

Demande de mise en œuvre adaptée : Ukraine

Pour décision

Le Comité de Mise en œuvre recommande au Conseil d'administration de l'ITIE d'accepter la demande de mise en œuvre adaptée de l'Ukraine concernant la couverture des industries extractives dans les oblasts de Donetsk et de Luhansk ainsi qu'en Crimée pour la période de 2018 et 2019.

Cette demande a été présentée du fait que le gouvernement de l'Ukraine n'est pas en mesure de contraindre les entreprises et les agences gouvernementales locales opérant dans ces régions à participer au processus ITIE. Le gouvernement et le groupe multipartite se sont engagés à poursuivre leurs efforts pour s'assurer que la déclaration ITIE est aussi exhaustive que possible.

Demande de mise en œuvre adaptée : Ukraine

Table des matières

1. Recommandation	3
2. Contexte	3
3. Règlements applicables et précédents	4
4. Aperçu de la demande de mise en œuvre adaptée soumise par l'Ukraine	5
5. Évaluation de la demande de mise en œuvre adaptée soumise par l'Ukraine	6
Annexe A : Demande de mise en œuvre adaptée soumise par l'Ukraine (en anglais).....	9

Documentation à l'appui

Décision du Conseil d'administration [2018-10/BM-39/BP-39-4-D](#)

La compétence de l'ITIE pour les éventuelles mesures proposées a-t-elle été établie ?

La Norme ITIE ([Article 1](#)) charge le Conseil d'administration de l'ITIE d'examiner les demandes de mise en œuvre adaptée.

Implications financières des mesures éventuelles

L'approbation des propositions devrait permettre de réduire les coûts de la mise en œuvre de l'ITIE en Ukraine.

Historique du document

Soumis au Comité de Mise en œuvre	12 septembre 2019
Examiné par le Comité de Mise en œuvre	19 septembre 2019
Approuvé par le Comité de Mise en œuvre	19 septembre 2019
Soumis au Conseil d'administration de l'ITIE	2 octobre 2019

1. Recommandation

Le Comité de Mise en œuvre soumet la recommandation suivante au Conseil d'administration :

Le Conseil d'administration de l'ITIE accepte la demande de mise en œuvre adaptée soumise par le groupe multipartite ukrainien relativement à la couverture du secteur extractif dans les régions de Donetsk et de Luhansk, ainsi qu'en Crimée. La demande s'applique aux déclarations ITIE couvrant 2018 et 2019.

La Norme ITIE autorise la mise en œuvre adaptée lorsqu'un pays « est confronté à des circonstances exceptionnelles justifiant une dérogation aux Exigences de mise en œuvre » (Article 1). En prenant cette décision, le Conseil d'administration de l'ITIE tient compte du conflit en cours dans la région et du fait que le gouvernement n'est actuellement pas en mesure de contraindre les entreprises et les agences gouvernementales locales opérant dans les territoires concernés de participer au processus ITIE.

Le Conseil d'administration de l'ITIE se félicite de l'engagement du gouvernement et du groupe multipartite à poursuivre leurs relations avec les entreprises et les agences gouvernementales en organisant des activités dans ces territoires, afin d'assurer une divulgation complète des informations requises par la Norme ITIE.

Lorsque ces entités n'ont pas fourni d'informations complètes, le groupe multipartite est tenu d'inclure des liens vers d'autres sources d'informations accessibles au public.

Il est exigé de poursuivre la divulgation unilatérale complète de tous les revenus que les entreprises et les agences gouvernementales locales situées dans les territoires concernés ont versés au gouvernement de l'Ukraine. Les déclarations ITIE 2018 et 2019 devront comprendre une évaluation de l'exhaustivité des informations, en faisant ressortir les écarts éventuels observés dans les informations disponibles.

2. Contexte

Les tensions entre l'Ukraine et la Russie se poursuivent, et le conflit armé dans les régions de Donetsk et de Luhansk, où la Russie fournit un appui militaire, ne donne aucun signe de cessation prochaine des hostilités. Le fait que la péninsule de Crimée ait été annexée exacerbe les tensions, car depuis, l'accès au Détroit de Kerch – la principale voie commerciale maritime pour l'Ukraine – est limité. En octobre 2018, le Parlement ukrainien a voté pour proroger jusqu'au 31 décembre 2019 la durée d'application de la Loi sur le statut du Donbass.

