en précisant les responsabilités, les actions et le chronogramme de mise en œuvre ainsi que les besoins financiers. Il sert également de guide pour la vérification et le suivi de l'exécution programmatique au regard, entre autres, des risques et contraintes qui auront été préalablement évalués par le comité national. Sans un tel document suffisamment renseigné et au contenu facilement mesurable et applicable, il est difficile pour le comité lui-même et pour toute personne extérieure de suivre l'exécution des activités de l'ITIE en Mauritanie et d'évaluer avec précision les résultats obtenus. Il est donc important que le comité dispose d'un tel document et se mobilise, avec l'appui du secrétariat, pour son élaboration. L'échéance est d'autant plus importante que la fin d'année 2013 représente une opportunité pour la définition des plans d'actions à venir et qu'il s'agit d'une référence exigée par l'ITIE au niveau global.

Un plan d'actions est également dynamique dans le sens où il est possible, sur une fréquence à définir par le comité national, de le réviser au regard d'objectifs nouvellement assignés ou de tout

¹⁵ Le rapport de CAC 75 mentionne également que le plan d'action de 2008 n'a pas été publié (page 10, Rapport de validation, Projet Final, CAC 75, 2010).

autre évènement pouvant retarder ou empêcher l'exécution d'une activité. Il permet entre autres de faciliter le travail du secrétariat en formalisant clairement les activités et les échéances.

Exemple : il est rapporté que la préparation des ateliers de sensibilisation – communication se fait régulièrement sans réelle anticipation et exige une forte mobilisation des membres du comité national et du secrétariat sur une échéance courte. Si les résultats sont au rendez-vous, il est fort probable que l'inscription des ateliers de sensibilisation – communication dans le plan d'actions faciliterait et allègerait le travail de préparation et d'organisation.

Recommandation 9 : élaborer au plus tard le 15 décembre 2013 un plan d'actions pluriannuel (au minimum 2 ans) conformément aux recommandations internationales de l'ITIE.

Note : pour faciliter l'élaboration du plan d'actions, il est possible de se référer au document de mise en œuvre de l'ITIE publié par Banque Mondiale en 2008, de se rapprocher du secrétariat international ou de tout autre pays disposant d'un plan d'actions jugé conforme (en particulier, il est possible de consulter le plan d'actions triennal 2013-2015 de l'ITIE en République du Congo). Il est possible de constituer un seul plan d'actions détaillé ou de rédiger un plan d'actions général complété par des plans d'actions spécifiques pour chaque objectif.

b. Convocation et tenue des réunions

Il est rapporté les éléments suivants :

- Les réunions sont généralement convoquées avec plusieurs jours d'anticipation sans toutefois qu'elles le soient toujours avec un délai minimum de sept jours tels qu'inscrit dans le décret 2009-231,
- Il arrive aussi qu'elles soient convoquées dans un délai trop court ne permettant pas toujours aux membres de se disponibiliser,
- Il est arrivé que certaines réunions ne permettent pas d'atteindre le quorum requis et qu'elles ont du être ajournées,
- Il arrive fréquemment que les horaires et les durées des séances ne sont pas systématiquement respectés,
- Les membres, bien que reconnaissant l'intérêt et manifestant leur volonté de participer activement au comité national, n'ont pas toujours la possibilité de se dégager de leurs autres responsabilités,
- Les documents de travail relatifs aux points inscrits aux ordres du jour ne sont pas systématiquement transmis,
- Une divergence est observée au sein des membres entre ceux qui préconisent la tenue des réunions en dehors des heures légales de travail et ceux qui souhaitent, au contraire, leur tenue durant cette plage horaire,
- Les réunions sont généralement convoquées sur demande du Président soit par convocation en son nom soit par l'entremise du Secrétaire Permanent.

S'agissant d'une activité volontaire, la participation des membres est naturellement problématique et un effort important doit être consacré à la tenue régulière et à l'organisation des réunions en respectant au mieux les horaires et la durée indiqués. Si ces difficultés ne représentent pas une contrainte majeure au bon fonctionnement du comité national, il est estimé nécessaire d'améliorer le processus de convocation et d'organisation des réunions tant régulières qu'ad hoc.

Il est par ailleurs précisé que le comité national a délibérément choisi de ne pas octroyer d'indemnités de participation (tel qu'une compensation financière pour le transport aux réunions) à ses membres ; la décision a été prise de manière consensuelle lors de l'élaboration du décret 2009-231.

Recommandation 10 : définir un calendrier prévisionnel et annuel des réunions régulières dans le cadre du plan d'actions et responsabiliser le secrétariat dans l'organisation des réunions.

