

COMITÉ DE MISE EN ŒUVRE

**Secrétariat international de l’ITIE** 11 janvier 2017

Document du Comité de Mise en œuvre XX-X

Demande de prorogation d’échéance pour la publication de son Rapport ITIE : Indonésie

*Pour décision*

**Résumé :**

L’Indonésie a demandé une prorogation de l’échéance (31 décembre 2016) pour la publication de son Rapport ITIE. Le Secrétariat a évalué cette demande conformément à la Norme ITIE (Exigence 8.5). Le Secrétariat estime que l’Indonésie ne peut pas prétendre à une prorogation. Le Secrétariat recommande que le Comité de Mise en œuvre recommande au Conseil d’administration de l’ITIE de suspendre l’Indonésie. Conformément aux pratiques antérieures, le Secrétariat recommande que la suspension ne soit pas appliquée si la publication du Rapport ITIE intervient avant que le Conseil ne prenne une décision.

Demande de prorogation : INDONÉSIE

Table des matières

[1. Recommandation 2](#_Toc471916219)

[2. Résumé 2](#_Toc471916220)

[3. Contexte 3](#_Toc471916221)

[3.1 Les Exigences de l’ITIE 3](#_Toc471916222)

[4. Évaluation de la demande de prorogation par le Secrétariat 4](#_Toc471916223)

[4.1 Contexte 4](#_Toc471916224)

[4.2 Demande de prorogation 5](#_Toc471916225)

[4.3 Évaluation du Secrétariat 5](#_Toc471916226)

[4.4 Conclusion 9](#_Toc471916227)

# 1. Recommandation

Le Secrétariat international recommande que le Comité de Mise en œuvre fasse la recommandation suivante au Conseil d’administration :

*L’Indonésie ne peut pas prétendre à une prorogation et fait donc l’objet d’une suspension prenant effet au [date de la décision du Conseil d’administration]. Conformément à la Norme ITIE, cette suspension sera levée si le Conseil d’administration de l’ITIE confirme que le Rapport ITIE manquant a été publié dans les six mois suivant la date d’échéance (c’est-à-dire, avant le 30 juin 2017). Si le rapport manquant n’est pas publié d’ici le 30 juin 2017, la suspension restera en vigueur jusqu’à ce que le Conseil d’administration de l’ITIE confirme que le pays a satisfait à l’Exigence 2 (c’est-à-dire, publié un Rapport ITIE contenant des données qui ne sont pas antérieures à l’avant-dernier exercice comptable complet – par exemple, que le Rapport ITIE 2015 soit publié d’ici la fin de l’année 2017). Si la suspension reste en vigueur pendant plus d’une année, le Conseil d’administration de l’ITIE décidera de radier l’Indonésie. Conformément aux pratiques antérieures, le Comité de Mise en œuvre recommande que la suspension ne soit pas appliquée si la publication du Rapport ITIE intervient avant l’échéance pour approbation tacite.*

# 2. Résumé

La Norme ITIE exige que les Rapports ITIE soient publiés chaque année, et au plus tard deux ans après la fin de l’exercice comptable (Norme ITIE, Exigence 4.8). Un aperçu des Rapports ITIE est disponible en ligne à l’adresse suivante : <http://eiti.org/data>.

La Norme ITIE stipule que les pays qui ne respectent pas les échéances fixées pour la publication régulière et ponctuelle des déclarations ITIE risquent la suspension (Exigence 8.2). Ces pays peuvent toutefois solliciter une prorogation (Exigence 8.5). L’Indonésie a demandé une prorogation de l’échéance de déclaration, prévue pour le 31 décembre 2016, à cause des retards concernant l’Accord de subvention de la Banque mondiale qui sera utilisé pour financer la production du Rapport ITIE 2014, ainsi que des retards administratifs dans le processus de passation des marchés pour embaucher un Administrateur Indépendant (voir demande de prorogation en pièce jointe). Le Secrétariat a évalué la demande de prorogation conformément à l’Exigence 8.5 qui fixe les critères d’évaluation en la matière. Les tests décisifs pour évaluer les demandes de prorogation consistent à déterminer si le Groupe multipartite a accompli des *progrès continus* en vue de respecter l’échéance et si les retards sont attribuables à des *circonstances exceptionnelles*. Dans des cas précédents, le Conseil d’administration a généralement examiné la façon dont le gouvernement et le Groupe multipartite avaient œuvré pour surmonter les obstacles en vue de respecter les échéances, et ont tenu compte des progrès réalisés jusque-là en matière de mise en œuvre. Le Conseil d’administration a également cherché à déterminer si le retard était attribuable à des difficultés imprévues indépendantes de la volonté du Groupe multipartite.

