

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 :

Timor-Leste

*Pour décision*

**Résumé :**

Le Timor-Leste 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 le Timor-Leste 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 le Timor-Leste. 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 : TIMOR-LESTE

**Table des matières**

[1. Recommandation 2](#_Toc472003550)

[2. Résumé 2](#_Toc472003551)

[3. Contexte 3](#_Toc472003552)

[3.1 Les Exigences de l’ITIE 3](#_Toc472003553)

[4. Évaluation de la demande de prorogation par le Secrétariat 4](#_Toc472003554)

[4.1 Contexte 4](#_Toc472003555)

[4.2 Demande de prorogation 5](#_Toc472003556)

[4.3 Évaluation du Secrétariat 5](#_Toc472003557)

[4.4 Conclusion 8](#_Toc472003558)

**1. Recommandation**

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

*Le Timor-Leste 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 le Timor-Leste. 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). Le Timor-Leste a demandé une prorogation de l’échéance de déclaration, prévue pour le 31 décembre 2016, attribuable aux longues discussions au sein du Groupe multipartite sur des questions afférentes à la performance de l’Administrateur Indépendant précédent et sur l’accord de confidentialité dans les TdR pour l’Administrateur Indépendant. Ces discussions ont retardé la production du Rapport ITIE 2014. La lettre de demande de prorogation indique également qu’étant donné que les TdR pour l’Administrateur Indépendant couvriront les données sur 2014 et 2015, les parties prenantes ont eu besoin d’effectuer des consultations prenant en compte le fait que leur Code pétrolier provisoire permet la diffusion de données financières seulement deux ans après qu’elles aient été déposées auprès de l’autorité désignée. Ainsi, la publication de données ventilées pour 2015, avant 2017, nécessitera le consentement de toutes les parties prenantes.

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 a 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 le Timor-Leste 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 (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* aborde le droit de 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) la situation concernant l’avancement des déclarations ITIE ainsi que la qualité de celles-ci, 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 au Timor-Leste le 22 février 2008 et ce pays a publié son premier Rapport ITIE en décembre 2009, couvrant l’exercice financier 2008. Le Rapport ITIE 2009 a été publié en décembre 2010. Les Rapports ITIE 2010 et 2011 publiés en décembre 2012 ont été controversés, du fait qu’ils contenaient des données financières ventilées par l’entente de partage de la production minière (PSA). Il n’y avait aucun consensus au sein du Groupe multipartite comme quoi les rapports devaient être publiés avec un tel niveau de ventilation. La décision du gouvernement de publier les rapports a entraîné une rupture des relations entre les membres du Groupe multipartite.

Bien que toutes les parties prenantes se soient remises autour de la table début 2014, les discussions ultérieures sur la ventilation et les accords de confidentialité avec l’Administrateur Indépendant ont causé des retards de déclaration. Le rapport d’évaluation initial indique que « … l’accord de confidentialité entre les entreprises et l’Administrateur Indépendant nécessite que les Administrateurs Indépendants obtiennent l’approbation de chaque entreprise avant de partager le rapport initial, le projet de rapport et Rapport ITIE final avec les autres membres du Groupe de travail multipartite. Comme les entreprises demandent souvent l’approbation à leur siège social, chaque approbation peut prendre plusieurs mois, freinant le processus de déclaration ITIE. Bien que le retard du processus de déclaration 2012 soit attribuable aux longues discussions sur les formulaires, faisant que l’Administrateur Indépendant a seulement été recruté en septembre 2014, les dispositions relatives à la confidentialité ont contribué au fait que le Rapport ITIE 2012 soit publié un mois après l’échéance du 31 décembre 2014. Bien que le Rapport ITIE 2013 ait été publié avant l’échéance du 31 décembre 2015, l’on peut noter dans les procès-verbaux des réunions du Groupe de travail multipartite de décembre 2015 que les retards dans le processus de déclaration sont de nouveau principalement attribuables au long examen par l’industrie du contenu du rapport » (p. 18).

Le Timor-Leste a été déclaré en conformité avec les Règles de l’ITIE en juillet 2010. Le 1 juillet 2016, le Timor-Leste a fait l’objet d’une validation conformément à la Norme ITIE. Le 9 janvier 2017, le Conseil d’administration a convenu que le Timor-Leste avait réalisé des progrès significatifs dans sa mise en œuvre de la Norme ITIE. Une des mesures correctives demandées par le Conseil d’administration est que le Groupe de travail multipartite devra s’assurer à l’avenir que la procédure de sauvegarde des informations confidentielles ne désavantage pas l’une ou l’autre des parties prenantes ni ne crée d’obstacles aux déclarations ITIE.