Exemple : sous condition de disposer d'un plan d'actions validé par le comité national et d'un secrétariat fonctionnel disposant du pouvoir de délégation requis, il est possible de convoquer les réunions régulières (estimées à 4 par an selon le décret 2009-231) par un membre du secrétariat spécialement en charge de :

- Informer (par email) et relancer (par email et appel téléphonique) les membres,
- Constituer les ordres du jour,
- Collecter et diffuser les documents relatifs,
- Organiser logistiquement la tenue des réunions.

c. Compte-rendu des réunions

Les réunions font l'objet d'un compte-rendu sous forme d'un procès-verbal généralement rédigé par le Secrétaire Permanent et signé par au moins un membre de chaque partie prenante, désigné par tour de rôle à chaque réunion. Les décisions sont prises par obtention d'un consensus (facilement obtenu grâce à la facilité des échanges) et plus rarement, comme permis par le décret 2009-231, par vote¹⁶. Si les procès-verbaux consultés sont de qualité, il est toutefois rapporté qu'ils ne sont pas systématiquement diffusés ou rédigés et que tous les membres n'en sont pas destinataires (en raison de difficultés relatives à la liste de contact – diffusion). Afin d'éviter tout risque de non transmission, préjudiciable pour la formalisation et le suivi des décisions, il est également conseillé de désigner une personne du secrétariat spécialement en charge de la diffusion des procès-verbaux et de se tenir à une échéance préalablement définie.

Recommandation 11 : nommer une personne en charge de la diffusion des procès-verbaux à l'ensemble des membres du comité national.

Exemple : un membre du secrétariat est spécifiquement en charge de :

- Récupérer le procès-verbal auprès du Secrétaire Permanent ou de tout autre rapporteur,
- Le diffuser dans un délai de 48 heures,
- Collecter et centraliser les observations et demandes d'amendements éventuelles dans un délai de 48 heures,
- Amender si besoin le procès-verbal,
- Faire signer les personnes désignées pour approbation,
- Diffuser le procès-verbal définitif dans un délai maximum d'une semaine après la tenue de la réunion (10 jours selon le décret 2009-231),
- S'assurer de la mise en ligne (sur le site Web de l'ITIE Mauritanie) du procès-verbal.

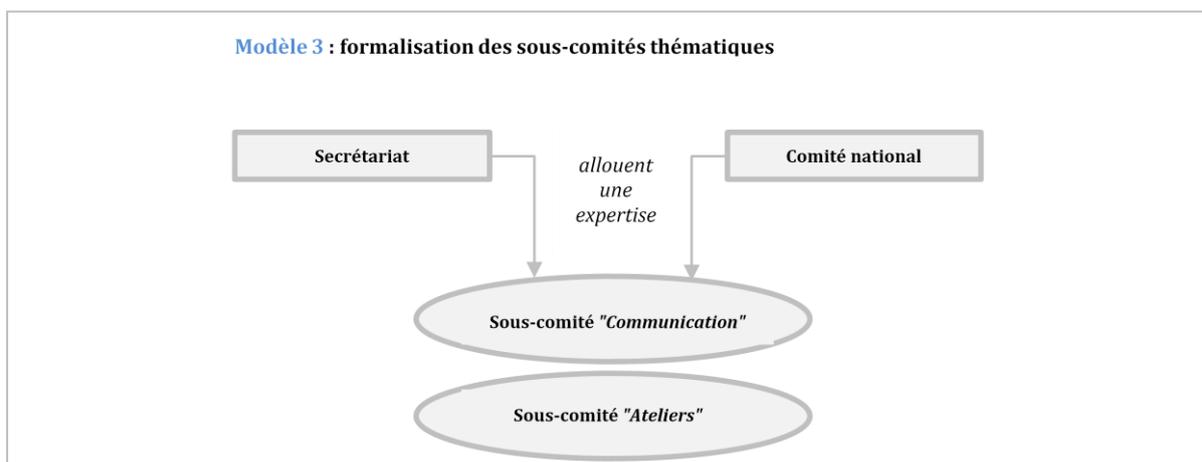
¹⁶ Parmi les membres du comité siégeant depuis 2009 et, plus rarement depuis 2006, seul une personne a mémoire d'avoir recouru au vote.

d. Organisation pratique du travail au sein du comité national

Le travail du comité national est essentiellement organisé autour des réunions générales et plus rarement autour de groupes restreints auxquels sont assignées des tâches spécifiques, en particulier de préparation des ateliers de sensibilisation – communication et d'élaboration des termes de référence pour les audits. Il existe donc des groupes thématiques non formalisés constitués au gré des besoins du comité national qui, s'associant alors au secrétariat, participent à la planification et organisation des activités. De l'avis des personnes rencontrées lors de cette étude, ces groupes de travail fonctionnent bien et se révèlent fort utiles bien que les tâches ne soient pas toujours planifiées (et donc anticipées) et que la mobilisation des représentants du comité national peut être parfois problématique. Ces groupes de travail, apparentés à des sous-comités techniques ou thématiques, gagneraient à être formalisés à l'instar de ceux existant dans d'autres comités nationaux ITIE et tel que prévu par le décret 2009-231 (au Titre IV). Si leur formalisation est retenue, ils devront alors apparaître dans le plan d'actions (notamment dans la partie « responsabilités ») et éventuellement être accompagnés de termes de référence délimitant simplement leur champ d'intervention.

Recommandation 12 : Formaliser des sous-comités techniques, sur base du volontariat et de l'expertise de ses membres, en charge de la mise en œuvre et du suivi d'activités spécifiques.