Sur la base de ces critères, le Secrétariat international estime que l’Indonésie ne peut pas prétendre à une prorogation.

# 3. Contexte

## 3.1 Les Exigences de l’ITIE

La *Norme ITIE* exige que les Rapports ITIE soient publiés chaque année, et au plus tard deux ans après la fin de l’exercice comptable (Norme ITIE, Exigence 4.8 (b)) :

*Les pays de mise en œuvre doivent fournir des données ne portant pas sur des exercices antérieurs à l’avant-dernier exercice comptable complet, par exemple un rapport ITIE publié au cours de l’année civile/l’exercice comptable 2016 doit se fonder sur les données remontant au maximum à l’année civile/l’exercice comptable 2014. Les Groupes multipartites sont encouragés à explorer toute possibilité de divulguer les données dès que possible, par exemple par le biais de divulgations continues en ligne ou, lorsqu’elles sont disponibles, en publiant les données ITIE contextuelles plus récentes que celles de la période comptable couverte par les données sur les revenus ITIE. En cas de retard important dans le processus de déclaration ITIE, le Groupe multipartite devra prendre des mesures pour s’assurer de la publication des Rapports ITIE pour les périodes de déclaration intermédiaires, de sorte que chaque année fasse l’objet d’une déclaration.*

L’Exigence 8.2 traite des conséquences liées au non-respect de ces échéances :

*L’ITIE exige la publication régulière et ponctuelle des Rapports ITIE (cf. Exigence 4.8). Si le pays ne publie pas son Rapport ITIE dans le délai requis, il sera suspendu. La suspension sera levée si le Conseil d’administration de l’ITIE confirme que le Rapport ITIE manquant a été publié dans les six mois suivant la date d’échéance. Si les rapports manquants ne sont pas publiés dans les six mois suivant la date d’échéance, la suspension restera en vigueur jusqu’à ce que le Conseil d’administration de l’ITIE confirme que le pays a publié un rapport ITIE contenant des données qui ne sont pas antérieures à l’avant-dernier exercice comptable complet (Exigence 4.8). Si la suspension reste en vigueur pendant plus d’une année, le Conseil d’administration de l’ITIE décidera de radier le pays de l’ITIE.*

L’Exigence 8.5 de la *Norme ITIE* concerne le droit à bénéficier d’une prorogation d’échéance :

*Pour évaluer toute demande de prorogation, le Conseil d’administration de l’ITIE appliquera les critères suivants :*

*1. La requête doit être présentée avant l’échéance et avalisée par le Groupe multipartite.*

*2. Le Groupe multipartite doit démontrer qu’il a accompli des progrès continus en vue de respecter ces échéances, mais qu’il n’a pas été capable de les respecter à cause de circonstances exceptionnelles. Dans l’évaluation des progrès continus, le Conseil d’administration de l’ITIE devra prendre en compte :*

*(i) le processus ITIE – en particulier le fonctionnement du Groupe multipartite et un engagement fort et évident de la part du gouvernement ;*

*(ii) l’avancement et la qualité des déclarations ITIE, y compris les progrès significatifs accomplis pour satisfaire aux Exigences de déclarations ITIE régulières et ponctuelles (conformément à l’Exigence 4.8) ainsi que les efforts consentis pour répondre aux recommandations destinées à améliorer les déclarations ITIE.*

*3. Ces circonstances exceptionnelles doivent été explicitées dans la requête du Groupe multipartite.*

*4. Aucune prorogation ne sera accordée, laquelle prolongerait la période de candidature maximale.*

Lors de précédents examens de demande de prorogation, le Conseil d’administration a décidé que si une prorogation est accordée, mais que les rapports manquants ne sont pas publiés au terme du nouveau délai, le pays sera suspendu jusqu’à ce que l’Exigence 4.8 soit satisfaite.

# 4. Évaluation de la demande de prorogation par le Secrétariat

## 4.1 Contexte

Le statut de pays candidat a été accordé à l’Indonésie le 19 octobre 2010 et ce pays a publié son premier Rapport ITIE en mai 2013, couvrant l’exercice financier 2009. En juin 2014, l’Indonésie a publié son rapport de pétrole et gaz 2010/2011, ainsi que son rapport minier 2010/2011, suite à une prorogation accordée par le Conseil d’administration de l’ITIE. L’Indonésie a été déclarée en conformité avec les Règles de l’ITIE le 15 octobre 2014. Toutefois, ce pays a été suspendu le 26 février 2015, en conséquence de son manquement à publier son Rapport ITIE 2012 de manière régulière et ponctuelle. Cette suspension a été levée le 17 décembre 2015, après la publication par l’Indonésie de son Rapport ITIE le plus récent en novembre 2015, couvrant les exercices financiers 2012 et 2013.