**4.2 Demande de prorogation**

Le 21 novembre 2016, le Timor-Leste 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 8.5.

1. **Aval du Groupe multipartite**

La lettre de demande de prorogation ne fait pas ressortir clairement la date à laquelle le Groupe de travail multipartite a avalisé la demande de prorogation. Le Secrétariat national n’a pas répondu à la demande de clarification du Secrétariat international concernant la date d’aval de la demande de prorogation par le Groupe de travail multipartite.

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 de travail multipartite du Timor-Leste se réunit régulièrement, l’intervalle entre les réunions ne dépassant normalement pas trois mois. En 2016, le Groupe multipartite s’est réuni neuf fois. L’engagement du gouvernement reste cohérent, le ministre du Pétrole et des Ressources naturelles, Alfredo Pires, dirigeant le processus en tant que champion national de l’ITIE. D’autres représentants du gouvernement, notamment l’instance nationale des Ressources minérales et pétrolières et le Ministère des Finances, participent activement à la mise en œuvre et recherchent des moyens de publier des données ventilées sur la production, l’exportation et les revenus. La transparence figure parmi les principales priorités du gouvernement, l’ITIE jouant un rôle important, notamment en termes de la divulgation régulière des données sur le secteur extractif. La mise en œuvre ITIE au Timor-Leste est entièrement financée par le gouvernement. Au cours de la récente Validation, le Conseil d’administration de l’ITIE a conclu que le Timor-Leste avait accompli « des progrès satisfaisants » pour satisfaire à l’exigence sur l’engagement du gouvernement.

Des préoccupations demeurent à propos de la participation et de la capacité des OSC de prendre part activement aux discussions techniques et de politique, préoccupations que le Timor-Leste a l’intention de résoudre à la suite de la Validation. Les entreprises sont engagées envers l’ITIE, quoiqu’il y ait des problèmes récurrents concernant l’accord de confidentialité et la réticence à divulguer des données ventilées, ce qui est perçu par les autres parties prenantes comme entravant les progrès des Rapports ITIE. Au cours de la récente Validation, le Conseil d’administration de l’ITIE a conclu que le Timor-Leste avait accompli « des progrès significatifs » pour satisfaire à l’exigence sur l’engagement des entreprises et des OSC.

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 ».**

Les procès-verbaux des réunions du Groupe de travail multipartite indiquent que le Groupe de travail multipartite a commencé à discuter des Termes de Référence de l’Administrateur Indépendant pour le Rapport ITIE 2014-2015 dès janvier 2016[[1]](#footnote-1). Le projet de TdR a d’abord été diffusé pour examen à la réunion du Groupe de travail multipartite du 4 mars 2016[[2]](#footnote-2). Au cours des réunions suivantes, le Groupe de travail multipartite a continué ses discussions sur le projet de TdR, les procès-verbaux des réunions indiquant que les discussions s’étaient concentrées sur l’accord de confidentialité entre l’industrie et l’Administrateur Indépendant, ainsi que sur le niveau de ventilation des données financières et des chiffres afférents à la production et à l’exportation. En juin 2016, le Groupe de travail multipartite a décidé de demander au Conseil d’administration de l’ITIE une mise en œuvre adaptée afférente à la divulgation des données sur la production, l’exportation et les revenus[[3]](#footnote-3) et d’ajourner l’approbation des TdR jusqu’à ce que cette demande ait été examinée par le Conseil d’administration de l’ITIE. Alors que les TdR ont été approuvés en principe par le Groupe de travail multipartite le 23 juin 2016, les entreprises ont différé leur approbation dans l’attente de la décision du Conseil d’administration sur la demande de mise en œuvre adaptée[[4]](#footnote-4). Le 1 août 2016, le Conseil d’administration de l’ITIE a conclu que le Timor-Leste ne pouvait pas prétendre à une mise en œuvre adaptée. La demande de soumission a été publiée sur le site Web de l’ITIE Timor-Leste le 17 juillet 2016[[5]](#footnote-5), mais c’est seulement trois mois plus tard, le 31 octobre 2016, que l’intention d’attribuer le contrat à Ernst et Young a été publiée[[6]](#footnote-6).

La demande de prorogation ne contient pas de calendrier révisé pour la publication du Rapport ITIE 2014, à part une déclaration générale comme quoi il sera lancé en 2017. Les Rapports ITIE 2014 et 2015 sont actuellement simultanément en cours de production.