Exemple : l'une des activités de l'ITIE est d'assurer une dissémination de l'information relative aux compagnies extractives et à l'impact des ressources tirées de ce secteur dans le développement du pays. Cette activité est l'une des plus importantes et nécessite une expertise spécifique ainsi qu'une mobilisation importante du secrétariat et des ressources financières. Il est possible d'associer des expertises issues du comité national (telles que des journalistes, associations ou chargés des relations externes de groupes industriels), à travers l'établissement d'un « sous-comité thématique 'communication' » associant l'expertise existante (expert en communication) au sein du secrétariat. Ce cadre de concertation ainsi créé aurait pour responsabilité d'appuyer et de superviser le travail du secrétariat dans son rôle de mise en œuvre. D'autres sous-comités thématiques peuvent être institués (en fonction des besoins estimés par le comité national) et intégrés dans le plan d'actions (aux activités correspondantes). Les sous-comités thématiques peuvent être souples et reposer sur le principe « entité dormante » consistant à les activer uniquement lorsque nécessaire.



C. FONCTIONNEMENT DU SECRETARIAT NATIONAL

1. Aperçu général du fonctionnement du secrétariat

Le secrétariat national, dénommé « secrétariat », a pour principale fonction d'assurer le support au comité national et à la mise en œuvre des activités de l'initiative. Entre autres points majeurs, il a la responsabilité de produire les plans d'actions sur base des décisions retenues par le comité national pour validation par le même comité. A l'instar des principes régissant le comité national, l'ITIE au niveau global accorde une grande marge de manœuvre aux pays dans l'établissement du secrétariat national.

Le secrétariat de l'ITIE en Mauritanie est fonctionnel dans le sens où il participe activement à la mise en œuvre des activités avec un succès avéré dans la publication des rapports annuels (excepté lors de la suspension temporaire du statut de conformité) et l'organisation des ateliers de sensibilisation – communication. Les missions qu'il exerce sont conformes à celles inscrites dans le décret 2009-231. Cinq caractéristiques principales du secrétariat ont été observées et rapportées durant les entretiens :

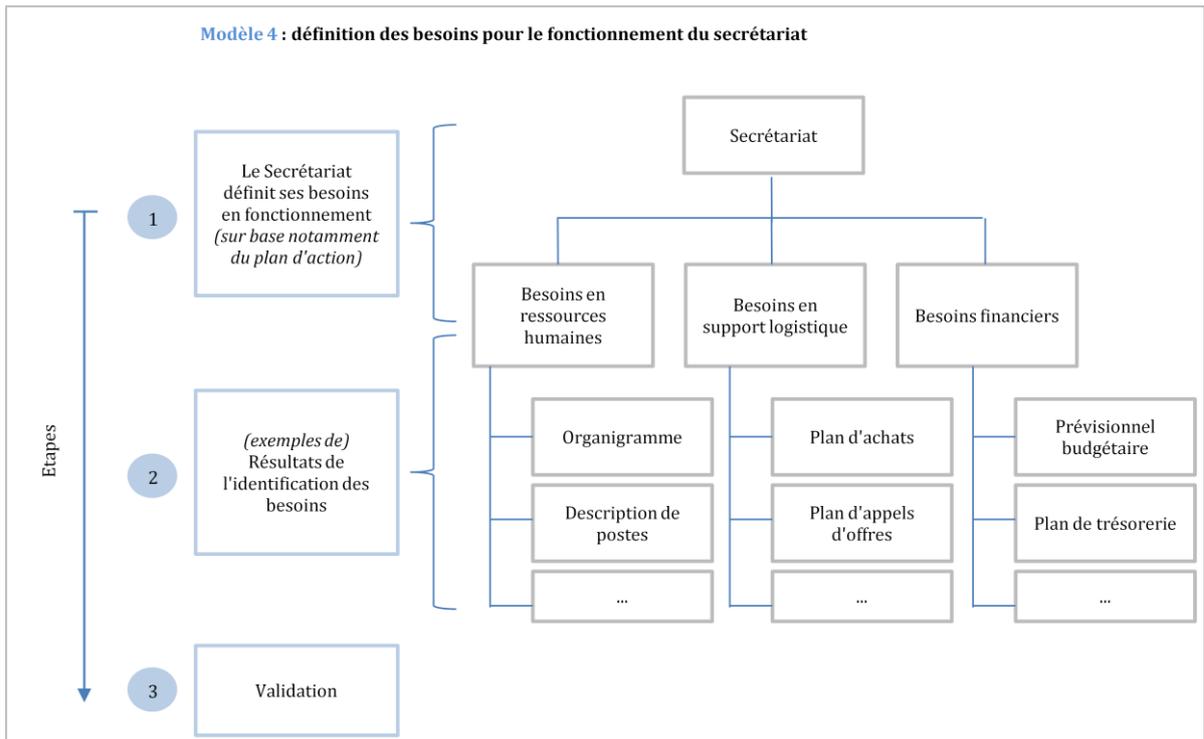
1. Le secrétariat est pour l'essentiel fonctionnel lorsqu'il est mobilisé par le Président,
2. La majorité des membres du comité national ne connaît que partiellement la composition¹⁷ et le fonctionnement du secrétariat,
3. Le secrétariat fonctionne irrégulièrement, alternant des périodes de forte activité (avec une mobilisation et disponibilité importantes de ses membres) et des périodes calmes,
4. Le secrétariat dispose de ressources conséquentes tant logistiques qu'humaines,
5. Le secrétariat ne dispose pas toujours des outils organisationnels et fonctionnels requis.