La mise en œuvre de l’ITIE par l’Indonésie a été continuellement affectée par les processus administratifs et bureaucratiques qui avaient dans le passé causé des retards dans la publication de ses Rapports ITIE. L’Indonésie n’a pas encore produit de rapport ITIE qui respecte le délai de deux ans fixé par le Conseil d’administration de l’ITIE. Des progrès ont cependant été réalisés par l’Indonésie en matière de propriété réelle, car les parties prenantes de l’ITIE participent activement aux efforts étendus visant à développer un plan d’action national qui permettrait de traiter de la divulgation de la propriété réelle en Indonésie. Le Groupe multipartite a également accepté de participer à l’effort ciblé de l’ITIE pour une transparence meilleure dans le commerce des produits et prévoit de publier un rapport séparé sur le thème du commerce des produits en 2017.

## 4.2 Demande de prorogation

Le 19 décembre 2016, l’Indonésie a soumis une demande de prorogation de l’échéance de publication de son Rapport ITIE fixée au 31 décembre 2016. La demande de prorogation est disponible à l’adresse suivante : <https://eiti.org/internal/implementation-committee>.

## 4.3 Évaluation du Secrétariat

Le Secrétariat international a évalué la demande de prorogation en s’appuyant sur les critères définis dans l’Exigence n° 8.5.

1. **Aval du Groupe multipartite**

La demande de prorogation a été avalisée par le Groupe multipartite le 5 décembre 2016.

1. **Évaluation des « progrès continus en vue de respecter l’échéance »**
2. **Évaluation du « processus ITIE, notamment du fonctionnement du Groupe multipartite et de l’engagement fort et évident du gouvernement ».**

Le Groupe multipartite s’est réuni huit fois en 2016. Tous les collèges sont normalement représentés au cours de ces réunions, les mêmes personnes étant présentes régulièrement au nom de la société civile et des entreprises. Le gouvernement est normalement représenté par les organismes suivants : Ministère de l’Energie et des Ressources minières, Ministère des Finances, Ministère des Affaires intérieures, Ministère des Affaires économiques chargé de la coordination, l’Agence du Développement et des Audits, SKK Migas et des représentants des gouvernements infranationaux. La préparation du Rapport ITIE a fait l’objet de discussions au cours de cinq réunions du Groupe multipartite.

L’engagement du gouvernement en Indonésie est incohérent. Les représentants du gouvernement au Groupe multipartite ne font pas de manière active et cohérente le lien entre le processus ITIE et les réformes plus larges, en dépit du fait que des opportunités évidentes de le faire se soient présentées. La prise de décision est lente, en raison d’un manque de parrainage de haut niveau. Les représentants du gouvernement qui participent aux réunions du Groupe multipartite ont souvent besoin d’obtenir l’approbation de leurs supérieurs hiérarchiques avant de pouvoir agir. La gouvernance du Groupe multipartite pourrait être améliorée si les membres du Groupe multipartite s’impliquaient davantage dans le pilotage du processus et fournissaient des directives au Secrétariat national. Des discussions ont eu lieu sur le remaniement de la structure et sur la composition du Groupe multipartite au cours des deux dernières années, mais il n’y a eu aucun progrès à ce sujet jusqu’à présent. Le Groupe multipartite a l’intention de commanditer une évaluation de l’impact et un examen institutionnel en 2017 afin d’améliorer la mise en œuvre.

1. **Évaluation « de l’état d’avancement et de la qualité des déclarations ITIE, notamment de la réalisation de progrès significatifs en vue du respect des obligations de déclaration régulière et ponctuelle au titre de l’Exigence 2 et des efforts accomplis dans la mise en application des recommandations visant à améliorer les déclarations ITIE ».**

La demande de prorogation affirme que le retard dans la publication des rapports est attribuable au retard de l’Accord de subvention de la Banque mondiale. Selon la demande de prorogation, le gouvernement avait demandé une nouvelle subvention de la Banque mondiale le 30 juin 2015, mais la subvention a seulement été versée un an plus tard, le 13 juin 2016. La demande de prorogation n’explique pas pourquoi la finalisation de la subvention a pris si longtemps.