Bien que l'Ukraine n'achète plus de gaz à la Russie depuis 2015, le pays continue de dépendre de l'entreprise russe Gazprom pour les frais de transit de gaz naturel. L'Ukraine demeure la principale voie de transport de la Russie pour l'acheminement du gaz à destination de l'Europe, et le pays perçoit environ 3 milliards de dollars US (soit 2,5 % de son PIB) en revenus annuels. L'Ukraine pourrait développer ses propres réserves d'hydrocarbures, telles que des gisements de gaz de schiste, et améliorer l'exploitation de ses réserves de pétrole et de gaz naturel. Toutefois,

la surréglementation, la complexité des procédures d'octroi de licences et l'instabilité politique ne sont pas propices à un environnement favorable pour les investissements en amont.

La production de pétrole en Ukraine comprend 89 % de gaz naturel, 7,9 % de pétrole et 3,1 % de condensats de gaz. Le secteur houiller apporte une contribution substantielle au budget du gouvernement, mais environ 57 % de l'ensemble des mines se trouvent dans les régions de Donetsk et de Luhansk – les régions situées au centre même du conflit qui oppose actuellement la Russie et l'Ukraine.

La gouvernance des entreprises d'État demeure un problème majeur. Conformément au troisième paquet énergétique de l'Union européenne, l'Ukraine a entamé une scission de son géant pétrolier et gazier, l'entreprise d'État Naftogaz, dans le but de séparer ses activités de production de celles de la fourniture des produits.

Le gouvernement de l'Ukraine continue d'utiliser l'ITIE pour améliorer le profil du pays et son attrait en matière d'investissements, ainsi que pour élever sa cote de crédit. Au niveau national, la déclaration ITIE a permis de renforcer et d'orienter la stratégie de gestion du secteur extractif de l'Ukraine. La Norme ITIE a été le point de départ de la Loi pionnière visant à « assurer la transparence dans le secteur extractif », qui a été adoptée en 2018. Cette loi renforcera la mise en œuvre de la Norme ITIE en exigeant la transparence de la propriété effective, la soumission de déclarations par projet et une nouvelle focalisation sur la divulgation systématique des données extractives.

Selon l'Indice de gouvernance des ressources de l'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI), l'Ukraine n'obtient que 49 points sur 100 et se place à la 44^e position parmi les 89 pays qui ont été évalués.

3. Règlements applicables et précédents

L'Article 1 de la Section 4 (Suivi de la mise en œuvre de l'ITIE par le Conseil d'administration de l'ITIE) de la Norme ITIE expose le périmètre d'application pour la soumission d'une demande de « mise en œuvre adaptée » de la Norme ITIE par les groupes multipartites :

Si le groupe multipartite estime qu'il est confronté à des circonstances exceptionnelles justifiant une dérogation aux exigences de mise en œuvre, il sollicitera l'accord préalable du Conseil d'administration de l'ITIE en vue d'une mise en œuvre adaptée. La requête devra être avalisée par le groupe multipartite et reflétée dans le plan de travail. La demande devra être motivée et expliquer les raisons justifiant la mise en œuvre adaptée.

Le Conseil d'administration de l'ITIE ne devrait envisager d'accorder des adaptations qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Lors de l'examen de telles demandes, le Conseil d'administration de l'ITIE s'appuiera avant tout sur la nécessité d'un traitement égalitaire entre les pays, en s'assurant que les Principes de l'ITIE sont respectés, en vérifiant notamment que le processus ITIE est suffisamment inclusif et que les divulgations ITIE sont exhaustives, fiables et qu'elles peuvent contribuer au débat public.