Ainsi, si le secrétariat remplit sa mission de support et de mise en œuvre, il est estimé possible, voire nécessaire, de renforcer son fonctionnement régulier. Un tel renforcement permettrait de gagner en planification, organisation et dynamique de travail. Il est proposé que le secrétariat initie un travail de réflexion ayant pour objectif de définir en interne les meilleures modalités de fonctionnement via une estimation méthodique et objective de ses besoins. Cette estimation devrait être basée notamment (non exclusivement) sur le plan d'actions validé par le comité national.

Recommandation 13 : définir les besoins pour le fonctionnement du secrétariat.

¹⁷ Pour la plupart des représentants du comité national, le secrétariat est par exemple composé presque exclusivement de trois cadres (le Président, le Secrétaire Permanent et l'expert communication) faisant ainsi abstraction des autres collaborateurs et de leur plus-value potentielle.

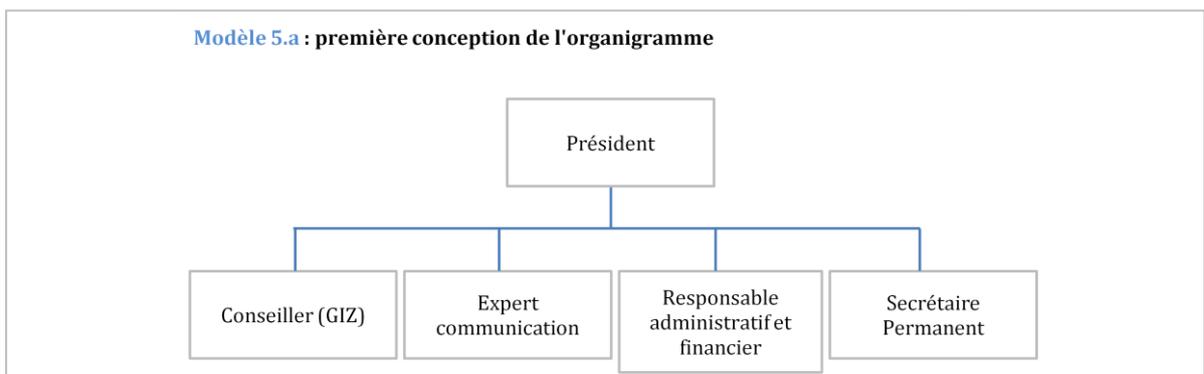
Exemple :



2. Composition – organigramme du secrétariat

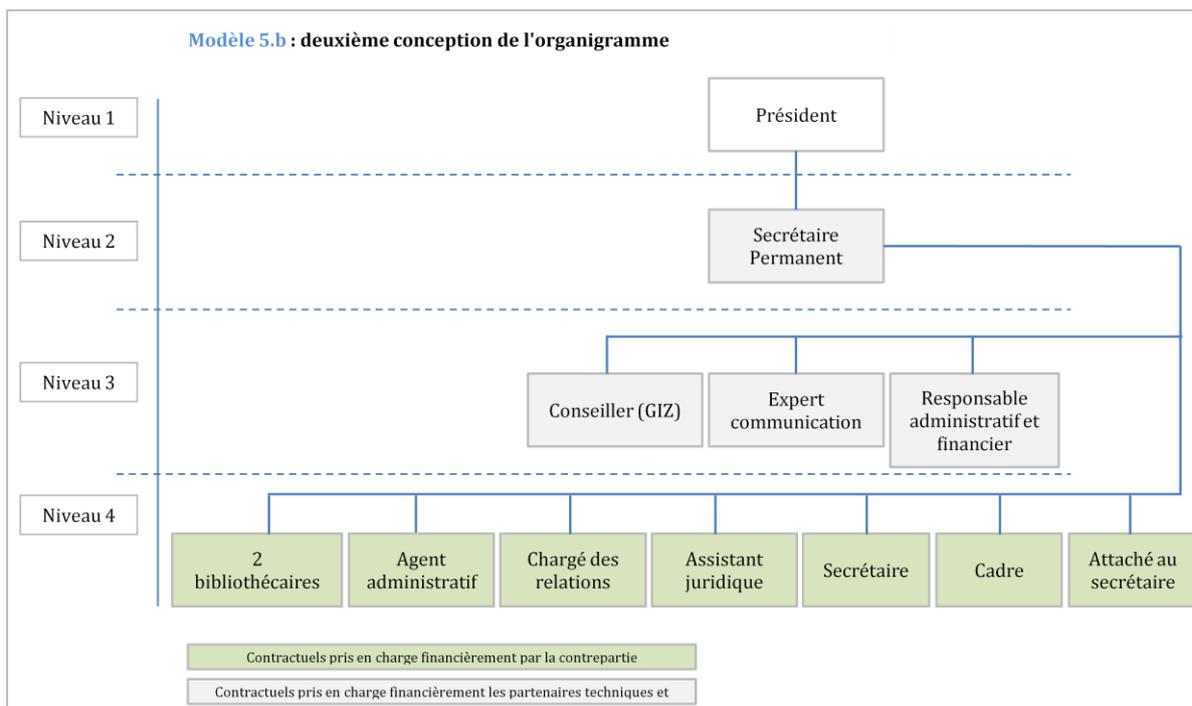
Le secrétariat ne dispose pas d'un organigramme interne. Durant l'étude, il a ainsi été constaté des différences d'interprétation internes au secrétariat sur l'organisation et le fonctionnement du secrétariat. Il est convenu par les personnes rencontrées au cours de cette étude que l'existence d'un organigramme faciliterait la compréhension et l'établissement d'une structure plus pérenne et potentiellement plus efficace, entre autres grâce à l'amélioration des liens fonctionnels, voire hiérarchiques, au sein même du secrétariat.

