

COMITÉ DE MISE EN ŒUVRE

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

Document du Comité de Mise en œuvre 10-2-C

Demande de prorogation de l’échéance de déclaration de l’Ukraine

*Pour décision*

**Résumé :**

L’Ukraine a demandé une prorogation de l’échéance (31 décembre 2016) prévue pour la publication de son second Rapport ITIE. Après avoir évalué la demande de prorogation conformément à la Norme ITIE (Exigence n°8.5), le Secrétariat estime que l’Ukraine est en droit de bénéficier d’une prorogation. Le Secrétariat recommande au Comité de Mise en œuvre de recommander au Conseil d’administration de l’ITIE de proroger de trois mois l’échéance de déclaration de l’Ukraine, jusqu’au 31 mars 2017. Si le Rapport ITIE manquant n’est pas publié d’ici le 31 mars 2017, l’Ukraine sera suspendue. La suspension ne sera pas levée tant que l’Exigence n°4.8 n’aura pas été satisfaite (par la publication d’un Rapport ITIE 2015 d’ici le 31 décembre 2017). Si la suspension reste en vigueur pendant plus d’une année, le Conseil d’administration de l’ITIE décidera de radier l’Ukraine de l’ITIE.

DEMANDE DE PROROGATION DE L’Ukraine

Table des matières

[1. Recommandation 2](#_Toc472256113)

[2. Résumé 2](#_Toc472256114)

[3. Contexte 3](#_Toc472256115)

[3.1 Les Exigences de l’ITIE 3](#_Toc472256116)

[4. L’évaluation du Secrétariat concernant la demande de prorogation 4](#_Toc472256117)

[4.1 Contexte 4](#_Toc472256118)

[4.2 La demande de prorogation 5](#_Toc472256119)

[4.3 L’évaluation du Secrétariat 5](#_Toc472256120)

[4.4 Conclusion 8](#_Toc472256121)

# 1. Recommandation

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

*L’Ukraine est éligible pour une prorogation et l’échéance de déclaration est prorogée au 31 mars 2017. Si le Rapport ITIE manquant n’est pas publié d’ici le 31 mars 2017, l’Ukraine sera suspendue. La suspension ne sera pas levée tant que l’Exigence n°4.8 n’aura pas été satisfaite (par la publication d’un Rapport ITIE 2015 d’ici le 31 décembre 2017). Si la suspension reste en vigueur pendant plus d’une année, le Conseil d’administration de l’ITIE décidera de radier l’Ukraine de l’ITIE.*

# 2. Résumé

La Norme ITIE exige que les Rapports ITIE soient publiés tous les ans et au plus tard dans les deux ans suivant la fin de l’exercice comptable (Norme ITIE, Exigence n°4.8). Une présentation générale des Rapports ITIE déjà publiés est accessible en ligne à l’adresse : <https://eiti.org/data>.

La Norme ITIE stipule que les pays qui ne respectent pas les échéances fixées pour une publication régulière et ponctuelle des déclarations ITIE peuvent être suspendus (Exigence n°8.2). Les pays peuvent toutefois solliciter une prorogation (Exigence n°8.5). L’Ukraine a sollicité une prorogation de son échéance de déclaration pour le Rapport ITIE 2014 qui devait être publié avant le 31 décembre 2016. La requête invoque des retards dans la collecte des données des entreprises houillères et sidérurgiques, qui sont situées principalement dans les régions de Lougansk et de Donetsk touchées par un conflit militaire. Le Conseil d’administration de l’ITIE a récemment accédé à une demande de l’Ukraine concernant une mise en œuvre adaptée. Comme cela est expliqué dans la demande de mise en œuvre adaptée, le Groupe multipartite s’est efforcé tout au long de l’année 2016 de couvrir le plus d’informations possible en provenance de ces régions.

