

Divulguer les informations sur la propriété réelle dans le secteur des ressources naturelles

Groupe de travail du PGO sur la transparence dans le secteur des ressources naturelles | Document d'information | Février 2016

Un document découlant de l'étroite collaboration entre les partenaires du groupe de travail : les gouvernements du Mexique et de l'Indonésie, le World Resources Institute et le Natural Resource Governance Institute

I. Introduction

Dans la perspective de juin 2016, 51 pays travaillent à l'heure actuelle à l'élaboration de nouveaux plans d'action nationaux (**PAN**). C'est là l'occasion unique de s'engager en faveur d'une gouvernance sérieuse et fiable des secteurs pétrolier, gazier et minier, secteurs qui sont particulièrement menacés par la corruption sévissant dans les pays riches en ressources naturelles. **Le présent document vise à encourager – tout en les guidant dans ce sens – les pays du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) à s'engager à déclarer toute propriété réelle, ayant un impact sur le secteur des ressources naturelles.** Il explore les raisons sous-jacentes à cet engagement, fournit des exemples de pays et propose des idées de bonnes pratiques. Il s'inspire fortement du document d'information du Natural Resource Governance Institute (**NRGI**) intitulé [*Owning Up: Options for Disclosing the Identities of Beneficial Owners of Extractive Companies*](#).¹

II. Pourquoi la propriété réelle dans les industries extractives importe-t-elle ?

Les structures de propriété secrète permettent à quelques compagnies pétrolières, gazières et minières d'échapper à l'impôt ou de dissimuler des relations inappropriées avec des fonctionnaires. La publication d'informations sur les « propriétaires réels » des entreprises, à savoir les personnes qui au final contrôlent une entreprise ou en tirent bénéfice, peut contribuer à dissuader ce genre de pratiques et à permettre de les mettre en lumière. Bien qu'une structure de propriété complexe et opaque ne garantisse pas automatiquement qu'une entreprise se livre à des malversations financières, la [*Campagne ONE*](#)² a estimé que les pays en développement enregistrent des pertes s'élevant à mille milliards de dollars américains tous les ans en raison de transactions transfrontalières frauduleuses ou illégales, nombre d'entre elles concernant des entreprises dont la propriété est incertaine.

Les entreprises extractives jouent un rôle crucial dans la transformation des ressources naturelles d'un pays en recettes propices au développement. Cependant, si les pouvoirs octroient les licences sur la base de relations politiques plutôt que d'après la compétence, il est peu probable que le pays collaborera avec les entreprises les plus qualifiées, ou qu'il conclura les meilleurs accords. La participation de fonctionnaires ou de personnes politiquement exposées aux projets du secteur extractif peut également donner lieu à des conflits d'intérêt et faciliter le détournement de fonds publics à travers la corruption.

De même, les avantages qu'un pays tire du secteur extractif dépendent d'une perception efficace des impôts, auxquels les entreprises peuvent échapper en recourant à des structures de propriété complexes. Certaines entreprises extractives, notamment celles qui sont implantées dans de nombreux pays, utilisent des chaînes de propriété juridique pour éviter de payer des impôts dans les juridictions où *de facto* elles

exploitent, achètent ou vendent des minerais ou des hydrocarbures. L'Union africaine et la CEA estiment que l'Afrique perd plus de [50 milliards de dollars chaque année](#)³ du fait de la fraude et de l'évasion fiscale.

La publication d'informations sur les personnes qui au final tirent bénéfice d'une entreprise peut contribuer à dissuader le détournement de fonds publics, les conflits d'intérêt et l'évasion fiscale.

Cela peut par exemple se faire en révélant le recours à des sociétés écrans installées dans des paradis fiscaux ou bien en précisant la date à laquelle une compagnie pétrolière appartenant à un politicien obtient une licence lucrative.