En l'état, deux modèles d'organisation prévalent au sein du personnel du secrétariat. Ces deux interprétations peuvent être représentées comme suit :



Cette première interprétation exclut tout autre personnel du secrétariat en focalisant exclusivement sur les cadres les plus associés et mobilisés dans le fonctionnement de l'ITIE. Si le rôle du président est clairement établi comme instance supérieure de décision et de lien hiérarchique, l'échelon inférieur propose une organisation horizontale, plaçant chaque membre à

un même niveau fonctionnel et hiérarchique. Cette interprétation est spontanément présentée comme souple et conviviale où « *chacun participe sans séparation claire des tâches* ».



Cette deuxième interprétation, issue d'une discussion de groupes avec des personnes appartenant essentiellement au « niveau 4 », présente une organisation plus structurée et hiérarchisée de type pyramidal. La hiérarchie rapportée n'est pas relative aux liens fonctionnels et / ou hiérarchiques mais au ressenti quant au niveau d'implication et de responsabilisation des personnes (progressivement du niveau 4 au niveau 1). Elle présente également, à la différence du premier modèle, l'ensemble du personnel affecté au secrétariat, exception faite du personnel de support (gardiens, jardinier etc.).

Le secrétariat dispose ainsi d'un volume important de ressources humaines¹⁸ : au total et hors le poste de Président, il s'agit de 16 postes dont 12 sont financés sur la contrepartie gouvernementale¹⁹. Les capacités humaines sont généralement méconnues du comité national alors qu'elles pourraient potentiellement renforcer les activités de support et de mise en œuvre. Il est à noter que le processus ayant abouti au recours d'autant de contractuels n'est pas connu.

L'établissement d'un organigramme est fortement recommandé pour mieux définir les liens fonctionnels et hiérarchiques au sein du secrétariat. Il est ainsi conseillé au secrétariat de réfléchir en interne à la meilleure organisation au regard des objectifs assignés par le comité national. Il est également conseillé de doter le secrétariat d'une organisation lui permettant d'être fonctionnel « à plein temps » en particulier en conférant plus de responsabilité (délégation, tel que proposée par ailleurs dans le décret 2009-231 à l'article 9 du titre IV, d'une partie des prérogatives actuellement assumées par le Président) à un membre du secrétariat, tel que le Secrétaire Permanent, qui agirait comme « coordinateur » du secrétariat. Cette configuration distinguerait plus nettement la responsabilité générale du suivi du processus ITIE (conférée au Président) et la

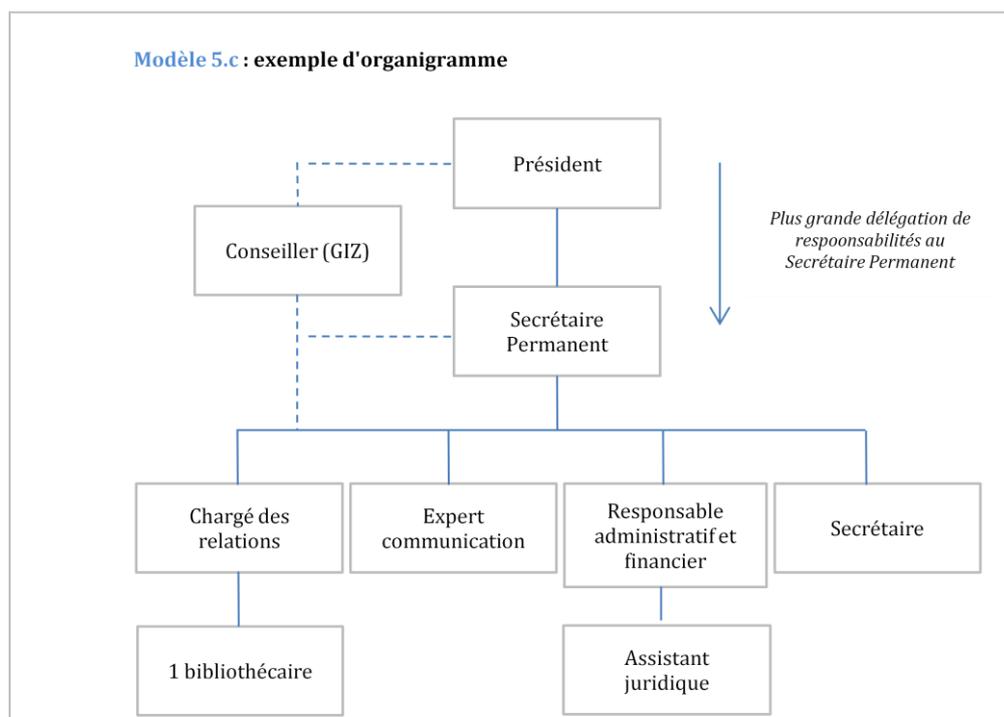
¹⁸ L'ensemble des postes existants est de type contractuel (la plupart renouvelé annuellement) soit sur budgets propres de l'Etat soit sur budgets des partenaires techniques et financiers (GIZ et Banque Mondiale).