Cette disposition reconnaît que les pays mettant en œuvre l'ITIE peuvent être confrontés à un vaste éventail de difficultés constitutionnelles et pratiques dans le cadre de la divulgation d'informations sur les activités du secteur extractif qui ne sont pas pleinement contrôlées par

l'État de mise en œuvre. La disposition met en avant la nécessité de s'assurer que « les Principes de l'ITIE sont respectés, en vérifiant notamment que le processus ITIE est suffisamment inclusif et que les divulgations ITIE sont exhaustives, fiables et qu'elles peuvent contribuer au débat public ».

En avril 2014, le Conseil d'administration a approuvé une demande de mise en œuvre adaptée soumise par l'Irak, à l'exclusion des paiements infranationaux versés à la région autonome contrôlée par le gouvernement régional du Kurdistan. De son côté, Sao Tomé-et-Principe a reçu, en février 2016, l'approbation du Conseil d'administration relativement à sa demande de mise en œuvre adaptée pour les divulgations concernant la Zone de développement conjoint. Le cas de l'Ukraine est similaire, car le gouvernement ne contrôle pas les régions concernées. Par le passé, le Conseil d'administration a approuvé deux demandes de mise en œuvre adaptée soumises par l'Ukraine, l'une portant sur les Rapports ITIE 2014-2015, et l'autre sur les Rapports ITIE 2016-2017, respectivement en octobre 2016 et en janvier 2018.

4. Aperçu de la demande de mise en œuvre adaptée soumise par l'Ukraine

Dans la demande de mise en œuvre adaptée, le groupe multipartite demande que l'absence éventuelle d'informations complètes sur les régions de Donetsk et de Luhansk ainsi que sur la péninsule de Crimée ne pénalise pas l'Ukraine dans le cadre de sa Validation. La demande fait valoir que le gouvernement et le groupe multipartite ne sont pas en mesure d'obliger les autorités auto-proclamées dans certains territoires des régions de Donetsk et de Luhansk et dans la péninsule de Crimée, ni les entreprises qui y sont actives, à soumettre des informations aux fins des Rapports ITIE. La demande indique en outre que le gouvernement et le groupe multipartite poursuivent leurs efforts en vue d'obtenir les données de la zone du conflit et de les intégrer dans le Rapport ITIE.

La publication des Rapports ITIE 2013, 2014-2015 et 2016 dans les délais prévus, malgré des circonstances économiques, politiques et militaires exceptionnellement difficiles, ainsi que les autres efforts déployés ces cinq dernières années par le gouvernement de l'Ukraine et le groupe multipartite afin de se conformer à la Norme ITIE attestent des progrès très positifs que l'Ukraine a accomplis dans la mise en œuvre de l'ITIE.

Relativement à la demande de mise en œuvre adaptée concernant le Rapport ITIE 2016, l'Ukraine a été priée de (1) poursuivre son engagement auprès des entreprises et des agences gouvernementales en organisant des activités dans les régions concernées ; (2) veiller à ce que le Rapport ITIE comprenne des liens vers d'autres sources d'informations disponibles où les données provenant des entités dans les régions concernées n'ont pas été fournies ; et (3) soumettre une divulgation unilatérale de tous les revenus que les entreprises et les agences gouvernementales locales dans ces régions ont versés au gouvernement de l'Ukraine.

S'agissant de la poursuite de l'engagement de l'Ukraine auprès des entreprises actives dans les régions de Donetsk et de Luhansk, l'Administrateur Indépendant Ernst and Young n'a malheureusement pas réussi à obtenir des informations de la part des entreprises qui mènent des activités dans les régions du conflit. L'un des plus gros producteurs houillers (contribuant à 70 % de la production totale de charbon), DTEK Group, a perdu le contrôle sur ses mines de charbon dans les régions de Donetsk et de Luhansk. En mars 2017, le ministère de l'Énergie et du Charbon a confirmé la perte de contrôle sur 88 mines de charbon appartenant à l'État qui

sont situées dans la zone du conflit.

En ce qui concerne l'inclusion de liens vers d'autres sources d'informations publiques, le Rapport ITIE mentionne les rapports du Service des impôts de l'État et de l'entreprise publique de recherche et développement « Fonds d'informations géologiques de l'État d'Ukraine ».