III. Comment les entreprises extractives dissimulent-elles leurs propriétaires réels ?

Les propriétaires réels des compagnies pétrolières, gazières et minières ont à leur disposition de nombreux moyens pour dissimuler leurs intérêts, tels que les suivants :

Moyen de dissimuler des intérêts	Description
Substituer des personnes physiques	Une ou plusieurs personnes se substituent au propriétaire réel en tant qu'actionnaires. Il peut s'agir de membres de la famille, de façades ou de pseudonymes.
Insérer des entités opaques dans la structure de propriété	Les politiciens et autres personnes politiquement influentes peuvent se dissimuler derrière des sociétés actionnaires, telles que de grandes sociétés de développement communautaire et des sociétés fiduciaires dont on ne sait pas clairement qui sont les bénéficiaires. Ces structures peuvent canaliser l'argent et le contrôle vers des acteurs privés plus influents.
Détenir des actifs et envoyer des paiements sur des comptes offshore	L'établissement à l'étranger d'entités juridiques peut fournir d'autres solutions pour transférer de l'argent à des personnes dissimulées et masquer les mécanismes de profit et de contrôle. Les autorités de nombreuses juridictions de secret bancaire et de paradis fiscal ne divulguent pas les actionnaires des sociétés, encore moins les propriétaires réels, ce qui rend la tâche plus difficile aux enquêteurs de déceler les véritables propriétaires et aux gouvernements des pays producteurs de faire une évaluation exacte des impôts à prélever.
Établir des relations commerciales suspectes	Les entreprises extractives peuvent payer leurs propriétaires réels dissimulés moyennant des transactions commerciales suspectes, telles que des contrats de services rémunérés peu importe la performance. Bien que ces transactions puissent parfois étrangement s'apparenter à de simples pots-de-vin, elles pourraient être la preuve d'une propriété réelle dissimulée si le bénéficiaire contrôle également les opérations de la société émettrice, de telle sorte que cette personne puisse ordonner à la société d'effectuer les paiements.

IV. Initiatives internationales et pratiques des pays en matière de divulgation de la propriété réelle

L'on a constaté une tendance internationale de plus en plus prononcée à rendre les structures de propriété plus transparentes de manière à exposer les éventuelles activités criminelles. En juin 2013, les dirigeants du **G8** ont convenu d'un ensemble de [principes sur la transparence de la propriété réelle](#)⁴. Ces principes stipulent que les entreprises doivent obtenir des informations concernant leur propriété réelle et que ces informations doivent être accessibles aux organes de répression et aux autres autorités compétentes. De plus, les pays doivent songer à mettre ces informations à la disposition d'institutions financières et d'autres entreprises réglementées. Ces principes ont en grande partie été réitérés par le **Groupe d'action financière**, organisme chargé d'établir les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, dans son [Guide sur la transparence et la propriété réelle](#)⁵ publié en octobre 2014 et par le [G20 dans ses principes de haut niveau sur la propriété réelle](#)⁶ en novembre 2014.

Dans le secteur des ressources naturelles, l'**Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)**⁷ est le chef de file à ce sujet. La Norme ITIE 2013 encourage la divulgation des

informations sur la propriété réelle : 11 pays de l'ITIE (y compris le Honduras, le Liberia et la Tanzanie qui sont des pays du PGO) ont participé à un projet pilote à propos de cette nouvelle disposition et le Royaume-Uni a inclus des exigences en matière de propriété réelle dans [son processus de déclaration](#)⁸. Les résultats de ce projet pilote ont été [mitigés](#)⁹ : la couverture des propriétaires réels a été inégale et les pays ne divulguent pas toujours les propriétaires ultimes. La [République démocratique du Congo](#)¹⁰ figure parmi les pays les plus performants participant au projet pilote. La Norme ITIE 2016, adoptée par le Conseil d'administration international de l'ITIE à la fin février 2016, exige des pays qu'ils obligent les entreprises à divulguer les informations sur la propriété réelle d'ici au 1^{er} janvier 2020. Au plus tard au 1^{er} janvier 2017, les parties prenantes devront avoir préparé une feuille de route décrivant la manière dont elles mèneront à bien cette divulgation. Les informations concernant l'identité du propriétaire réel doivent comprendre le nom, la nationalité et le pays de résidence de ce dernier (qui est obligatoirement une personne physique) ; le niveau de propriété ; des renseignements sur la manière dont la propriété ou le contrôle est exercé(e) ; et l'identité de toutes personnes politiquement exposées. Les entreprises devront garantir la fiabilité des informations fournies et les entreprises qui refusent de soumettre ces informations, dans leur totalité ou en partie, doivent être nommées.