Les préparations du Rapport ITIE 2014 ont commencé en mars 2016, par une discussion sur les Termes de Référence (TdR) pour l’Administrateur Indépendant. Le 19 avril 2016, le Groupe multipartite a approuvé l’étude de cadrage pour le rapport 2014, ainsi que les TdR. Le 29 avril 2016, ITIE Indonésie a demandé une lettre de non-objection (LNO) à la Banque mondiale sur lesdits TdR. La lettre de non-objection n’a été obtenue qu’un mois plus tard, le 28 mai 2016. La passation des marchés pour embaucher l’Administrateur Indépendant a commencé le 20 juin 2016 par une demande de LNO pour le passage d’une annonce pour recruter l’Administrateur Indépendant. Les développements suivants ont alors eu lieu :

* + 28 juin 2016 : Approbation par la Banque mondiale de l’annonce pour recruter l’Administrateur Indépendant.
  + 29 juin 2016 : Publication de l’annonce pour la soumission des manifestations d’intérêt pour les consultants potentiels.
  + 8 août 2016 : Soumission par l’Indonésie à la Banque mondiale d’une demande de LNO concernant la liste de présélection des consultants et demande de leur proposition technique et financière aux consultants potentiels.
  + 22 août 2016 : Le Groupe multipartite charge le Secrétariat national d’envoyer les formulaires de déclaration aux entreprises pour assurer une réception rapide des données.
  + 8 novembre 2016 : Émission de la LNO par la Banque concernant la présélection des consultants.
  + 16 novembre 2016 : Demande de l’ITIE Indonésie de la LNO afférente au Contrat de travail préliminaire pour l’Administrateur Indépendant.
  + 29 novembre 2016 : Émission par la Banque mondiale de la LNO afférente au Contrat de travail préliminaire.
  + 5 décembre 2016 : le Groupe multipartite approuve l’embauche de la firme Ernst and Young en tant qu’Administrateur Indépendant et accepte de demander une prorogation de l’échéance pour la publication de son Rapport ITIE 2014. Le Contrat de travail est signé le jour même.

Le Groupe multipartite indique dans sa demande de prorogation qu’avant l’exécution du Contrat de travail, le Groupe multipartite a pris des mesures pour atténuer les retards en envoyant à l’avance les formulaires de déclaration aux entreprises. Le Groupe multipartite indique en outre qu’afin d’éviter des retards similaires à l’avenir, le gouvernement d’Indonésie a décidé de fournir les fonds pour la production des prochains Rapports ITIE venant entièrement du budget de l’État. La préparation du rapport suivant commencera en janvier 2017, à un moment où le Groupe multipartite prévoit de commencer à développer une étude de cadrage.

Comme mentionné ci-dessus, l’Indonésie a produit trois Rapports ITIE à ce jour et, dans tous les cas, la publication de ses rapports a été caractérisée par des retards. Le premier Rapport ITIE de l’Indonésie, qui couvrait les données pour 2009, n’a été publié qu’en avril 2013. En décembre 2013, le Groupe multipartite a demandé une prorogation de l’échéance pour la publication des Rapports ITIE 2010 et 2011, invoquant des retards administratifs dans les versements du Fonds fiduciaire multi-donateurs (MDTF) de la Banque mondiale. En 2014, l’Indonésie a de nouveau sollicité une prorogation de l’échéance pour la publication de son Rapport ITIE, laquelle a été refusée par le Conseil d’administration, ce qui a entraîné la suspension de ce pays. Dans tous les cas, la raison invoquée dans les demandes de prorogation est la même : des retards dans le traitement de la subvention de la Banque mondiale.

En ce qui concerne la qualité des rapports, le Rapport ITIE 2012-2013 contient un certain nombre d’aspects novateurs, tels qu’une brève discussion sur les activités informelles dans le secteur minier et un accent sur le partage des revenus dans trois unités infranationales, soit, les provinces du Kalimantan oriental, du Java oriental et de Riau. Selon le Secrétariat national, le Rapport ITIE 2014 comportera des informations sur l’extraction minière artisanale, ainsi que des mises à jour sur les réformes de la loi sur le pétrole et le gaz. Le Groupe multipartite a également approuvé une réduction du seuil de matérialité des entreprises pour le prochain rapport, qui passera de 25 milliards de roupies à 20 milliards de roupies. Ceci augmente le périmètre d’application du rapport de 108 à 120 entreprises.