S'agissant de la garantie de divulgations unilatérales complètes de tous les revenus que versent les entreprises et les agences gouvernementales locales dans ces régions au gouvernement de l'Ukraine, l'Annexe 13 de la Norme ITIE 2016 indique que le seul organe chargé de la perception des revenus fiscaux en Ukraine, le Service des impôts de l'État, a fourni des divulgations unilatérales complètes de l'intégralité des revenus provenant des entreprises non déclarantes, dont certaines sont situées dans la zone du conflit, ce pour chaque flux de revenus significatifs. Le rapport présente également la quantité de charbon qui a été produite en 2016 dans les régions de Donetsk et de Luhansk. Au niveau des écarts et des omissions, le Rapport ITIE n'a pas été en mesure de fournir des commentaires spécifiques concernant l'évaluation de l'exhaustivité de l'appropriation du gouvernement, en l'absence d'informations sur les régions qui sont concernées par la demande de mise en œuvre adaptée que le Conseil d'administration de l'ITIE a approuvée.

5. Évaluation de la demande de mise en œuvre adaptée soumise par l'Ukraine

Le Secrétariat a évalué la demande de mise en œuvre adaptée soumise par le groupe multipartite de l'Ukraine, en conformité avec l'Article 1 de la Norme ITIE, consacré à la mise en œuvre adaptée. Le Tableau 1 présente cinq aspects ou critères mentionnés dans l'Article 1 de la Norme ITIE.

Tableau 1 – Évaluation de la proposition de mise en œuvre adaptée soumise par l'Ukraine

Critères	Évaluation du Secrétariat
1. La demande devra être avalisée par le groupe multipartite et reflétée dans le plan de travail.	<p>La demande provient du groupe multipartite et a été signée par la présidente adjointe, Olena Pavlenko. Le Groupe multipartite a approuvé la demande le 8 août 2019 et l'a envoyée le 29 août 2019.</p> <p>La demande a été préparée par le secrétariat national de l'ITIE et a été communiquée aux membres du groupe multipartite pour qu'ils présentent des observations et donnent leur approbation.</p> <p>Le plan de travail 2019 de l'Ukraine mentionne spécifiquement la demande de mise en œuvre adaptée.</p>
2. [Le groupe multipartite] doit solliciter l'accord préalable du Conseil d'administration de	La demande, soumise avant la publication du Rapport ITIE 2017-2018 de l'Ukraine, reposait sur des éléments factuels provenant du projet d'étude de cadrage mené en

l'ITIE.	juillet et en août 2019 en vue d'orienter la couverture du Rapport ITIE 2017.
3. La demande doit « expliquer les raisons justifiant la mise en œuvre adaptée » et les « circonstances exceptionnelles justifiant une déviation des Exigences de mise en œuvre ».	La demande rend compte des difficultés et des efforts dans le cadre de la conformité à la Norme ITIE relativement à la zone du conflit. Les difficultés pratiques qui sous-tendent la demande, à savoir l'obtention d'informations auprès des régions et des entités qui ne sont pas sous l'autorité du gouvernement de l'Ukraine, sont clairement énoncées.
4. La nécessité d'accorder un traitement comparable entre les pays.	Comme il est mentionné ci-dessus, les demandes précédentes de mise en œuvre adaptée soumises par l'Irak, Sao Tomé-et-Principe et l'Ukraine ont été accordées et établissent des précédents pertinents.
5. Il est nécessaire de s'assurer « que les Principes de l'ITIE sont respectés, en vérifiant notamment que le processus ITIE est suffisamment inclusif et que les divulgations ITIE sont exhaustives, fiables et qu'elles peuvent contribuer au débat public ».	Selon l'avis du Secrétariat, l'approche proposée est pragmatique et correspond aux Principes de l'ITIE. Le gouvernement et le groupe multipartite se sont engagés à poursuivre leurs efforts pour assurer la soumission de déclarations complètes.