¹⁹ Les 12 postes de support actuellement pris en charge par la contrepartie gouvernementale représentent près de la moitié du budget annuel des coûts de fonctionnement du secrétariat.

responsabilité d'exécution conférée au secrétariat. Dans une telle hypothèse, il reviendrait à un coordinateur du secrétariat (Secrétaire Permanent par exemple) de définir, planifier, suivre, organiser et contrôler le fonctionnement régulier du secrétariat. Une telle définition exigerait aussi préalablement de disposer du comité national, par l'entremise du plan d'actions par exemple, des stratégies et activités retenues pour mieux définir les besoins en ressources humaines. Cet exercice pourrait amener le secrétariat à revoir sa composition et à procéder à des aménagements de postes (suppressions et créations).

Recommandation 14 : définir un organigramme du secrétariat approprié à la mission (développée dans le plan d'actions) validée par le comité national.

Exemple : le secrétariat décide d'une nouvelle organisation interne. Celle-ci sera notamment basée sur les missions qui lui sont assignées (missions inscrites dans les plans d'actions pluriannuels) et sur une évaluation de ses besoins en ressources humaines. Le secrétariat établit un organigramme (éventuellement un plus restrictif basé sur les disponibilités financières et un second hypothétique en cas de mobilisation financière plus importante).



3. Tâches et responsabilités au sein du secrétariat

Exception faite des postes d'expert financés sur les contributions des Partenaires Techniques et Financiers, il est observé que les tâches et responsabilités au sein du secrétariat ne sont pas connues et définies et que l'essentiel de l'information et de l'exécution des activités est concentrée sur des personnes clefs (se référer au modèle 5.a). Il est ainsi rapporté que les membres du secrétariat participent plus ou moins tous aux mêmes activités (en particulier lors de la mise en place des ateliers de sensibilisation – communication) et que la répartition des tâches se fait ponctuellement au gré des besoins. Une meilleure formalisation des responsabilités, sous-entendant aussi une meilleure définition des délégations d'autorité, permettrait d'améliorer le fonctionnement du secrétariat. Il est ainsi recommandé, après avoir évalué les besoins spécifiques en expertise, d'élaborer des descriptions de poste pour chaque membre du personnel et

d'assigner, dans la mesure du possible, la responsabilité d'une activité spécifique à un collaborateur (confier l'entretien et l'animation du site Web ou la gestion des listes de contacts à des postes spécialement désignés). Cette recommandation participerait à l'établissement d'un organigramme.

Recommandation 15 : élaborer des descriptions de poste pour chaque membre du secrétariat.

Si le niveau de responsabilités serait ainsi défini dans les descriptions de poste, il est également nécessaire de clarifier le processus de délégations d'autorité. Certaines activités, en particulier liées aux relations externes et au respect des procédures financières, peuvent s'avérer sensibles. Pour éviter tout risque de conflit d'intérêts ou de mauvaise communication externe par exemple, il est préconisé de mettre en place des procédures spécifiques d'identification et de délégation d'autorités.

Recommandation 16 : définir les niveaux d'autorités et de délégation de pouvoirs.

Exemple : la suspension provisoire du statut de conformité de la Mauritanie peut recouvrir des enjeux sujets à instrumentalisation ; sa communication externe peut s'avérer hautement sensible et le comité national doit se prononcer sur la stratégie de communication à adopter. Le message, la manière et le temps de le diffuser doivent être clairement définis. Doivent également être définies de manière précise la ou les personnes ayant légitimité et autorité à communiquer. S'il n'existe pas de règles spécifiques pouvant faire l'objet d'une procédure préalablement formalisée, il est important que tous les membres du secrétariat, en particulier ceux en charge de la communication et des relations externes, soient informés de leur droit ou non de communiquer et de la personne à qui ils doivent en référer si besoin.

4. Organisation du travail

Les points abordés ci-après sont interdépendants et directement liés aux recommandations précédentes. Les recommandations suivantes gagneraient en efficacité et cohérence si elles étaient retenues et appliquées de manière concomitante.

a. Planification des objectifs et des échéances

Il est rapporté que le secrétariat alterne des périodes de forts et faibles niveaux d'activités conditionnés par les échéances relatives à la production des rapports d'audit et des ateliers de sensibilisation – communication. Durant les phases de forte activité, les membres du secrétariat sont très sollicités, sur initiative du Président, et participent activement à la réalisation des activités dans de courts délais. Il est estimé que le niveau d'activités pourrait être mieux réparti dans le temps si les objectifs et leurs échéances étaient mieux planifiés et communiqués. Une meilleure anticipation permettrait de rendre plus fluide l'organisation du travail et de réduire les alternances de volumes d'activités. Cette recommandation serait facilitée par l'existence d'un plan d'actions détaillé définissant notamment les responsabilités (personnes responsables au sein du secrétariat et sous-comités thématiques par exemple) et les chronogrammes d'exécution.