Par ailleurs, à la demande du ministre de l’Énergie, Ihor Nasalyk, le Groupe multipartite a décidé que le prochain Rapport ITIE devrait couvrir les exercices 2014 et 2015, de façon à rendre les données plus pertinentes et plus utiles à la fois pour les citoyens, le gouvernement et le programme de réformes de l’Ukraine. Le Rapport ITIE 2014-2015 vise à couvrir 80 % des paiements de l’industrie houillère et 99 % du montant total des revenus provenant des industries extractives. De plus, le Groupe multipartite a élargi le périmètre d’application du Rapport ITIE en portant le nombre des entreprises déclarantes à une centaine et en ajoutant deux secteurs non significatifs — le manganèse et le titane — qui sont considérés comme importants, compte tenu du potentiel d’investissement qu’ils représentent.

Le Secrétariat a évalué la demande de prorogation conformément à l’Exigence n°8.5 qui fixe les critères d’évaluation des demandes de prorogation. Il s’agit essentiellement de déterminer si le Groupe multipartite a accompli des *progrès ininterrompus* en vue de respecter ces échéances et si les retards sont dus à des *circonstances exceptionnelles*. Dans les cas précédents, le Conseil d’administration a généralement examiné comment le gouvernement et le Groupe multipartite se sont employés à surmonter les obstacles au respect des échéances, tout en prenant en considération les progrès accomplis jusque là dans la mise en œuvre ; le Conseil d’administration a également examiné si le retard était causé par des difficultés imprévues échappant au contrôle du Groupe multipartite.

Sur la base de ces critères, le Secrétariat international estime que l’Ukraine est en droit de bénéficier d’une prorogation.

# 3. Contexte

## 3.1 Les Exigences de l’ITIE

La Norme ITIE exige que les Rapports ITIE soient publiés tous les ans et au plus tard dans les deux ans suivant la fin de l’exercice comptable (Norme ITIE, Exigence n°4.8.b) :

*Les pays mettant en œuvre l’ITIE doivent divulguer des données ne portant pas sur des exercices antérieurs aux deux derniers exercices comptables révolus (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 examiner la possibilité de publier des données dès que faisable en pratique (par exemple par le biais de divulgations continues en ligne ou en publiant un supplément de données ITIE contextuelles plus récentes que l’exercice comptable auquel se rapportent les données ITIE sur les recettes, lorsque de telles données sont disponibles.) En cas de retard important dans le rapportage ITIE, le Groupe multipartite devra prendre des mesures pour s’assurer de la publication des données ITIE/Rapports ITIE pour les exercices n’ayant pas encore fait l’objet d’une déclaration, de sorte que chaque année fasse l’objet d’une déclaration.*

L’Exigence n°8.2 traite des conséquences du non-respect de ces échéances :

*L’ITIE exige une publication régulière et ponctuelle de 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 (Exigence 4.8). Si la suspension est en vigueur pendant plus d’une année, le Conseil d’administration de l’ITIE décidera de radier le pays de l’ITIE.*

L’Exigence n°8.5 de la *Norme ITIE* traite des critères d’éligibilité à la prorogation d’une échéance :

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

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

*2. Le Groupe multipartite doit démontrer qu’il a accompli des progrès ininterrompus en vue de respecter ces échéances mais qu’il n’a pas été capable de les respecter en raison de circonstances exceptionnelles. Dans l’évaluation de progrès ininterrompus, 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’état et la qualité des déclarations ITIE, dont 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 devront être explicitées dans la requête du Groupe multipartite.*

*4. Aucune prorogation ne sera accordée au-delà de la période de candidature maximale.*

En ce qui concerne les demandes de prorogation, le Conseil d’administration a précédemment décidé que, si une prorogation est accordée mais que les rapports manquants ne sont pas publiés avant l’échéance prorogée, le pays serait suspendu jusqu’à ce que l’Exigence n°4.8 soit satisfaite.