Les documents du Rapport ITIE 2012-2013 bénéficient des recommandations du rapport précédent. Trois recommandations majeures y figuraient, et elles ont toutes été prises en compte. Le Rapport de Progrès annuel de l’Indonésie pour 2015 discute de la manière dont ces recommandations ont été prises en compte. Alors qu’il y a des progrès en termes du traitement des lacunes dans les formulaires de déclaration, le Groupe multipartite n’a pas encore démontré que les recommandations de fond relatives aux politiques ou aux réformes nationales avaient été mises en œuvre.

1. **« Circonstances exceptionnelles »**

Le groupe multipartite a souligné les facteurs suivants comme étant la cause des retards :

1. Le retard dans la signature de l’Accord de subvention de la part de la Banque mondiale. La demande de prorogation fait ressortir que l’engagement par la Banque mondiale date d’octobre 2015, mais que l’Accord de subvention a seulement été signé le 4 mai 2016 et la subvention versée mi-juin 2016. La raison pour laquelle ce processus a pris si longtemps n’est pas évidente. La Banque mondiale a expliqué que le projet d’Accord de subvention avait été communiqué au gouvernement en mars, mais que sa finalisation ultérieure et sa mise en vigueur avaient été retardées pour plusieurs raisons, y compris (1) l’examen interne et le traitement de l’Accord de subvention par le gouvernement, (2) les processus administratifs pour que les fonds de la subvention soient mis à disposition par l’entremise du budget de l’État, incluant l’ouverture d’un compte en banque désigné, et (3) des consultations interminables entre Menko et le BPKP (les vérificateurs internes du gouvernement) sur la méthode préférée pour proroger les contrats des consultants individuels au sein du Secrétariat national.
2. Le long processus de passation des marchés pour recruter l’Administrateur Indépendant, en raison de la nécessité d’obtenir une série de lettres de non-objection (LNO) de la part de la Banque mondiale. En conséquence, le contrat de travail a seulement été signé le 5 décembre 2016. La demande n’indique pas clairement pourquoi l’obtention de la LNO de la Banque mondiale sur les TdR pour le Rapport ITIE a pris un mois, ni pourquoi cela a pris trois mois avant que la Banque mondiale n’émette la LNO pour le rapport d’évaluation technique préliminaire sur la présélection des entreprises. La Banque mondiale a expliqué que le processus de passation des marchés pour le recrutement de l’Administrateur indépendant avait subi un retard à cause du besoin de révisions importantes des documents sujets à examen préalable par la Banque mondiale, y compris les TdR de l’Administrateur Indépendant, les demandes de soumissions, ainsi que d’autres documents, dont un grand nombre était incomplet. La Banque mondiale a également émis de sérieuses réserves sur l’évaluation des manifestations d’intérêt et du processus de présélection du Comité gouvernemental sur la passation des marchés.

Le Secrétariat international ne considère pas ces retards dans la passation des marchés comme constituant des « circonstances exceptionnelles ». La mise en œuvre en Indonésie a été retardée à plusieurs reprises pour les mêmes raisons, et les retards administratifs de ce type ne sont pas indépendants de la volonté du gouvernement. Étant donné que ce n’est pas la première fois que le Groupe multipartite se trouve confronté au même problème, le Groupe multipartite aurait dû prendre en compte ce facteur dans sa planification du Rapport ITIE 2014.

De plus, les processus de passation des marchés lents et longs ne sont pas propres à l’Indonésie uniquement et sont fréquents dans d’autres pays ITIE. Octroyer une prorogation pour cette raison établirait un précédent regrettable.

Concernant le retard dans la signature de l’Accord de subvention, ceci est une préoccupation récurrente en Indonésie, que le Groupe multipartite aurait aussi dû anticiper et gérer. Il est encourageant de noter que le gouvernement a maintenant décidé de financer entièrement les Rapports ITIE à venir. Ceci indique que le Groupe multipartite dispose de plusieurs recours pour éviter les retards de ce type.

1. **Période de candidature maximale**

La prorogation n’aura aucune incidence sur la période de candidature maximale de l’Indonésie.

## 4.4 Conclusion

Le Secrétariat conclut que l’Indonésie ne satisfait pas aux conditions d’une prorogation. Alors que le Groupe multipartite semble avoir fait continuellement des progrès pour satisfaire aux échéances et qu’il a pris certaines mesures pour atténuer les retards, il ne semble pas qu’il ait pu avoir des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du Groupe multipartite qui pourraient justifier une prorogation de l’échéance.