6. Conclusions

L'évaluation du Secrétariat parvient à la conclusion que la demande présente suffisamment d'éléments attestant du caractère exceptionnel de la situation en Ukraine. Par conséquent, le Comité de Mise en œuvre recommande que le Conseil d'administration approuve la demande de mise en œuvre adaptée pour les déclarations ITIE couvrant les exercices comptables 2018 et 2019. Il s'agira ensuite d'examiner la situation et, si nécessaire, de soumettre une nouvelle demande de mise en œuvre adaptée. Le Comité de Mise en œuvre recommande que la décision du Conseil d'administration spécifie que le groupe multipartite poursuit ses efforts en vue d'assurer la divulgation de tous les revenus perçus par le gouvernement de l'Ukraine ou toutes les informations contextuelles disponibles dans les régions de Donetsk et de Luhansk, conformément à la Norme ITIE.

Board members:

Ruslan Baimishev
Marte Briseid
Stuart Brooks
Django Coulibaly
Sören Dengg
Maria Teresa Habitan

Carolina Rojas Hayes
Marie-Thérèse Holenn
Diana Kaissy
Ian Mwiinga
Simone Niven
Mtwalo Msoni
Oscar Pineda
Samuel Urkato
Erica Westenberg

Annexe A : Demande de mise en œuvre adaptée soumise par l'Ukraine (en anglais)

À l'attention de Mme Helen Clarke, présidente du Conseil d'administration

Demande de mise en œuvre adaptée

Madame,

Nous nous permettons de vous solliciter, au nom du Groupe de mise en œuvre multilatérale de l'ITIE en Ukraine, relativement à une question d'importance exceptionnelle pour la conduite de l'ITIE en Ukraine.

Comme vous le savez, l'Ukraine s'est jointe à l'ITIE en 2009 et a obtenu le statut de pays candidat en 2013. Après la Révolution de la dignité, le gouvernement de l'Ukraine a confirmé qu'il était prêt à mettre en œuvre l'ITIE et, bien que la Russie ait annexé la Crimée et malgré les actions militaires survenues au Donbass, le pays a réalisé des progrès significatifs dans la mise en œuvre de l'ITIE. De manière spécifique :

- Trois Rapports ITIE ont été publiés, couvrant les exercices comptables 2013 à 2016 et portant sur les secteurs du charbon, des minerais métalliques, de l'argile et de l'extraction de sable, ainsi que sur ceux de l'exploitation et du transport de pétrole et de gaz, et le champ d'application des rapports s'est considérablement étendu ;
- Une assise réglementaire a été instaurée pour la mise en œuvre de l'ITIE en Ukraine, par l'adoption de la Loi ukrainienne « À propos de la garantie de la transparence dans les secteurs miniers » n° 2545 – VIII du 18/09/2018 ;
- L'Ukraine est le premier pays où le registre de données ouvertes sur les bénéficiaires effectifs (<https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>) a été mis en service, ce qui a été possible grâce à la création d'une assise réglementaire et législative appropriée. De plus, le ministère de la Justice de l'Ukraine a mis sur pied un groupe de travail chargé de la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle (contrôleur) des informations sur les bénéficiaires effectifs, auquel s'est joint le membre du Groupe de mise en œuvre multilatérale et membre du Conseil d'administration international de l'ITIE Oleksiy Orlovsky ;
- Au cours de la période de 2015 à 2018, plus de 200 rencontres consacrées à l'ITIE ont été menés en Ukraine, en particulier dans les régions.

À l'heure actuelle, les préparatifs pour le quatrième Rapport ITIE sont en cours, notamment le rapport initial contenant un rapprochement des données. Comme en 2018, une lutte se poursuit actuellement contre des groupes armés illégaux et dans le cadre du conflit qui se prolonge encore aujourd'hui dans certains districts des régions de Luhansk et de Donetsk et, de ce fait, les entreprises situées dans ces régions ne parviennent plus à fonctionner ou ont été détruites. En conséquence, les difficultés d'accès et l'absence d'informations sur les activités d'une grande partie des entreprises au niveau des territoires temporairement occupés dans la zone des opérations des forces conjointes ne permettent pas de les intégrer dans toute la mesure exigée par la Norme ITIE.