# 4. L’évaluation du Secrétariat concernant la demande de prorogation

## 4.1 Contexte

L’Ukraine a été admise en tant que pays candidat à l’ITIE en octobre 2013. Son premier Rapport ITIE a été publié en décembre 2015 et couvrait l’exercice fiscal 2013. Conformément au plan de travail du Groupe multipartite, le premier rapport couvrait seulement les revenus provenant du pétrole, du gaz et des transports. Le prochain Rapport ITIE (2014-2015) devrait couvrir l’industrie houillère, dont 70 % de la production se trouve dans une zone de conflit. Le conflit militaire dans les régions de Donetsk et de Lougansk a commencé en avril 2014 après l’annexion de la péninsule de Crimée, conduisant à l’auto-proclamation de républiques populaires dans ces territoires. Le gouvernement ukrainien a déclaré zone d’opération antiterroriste les régions de Donetsk et de Lougansk. Outre l’adjonction de l’industrie houillère, le Groupe multipartite a décidé d’élargir le périmètre d’application de la déclaration ITIE en y ajoutant le minerai de manganèse et le titane. En dehors de la divulgation des revenus, la situation a également des conséquences pour la divulgation des données concernant la production, les exportations, les licences, la participation de la société civile et le débat public sur l’ITIE. Il est impossible d’accéder à des informations fiables concernant les industries extractives situées dans les régions de Donetsk et Lougansk, ainsi qu’au large de la péninsule de Crimée.

Suite à la décision du Groupe multipartite, le secrétariat de l’ITIE Ukraine a engagé un Administrateur Indépendant pour examiner le périmètre d’application du Rapport ITIE 2014-2015. L’étude de cadrage a relevé de sérieux obstacles à la collecte d’informations en provenance des deux régions. Compte tenu de la situation de conflit et des résultats de l’étude de cadrage, le Groupe multipartite a soumis une demande de mise en œuvre adaptée. Le Conseil d’administration de l’ITIE a accepté la demande de mise en œuvre adaptée pour ce qui est de la couverture des industries extractives situées dans les régions de Donetsk et de Lougansk ainsi qu’en Crimée, tout en recommandant au Groupe multipartite de s’efforcer d’assurer la divulgation de tout revenu reçu par le gouvernement ukrainien, ou de toute information contextuelle disponible en provenance des régions de conflit, conformément à la Norme ITIE.

## 4.2 La demande de prorogation

Le 8 décembre 2016, l’Ukraine a soumis une demande de prorogation de l’échéance de déclaration du Rapport 2014, prévue au 31 décembre 2016. La demande de prorogation est accessible à l’adresse <http://eiti.org/internal/implementation-committee>.

## 4.3 L’évaluation du Secrétariat

Le Secrétariat international a évalué la demande de prorogation sur la base des critères exposés dans l’Exigence n°8.5.

1. Aval du Groupe multipartite

La demande de prorogation a été avalisée par le Groupe multipartite lors de sa réunion du 15 novembre 2016.

1. Évaluation des « progrès ininterrompus en vue de respecter ces échéances »
2. Évaluation concernant « le processus ITIE — en particulier le fonctionnement du Groupe multipartite et un engagement fort et évident de la part du gouvernement ».

Le Groupe multipartite s’est réuni quatre fois en 2016 pour examiner les enseignements tirés du premier Rapport ITIE et superviser la production des Rapports ITIE 2014 et 2015. Les trois collèges participent tous activement et efficacement au processus de mise en œuvre et sont bien représentés lors des réunions du Groupe multipartite — y compris les membres de la société civile des régions extractives et de la zone de conflit. Le collège des entreprises a récemment renouvelé son soutien en incluant des représentants des deux plus grosses entreprises dans le domaine de la production houillère et sidérurgique — DTEK et ArcelorMittal.