Le Timor-Leste avait déjà demandé une prorogation en 2014, attribuant le retard aux mêmes raisons, à savoir les longues discussions au sein du Groupe de travail multipartite afférentes à l’accord de confidentialité et au besoin d’aplanir les divergences entre les membres du Groupe de travail multipartite. Le Conseil d’administration a conclu que ces raisons ne constituent pas des circonstances exceptionnelles. Il n’y a aucune évidence que le Groupe de travail multipartite a pris des mesures pour atténuer ou s’attaquer aux problèmes causant des retards dans la publication des Rapports ITIE.

En ce qui concerne la qualité des déclarations, les Rapports ITIE du Timor-Leste contiennent systématiquement des informations utiles sur le secteur extractif du pays. Le Rapport ITIE 2013, qui avait été évalué aux fins de la Validation, est dans l’ensemble en conformité avec la Norme ITIE, à l’exception de la ventilation (4.7), de la qualité des données (4.9) et des dépenses sociales obligatoires (6.1 (a)).

1. **« Circonstances exceptionnelles »**

Le Groupe de travail multipartite a attribué le retard aux facteurs suivants :

1. Les longues discussions au sein du Groupe de travail multipartite sur des questions afférentes à la performance de l’Administrateur Indépendant précédent et à l’accord de confidentialité dans les TdR pour l’Administrateur Indépendant, ce qui a retardé les discussions supplémentaires sur le Rapport ITIE 2014.
2. Le besoin d’effectuer des consultations concernant la possibilité de divulguer les données 2015, prenant en compte le fait que le Code pétrolier provisoire permet la divulgation des données seulement après deux ans.

Le Secrétariat international ne considère pas les raisons spécifiées comme constituant des   
« circonstances exceptionnelles » dans le cadre de la Norme ITIE. Généralement, les circonstances exceptionnelles font référence à des facteurs indépendants de la volonté du Groupe de travail multipartite. Le Groupe de travail multipartite a la capacité de traiter des retards afférents à ses processus internes, d’autant plus que ce n’est pas la première fois que le Groupe de travail multipartite se trouve confronté au même problème. Le Groupe de travail multipartite aurait dû prendre en compte ce facteur dans sa planification du Rapport ITIE 2014-2015.

Concernant les dispositions du Code pétrolier provisoire, il semble que le Groupe de travail multipartite pourra se mettre d’accord sur des moyens de divulguer les données pour 2015 avant 2017, avec le consentement des entreprises et des organismes gouvernementaux. Bien qu’il soit admis que ceci requerra des consultations, il vaut la peine de mentionner que cette question avait déjà été soulevée par les parties prenantes en rapport avec la demande du Groupe de travail multipartite pour une mise en œuvre adaptée et au moment où le Timor-Leste avait fait l’objet de la Validation. En conséquence, il ne s’agit pas là d’une question nouvelle que le Groupe multipartite n’aurait pas pu anticiper ou traiter lors de la préparation des Rapports ITIE 2014 et 2015. En outre, les dispositions figurant dans le Code pétrolier provisoire ne pourraient avoir une incidence que sur les données de 2015, et pas sur celles de 2014, que le Timor-Leste était tenu de publier avant le 31 décembre 2016.

1. **Période de candidature maximale**

La prorogation n’aura aucune incidence sur la période de candidature maximale du Timor-Leste.

## 4.4 Conclusion

Le Secrétariat conclut que le Timor-Leste ne satisfait pas aux conditions d’une prorogation. Alors que le Groupe de travail multipartite semble avoir fait continuellement des progrès pour satisfaire aux échéances, l’Administrateur Indépendant a seulement été recruté en octobre 2016, moins de trois mois avant l’échéance. En outre, il ne semble pas qu’il y ait pu avoir des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du Groupe de travail multipartite, lesquelles pourraient justifier une prorogation de l’échéance.

1. <http://www.eiti.tl/secretariat/msg/msgminutes/2016/finish/43-2016/229-minutes-on-15-january-2016> [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.eiti.tl/secretariat/msg/msgminutes/2016/finish/43-2016/231-minutes-on-4-march-2016> [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.eiti.tl/secretariat/msg/msgminutes/2016/finish/43-2016/234-minutes-on-8-april-2016> [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://www.eiti.tl/secretariat/msg/msgminutes/2016/finish/43-2016/237-minutes-on-23-june-2016> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.eiti.tl/secretariat/tender/aggregate-body/viewdownload/16-aggregate-body/238-request-for-proposals-seeks-independent-administrator-to-prepare-and-reconcile-7th-and-8th-tl-eiti-reports> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.eiti.tl/secretariat/tender/viewdownload/5-tender/241-intent-of-award> [↑](#footnote-ref-6)