La lettre adressée l'an dernier au Conseil d'administration par le groupe multilatéral de mise en œuvre de l'ITIE évoquait les conditions exceptionnelles dans l'est de l'Ukraine, fournissait des détails sur le nombre d'entreprises, notamment dans le secteur houiller, encore en existence dans les territoires précités, et sollicitait l'approbation du Conseil d'administration relativement à une demande de mise en œuvre adaptée de la Norme ITIE pour les troisième et quatrième

Rapports ITIE, conformément au Paragraphe 1 de la Norme ITIE 2019 consacré à la mise en œuvre adaptée. Lors de sa réunion à Oslo, le Conseil d'administration a approuvé le rapport et a délivré un permis de mise en œuvre adaptée pour les rapports couvrant les exercices comptables 2016 et 2017.

Malheureusement, la situation n'a pas changé cette année. Ainsi, l'entreprise DTEK, qui a contribué à environ 70 % du volume total de charbon extrait en Ukraine, a perdu ses actifs au niveau des territoires temporairement occupés dans la zone des opérations des forces conjointes. Des informations plus détaillées à ce sujet figurent sur les sites Internet suivants : <http://nct.dtek.com/> et <https://nct.dtek.com/media-center/dtek-zayavlyaet-o-potere-upravleniya-predpriyatiyami-raspolozhennymi-na-vremenno-nekontroliruemoy-territorii-donetskoy-i-luganskoy-oblasti/>. En outre, le Service de sécurité de l'Ukraine recommande vivement de s'abstenir de tout contact avec des entreprises situées dans les territoires qui sont temporairement hors du contrôle de l'Ukraine.

Compte tenu des faits énoncés ici, il est impossible d'obtenir des informations auprès des entreprises situées au niveau des territoires de la zone des opérations des forces conjointes qui sont temporairement hors du contrôle de l'Ukraine, ce qui a d'importantes répercussions sur la préparation d'une partie du quatrième Rapport ITIE.

Il convient de noter qu'il est également impossible d'obtenir des données auprès des entreprises situées en Crimée, qui a été annexée par la Russie. La majorité des entreprises qui s'y trouvent mènent des activités dans l'extraction de pétrole et de gaz en mer.

Nous souhaiterions attirer votre attention sur le fait que le groupe multilatéral de mise en œuvre de l'ITIE a pris des mesures afin d'assurer une divulgation unilatérale partielle des informations contenues dans le Rapport ITIE couvrant l'exercice 2016. Les transactions effectuées par les mines de charbon situées dans la zone des opérations des forces conjointes, y compris les données sur les paiements d'impôts (sur la base des fiches de données de sécurité) et le volume de charbon extrait (sur la base de SIHGU Geoinform Ukraine) (Article 18) ont été partiellement divulguées. Des informations plus détaillées figurent aux pages 17, 18, 24, 33 et 34 de la [version anglaise du Rapport ITIE 2016](#).

Nous vous soumettons par la présente une demande à l'effet que le Conseil d'administration de l'ITIE approuve la conduite d'une mise en œuvre adaptée pour les Rapports ITIE couvrant 2018 et 2019, et nous demandons que, lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la Norme ITIE, la situation dans les régions de Luhansk et de Donetsk ainsi qu'en Crimée soit prise en compte, notamment dans le processus de Validation.

Ainsi, en résumé de ce qui précède et conformément à la décision prise par le groupe multilatéral de mise en œuvre de l'ITIE, la présente lettre demande que la mise en œuvre adaptée soit examinée conformément au Paragraphe 1 de la Norme ITIE 2019 consacré à la mise en œuvre adaptée. Nous espérons que le Conseil d'administration de l'ITIE approuvera notre demande, compte tenu de la situation actuelle dans notre pays. Nous tenons par la présente à vous renouveler notre assurance que nous continuerons à mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour obtenir les données et les inclure dans le Rapport ITIE de l'Ukraine, afin d'en garantir l'exhaustivité et la conformité aux Exigences ITIE.

Bien cordialement,

Présidente adjointe du groupe multipartite,

O. Malenkov [signature]