Dans l’intervalle des réunions, les membres du Groupe multipartite ont participé activement au processus de mise en œuvre, notamment par le biais de l’élaboration et l’aval des Termes de Référence pour l’Administrateur Indépendant, l’examen et l’approbation de l’étude de cadrage, le rapport initial et le premier projet de Rapport ITIE 2014-2015, l’élaboration d’une feuille de route relative à la propriété réelle, et la discussion d’un rapport annuel d’avancement, d’un document d’orientation en matière de données ouvertes et d’un plan de travail révisé. Le Groupe multipartite a eu des discussions approfondies sur la publication régulière et ponctuelle du Rapport ITIE, la couverture des deux exercices en un seul rapport et les difficultés posées par la collecte des données. Le ministère de l’Énergie et de l’Industrie houillère ainsi que les membres du Parlement ont entrepris des actions destinées à faciliter les procédures de collecte des données et à garantir que la déclaration ITIE soit étroitement liée au programme du gouvernement en matière de transparence et de lutte contre la corruption.

Par ailleurs, les membres du Groupe multipartite ont organisé et participé à une série d’évènements — telles que tables rondes, ateliers et réunions d’information à l’intention des médias — visant à sensibiliser le public aux industries extractives et à favoriser les débats publics à ce sujet sur la base des déclarations ITIE. Une cinquantaine d’évènements ont été organisés dans les régions de Lviv, Ivano-Frankivsk, Poltava, Kharkiv, Sumy, Tchernihiv, Lougansk et Donetsk, rassemblant des représentants des communautés locales, des autorités locales et du gouvernement central, des organisations de la société civile et des entreprises extractives. Pour plus de détails, veuillez consulter [cette page](http://eiti.org.ua/en/category/news/events/).

1. Évaluation de « l’état et la qualité des déclarations ITIE, dont 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 ».

Dans la demande de prorogation, le retard dans la publication du rapport est attribué aux difficultés associées à l’étude de cadrage menée en juillet-août 2016 afin de répondre aux recommandations se rapportant au premier Rapport ITIE et de convenir d’une démarche viable pour couvrir le secteur minier (et notamment la production de charbon et de minerai de fer). La couverture de l’industrie houillère s’est révélée particulièrement ardue. L’étude de cadrage a relevé de sérieux obstacles à la collecte d’informations en provenance des régions de Donetsk et de Lougansk et de Crimée. Le Rapport a également été retardé par l’élargissement significatif du périmètre d’application du rapportage et par les efforts déployés pour couvrir à la fois les données de l’année 2014 et celles de l’année 2015.

La préparation du second Rapport ITIE a commencé en mars 2016, lorsque le Groupe multipartite s’est mis d’accord sur un Administrateur Indépendant conformément aux Termes de Référence standard avalisés par le Conseil d’administration de l’ITIE.

La finalisation d’une convention de subvention avec la Banque mondiale a été retardée en raison de l’instabilité politique qui a régné entre février et avril 2016, provoquant la démission du Premier ministre, Arseniy Yatsenyuk, et la formation d’un nouveau cabinet ministériel. Un nouveau ministre de l’Énergie et de l’Industrie houillère, Ihor Nasalyk, est entré en fonctions le 14 avril 2016. La passation de la subvention a été rétablie à partir de mai 2016.

Le 24 mai 2016, le Groupe multipartite a avalisé la nomination du cabinet Ernst & Young en qualité d’Administrateur Indépendant, suite à un appel d’offres conforme aux procédures de passation de marché de la Banque mondiale. L’Administrateur Indépendant a conduit plusieurs séances de formation sur les déclarations ITIE à l’intention des entreprises extractives. La formation a été organisée pour les différentes entités déclarantes : les entreprises pétrolières et gazières, les entreprises produisant du charbon, les entreprises produisant des minerais métalliques, les entreprises d’État et les représentants gouvernementaux. En juillet-août 2016, l’Administrateur Indépendant a mené une étude de cadrage pour déterminer les paiements significatifs devant être inclus dans le Rapport.