Recommandation 17 : améliorer la planification et la capacité d'anticipation du secrétariat.

b. Communication interne

Tel que rapporté par plusieurs membres du secrétariat, la communication interne pourrait être renforcée. Plusieurs collaborateurs disent ainsi ne pas être toujours informés à temps et de manière formelle des décisions prises par le comité national ni de l'organisation retenue par le secrétariat pour l'exécution des tâches. L'instauration d'un organigramme, accompagnée de la diffusion des documents (tels que le plan d'actions ou les procès-verbaux par exemple) et d'une meilleure description des postes devraient permettre d'améliorer la circulation de l'information. Il est également conseillé de mettre en place un mécanisme formel d'échanges comme la tenue régulière (sur une fréquence hebdomadaire par exemple) de réunions d'équipes actées par des comptes-rendus diffusés à tous les collaborateurs du secrétariat.

Recommandation 18 : renforcer la communication formelle interne au secrétariat.

La communication pourrait également être améliorée si l'information est physiquement disponible à tous moment et pour tout membre du secrétariat. Il est ainsi recommandé de mettre en place un archivage électronique²⁰ et manuscrit dont la responsabilité de la mise à jour et de l'entretien incomberait à un poste spécifique.

Recommandation 19 : mettre en place un archivage systématique des données électroniques et manuscrites.

c. Disponibilité d'outils appropriés

Le principal outil de planification demeure le plan d'actions. Tel qu'indiqué, un plan d'actions plus détaillé renseignant l'ensemble des indications programmatiques permettrait de renforcer significativement l'organisation du secrétariat. D'autres outils, bien que de moindre importance, participeraient également à organiser et fluidifier la mission du secrétariat. Il est par exemple observé que plusieurs listes de contacts des membres du comité national coexistent, listes dont la composition varie et dont les numéros de téléphone ne sont pas toujours actualisés (pouvant expliquer entre autres les difficultés rapportées dans la transmission des procès-verbaux). Ces listes sont par ailleurs détenues par plusieurs membres du secrétariat si bien qu'il est difficile de connaître précisément la personne de référence en charge de les actualiser et de les communiquer. Il pourrait être intéressant de réunir les membres du secrétariat pour déterminer les principaux outils dont ils ont besoin et déterminer plus précisément ceux existants (et qui les détient) et les propositions d'amélioration.

Recommandation 20 : mettre en place au sein du secrétariat des outils simples de planification et de gestion.

5. Visibilité de l'ITIE

L'ITIE a pour objectif de renforcer la transparence et, à ce titre, la structure ITIE dans son ensemble doit pouvoir communiquer le plus efficacement possible. Outre les ateliers de communication et de sensibilisation mises en œuvre dans le cadre du plan d'actions, il est donc important que l'ITIE dispose d'une vitrine ouverte au public permettant un accès facile à ses informations. La meilleure vitrine actuellement disponible demeure son site Web même s'il est reconnu que son accès n'est pas garanti pour toute la population mauritanienne. Il n'en demeure

²⁰ L'archivage électronique peut être facilité par la mise en place d'un réseau informatique interne ; une telle solution requiert un investissement et une maintenance importants.

pas moins que le site Internet permet un accès relativement facile et permanent tant au niveau national qu'international.

Le site actuel de l'ITIE en Mauritanie permet de consulter les principaux documents tels que les textes normatifs (décrets, arrêté etc.), certains procès-verbaux et des rapports annuels. Il est toutefois recommandé de revoir l'architecture du site et, plus important, de maintenir un niveau constant d'informations actualisées. Une mission d'appui conduite en début d'année 2013 a permis la création d'un nouveau portail Internet²¹ mais il est constaté que celui-ci n'est pas encore utilisé, notamment en raison d'un manque de savoir-faire (en matière de gestion et animation de sites) du secrétariat. Il est ainsi recommandé d'activer sans tarder ce nouveau site Internet et de le pourvoir en informations historiques (anciens documents dont il est toujours estimé utile de les mettre à disposition du public) et actuelles. Il est également recommandé de créer une adresse de contact sur le site Web et de désigner une personne (par exemple l'expert communication ou le chargé des relations externes) chargée de gérer le site Web, de mettre en ligne les informations (il est à noter que l'archivage interne des données électroniques et manuscrites faciliterait le travail d'animation du site Web) et d'assurer la correspondance (en lien avec les personnes dont l'expertise est sollicitée par l'internaute).

Recommandation 21 : renforcer la visibilité de l'ITIE en Mauritanie en améliorant le support Internet.

Le bureau de l'ITIE est lui-même en soi un médium de communication et de visibilité. Si les considérations physiques du bureau ainsi que son emplacement sont des éléments favorables à renforcer la visibilité de l'ITIE, il est important qu'il demeure fonctionnel durant les heures légales de travail. Il est rapporté par plusieurs membres du secrétariat et du comité national que le bureau est régulièrement fermé lorsque le volume d'activités est faible²². Or, il apparaît important de maintenir une présence constante, même minime durant les périodes calmes, pour que le bureau de l'ITIE demeure ouvert et accessible aux membres du comité national et au public. Il est aussi envisageable de créer un espace de documentation de type « médiathèque – bibliothèque » dont l'objet serait de compiler et rendre accessible un ensemble d'informations relatives à l'ITIE et aux secteurs des énergies extractibles (l'édition de brochures d'informations en Français et en Arabe peut s'avérer utile tant pour la communication du secrétariat que pour les ateliers de communication – sensibilisation).