Sur la base des conclusions de l’étude de cadrage, le Groupe multipartite a décidé d’ajouter deux secteurs non significatifs — le manganèse et le titane — compte tenu du potentiel qu’ils représentent en matière d’investissements futurs. Le 9 septembre, l’Administrateur Indépendant a remis l’étude de cadrage, le rapport initial et un rapport sur les séances de formation. Le 15 novembre, le Groupe multipartite a examiné et approuvé le projet de Rapport ITIE. Celui-ci comprend une section contextuelle exhaustive fournissant toute une série d’informations sur les licences, les volumes d’extraction des minéraux, les zones d’extraction, les principaux champs de ressources naturelles, les entreprises opérant dans les différents secteurs, l’arsenal législatif et règlementaire, le régime fiscal, les investissements de capitaux, les cotisations sociales des entreprises, la part du secteur extractif dans l’économie, etc.

Suite à leur engagement et à la recommandation du Conseil d’administration faite en octobre 2016, le gouvernement et le Groupe multipartite ont continué leurs efforts pour obtenir les données houillères des entreprises extractives opérant dans les régions de Donetsk et de Lougansk. De longues négociations avec les partenaires clés, ainsi que la participation active des membres du Groupe multipartite et des organisations internationales, ont permis au Groupe multipartite d’obtenir des données sur les entreprises représentant 80 % des revenus du gouvernement provenant de l’extraction du charbon.

Le Secrétariat estime qu’il y a eu des « progrès ininterrompus en vue de respecter les échéances ». Bien que la passation de marché pour l’Administrateur Indépendant eût pu commencer plus tôt, le Groupe multipartite avait réellement besoin d’un délai raisonnable pour garantir que les enseignements tirés du premier Rapport soient reflétés dans les Termes de Référence révisés. Tout au long de l’année 2016, le Groupe multipartite a manifesté un engagement constant et déployé des efforts considérables pour que le Rapport 2014 et 2015 soit aussi exhaustif que possible.

1. « Circonstances exceptionnelles »

Le Groupe multipartite a souligné les facteurs suivants :

**L’étude de cadrage s’est révélée plus ardue que prévu.** Commandée pour répondre aux recommandations du premier Rapport ITIE et pour étendre la couverture du processus de déclaration au secteur minier, l’étude de cadrage a relevé de sérieux obstacles à la collecte d’informations en provenance des régions de Donetsk, de Lougansk et de Crimée. Néanmoins, le Groupe multipartite a décidé de continuer ses efforts pour collecter les données des entreprises opérant dans ces régions. Ces efforts de collecte des données se sont également révélés plus longs et plus astreignants que prévu.

Par ailleurs, la requête souligne **la persistance de la crise économique et militaire en Ukraine**. Malgré ces difficultés, le gouvernement ukrainien continue à respecter son engagement de mettre en œuvre l’ITIE. Il a déjà réalisé des progrès significatifs dans cette direction.

Selon l’évaluation du Secrétariat, l’Ukraine fait face à des circonstances exceptionnelles et à des difficultés imprévues échappant au contrôle du Groupe multipartite.

1. Période de candidature maximale

La prorogation n’aura pas d’effet sur la période de candidature maximale de l’Ukraine.

## 4.4 Conclusion

Le Secrétariat conclut que l’Ukraine est en droit de bénéficier d’une prorogation. La crise militaire a clairement affecté les travaux de collecte des données et de cadrage. Il s’agit de circonstances exceptionnelles échappant au contrôle du Groupe multipartite. Malgré ces difficultés internes et externes, le gouvernement continue à respecter son engagement de mettre en œuvre l’ITIE — engagement dont il s’est systématiquement employé à augmenter les effets au profit des citoyens, du gouvernement et du secteur extractif. L’engagement de publier les données 2014 et 2015 dans le prochain rapport témoigne de cette volonté.