Recommandation 22 : renforcer la visibilité de l'ITIE en améliorant l'opérationnalité du bureau ITIE.

²¹ Le nouveau site Internet de l'ITIE en Mauritanie n'a pu être consulté durant cette étude.

²² Certains membres du secrétariat, ayant un statut de "contractuel" rémunéré à la mission, sont actifs lorsque le secrétariat est sollicité pour la réalisation des activités.

ANNEXE 1: Compilation des recommandations par ordre de priorité

Numéro	Libellé	(3 : basse - 1 : haute)*
RECOMMANDATIONS TRANVERSALES		
1	Réviser le cadre normatif de l'ITIE en Mauritanie pour garantir plus de souplesse dans la désignation des représentants du comité national	2
2	Remplacer le règlement intérieur existant par deux règlements intérieurs (un pour le comité national et un pour le secrétariat)	2
3	Envisager par le secteur des compagnies extractives et la société civile de constituer des groupes d'intérêts ad hoc au comité national ITIE	3
4	Engager une réflexion sur le champ d'application actuel de l'ITIE au regard des nouvelles exigences ITIE et des besoins additionnels	2
5	Présenter (rappeler) au secrétariat et au comité national la mission de l'ITIE et son fonctionnement (en particulier les responsabilités incombant aux deux organes)	3
RECOMMANDATIONS AU COMITE NATIONAL		
6	Procéder au renouvellement des membres du secteur des compagnies extractives soit en application de l'arrêté 3720/PM/2009 soit via une modalité à définir par le comité national	2
7	Définir les besoins en formation des membres de la société civile et envisager des mécanismes de renforcement de leurs capacités	3
8	Envisager le renouvellement (et ses modalités) des membres de la société civile pour garantir une meilleure représentativité de cette partie prenante	2
9	Elaborer au plus tard le 15 décembre 2013 un plan d'actions pluriannuel (au minimum 2 ans) conformément aux recommandations internationales de l'ITIE	1
10	Définir un calendrier prévisionnel et annuel des réunions régulières dans le cadre du plan d'actions et responsabiliser le secrétariat dans l'organisation des réunions	1
11	Nommer une personne en charge de la diffusion des procès-verbaux à l'ensemble des membres du comité national	1
12	Formaliser des sous-comités techniques, sur base du volontariat et de l'expertise de ses membres, en charge de la mise en œuvre et du suivi d'activités spécifiques	2
RECOMMANDATIONS AU SECRETARIAT NATIONAL		
13	Définir les besoins pour le fonctionnement du secrétariat	1
14	Définir un organigramme du secrétariat approprié à la mission validée par le comité national	1
15	Elaborer des descriptions de poste pour chaque membre du secrétariat	1
16	Définir les niveaux d'autorités et de délégation de pouvoirs	1
17	Améliorer la planification et la capacité d'anticipation du secrétariat	1
18	Renforcer la communication formelle interne au secrétariat	1
19	Mettre en place un archivage systématique des données électroniques et manuscrites	2
20	Mettre en place au sein du secrétariat des outils simples de planification et de gestion	1
21	Renforcer la visibilité de l'ITIE en Mauritanie en améliorant le support Internet	1
22	Renforcer la visibilité de l'ITIE en améliorant l'opérationnalité du bureau ITIE	2

* La priorité est déterminée par l'impact attendu de la recommandation

ANNEXE 1: Liste des personnes rencontrées (par institution et fonction)

		Institutions	Postes - fonctions
Partenaires Techniques et Financiers		GIZ	Conseiller technique principal, programme bonne gouvernance - finances publiques
		GIZ	Conseiller technique ITIE (en Sierra Leone)
		Banque Mondiale	Sustainable Energy, Oil, Gas and Mining Unit (aux USA)
Comité national ITIE	Gouvernement mauritanien	Commissariat aux Droits de l'Homme, à l'Action Humanitaire et aux Relations avec la Société Civile	Directeur des relations avec la société civile
		Ministère du Pétrole, de l'Energie et des Mines	Directeur des mines
		Ministère du Pétrole, de l'Energie et des Mines	Directeur des Hydrocarbures Bruts
	Entreprises du secteur minier et pétrolier	Mauritanian Copper Mines SA	Chargé des relations avec le Gouvernement
		SPHERE Minerals	Directeur
		Total	Responsable des relations extérieures
		Société Mauritanienne des Hydrocarbures	Conseiller économique
	Société civile	Plateforme des acteurs non étatiques	Membre du groupe bonne gouvernance - Association Amélioration des conditions de vie de la mère et de l'enfant et de la préservation de l'environnement
		Plateforme des acteurs non étatiques	Membre du groupe environnement - Présidente de l'association Sahel
		Ordre National des Experts Comptables (ONEC)	Représentant
		Journal La Tribune Association Presse	Directeur
		Coalition Mauritanienne PCQVP	Président
		Plateforme des acteurs non étatiques	Représentant du groupe environnement
		Plateforme des acteurs non étatiques	Membre du comité de gestion
		Cyber forum de la société civile	Membre
Publiez ce que vous Payez		Président de la coalition mauritanienne	
Secrétariat national ITIE	Secrétaire Permanent		
	Expert en communication		
	Conseiller (GIZ)		
	Responsable administratif et financier		
	Cadre		
	Assistant juridique		
	Secrétaire		