De plus en plus de pays se rendent compte de l'importance et des avantages de divulguer des informations sur les propriétaires réels des entreprises. Le [Royaume-Uni](#)¹¹ montre l'exemple en adoptant une législation qui rendra obligatoire l'existence d'un registre accessible au public sur l'identité des personnes qui au final possèdent et contrôlent les entreprises britanniques. Le Premier ministre David Cameron a suggéré ce changement pour la première fois lors du [Sommet du PGO 2013 à Londres](#)¹². Le [Danemark](#)¹³, les [Pays-Bas](#), la [Norvège](#)¹⁴ et l'[Ukraine](#)¹⁵ sont en train de prendre des mesures similaires. L'[Union européenne](#)¹⁶ a également finalisé une mesure en mai 2015 obligeant tous les États membres à mettre en place des registres centraux consignnant les informations sur la propriété réelle des entreprises implantées dans leur pays et à les mettre à la disposition de quiconque a un « intérêt légitime » à connaître qui se cache derrière une entreprise.

Les **États-Unis** ont également pris des mesures préliminaires pour publier des informations sur la propriété réelle dans son [plan d'action national](#)¹⁷ (PAN). Le Département du Trésor et la Maison Blanche poursuivront leur dialogue avec le Congrès afin d'établir un soutien bipartite en vue d'exiger que des informations révélatrices sur la propriété réelle soient divulguées au moment de la constitution d'une entreprise. Le gouvernement a déjà commencé à identifier des propriétaires réels dans le [secteur de l'immobilier de luxe](#)¹⁸, qui est un terrain propice au blanchiment d'argent. Il s'engage également à répondre aux exigences sur la propriété réelle conformément à la Norme ITIE. On ne sait pas encore exactement le format que prendra cette base de données, ni qui aura accès aux informations.

Un autre exemple est illustré par la **République Kirghize**, qui oblige les entreprises à révéler le nom de leurs propriétaires réels au gouvernement lorsqu'elles ont des relations d'affaires avec l'État. À titre d'illustration, les articles 27 et 30 de l'amendement de 2012 de la [Loi sur le sous-sol \(n° 77\)](#)¹⁹ de la République Kirghize obligent les entreprises à joindre des informations sur leurs propriétaires réels ultimes lorsqu'elles déposent une demande de licence. Cette loi prévoit également que le refus de fournir des informations fiables constitue un motif pour mettre fin à une licence.

V. Recommandations

Les gouvernements du PGO peuvent améliorer la transparence et la responsabilisation dans le secteur des ressources naturelles en incluant des engagements sur la divulgation de la propriété réelle dans leurs PAN. Enchaînant le pas aux pays ayant pris des engagements envers la divulgation de la propriété réelle, certains pays pourraient retenir les possibilités suivantes :

- a. S'engager à établir un registre public des propriétaires réels sous un format de données ouvertes**, comme au Royaume-Uni. Les utilisateurs des données doivent être en mesure d'analyser les données et de regrouper les ensembles de données provenant de différentes sources. Des identifiants d'entreprises doivent être utilisés pour assurer une comparabilité maximale. Les décideurs doivent

veiller à ce que le registre n'exclue pas des parties prenantes clés du secteur extractif qui ne seraient pas enregistrées dans le pays.

- b. **Concernant les pays riches en ressources naturelles, commencer par s'engager envers la divulgation de la propriété réelle dans le secteur extractif.** Les pays pourraient par exemple établir un registre des propriétaires réels pour les entreprises titulaires de licences, tel que celui prôné par l'ITIE.
- c. **Exiger des informations sur la propriété réelle dans le cadre de la demande de licence/d'accord avec les gouvernements impliquant des ressources naturelles,** comme c'est le cas en République Kirghize.

Pour mettre en œuvre cet engagement, il faut tenir compte des éléments suivants :

Grandes lignes	Questions à poser
Raisons	Quel problème envisagez-vous de résoudre en adoptant la transparence dans le cadre de la propriété des entreprises ?
Champ d'application de la divulgation	• Quelles entreprises seront prises en compte ? • Quel niveau de divulgation exigerez-vous ? • Comment protégez-vous les personnes menacées de préjudices du fait de la divulgation de ces informations ? • Quelles sont les sanctions pour les personnes ou les entreprises qui fournissent délibérément de fausses informations ou qui refusent de fournir des informations ?
Collecte des informations	• Quelles sont les méthodes de collecte des informations ? Quelle est la méthode efficace pour confirmer les informations ? • Quel est le calendrier possible pour collecter les informations ?
Publication	• Comment diffuserez-vous les informations ? • Comment fonctionnera le registre dans la pratique ? • Comment publierez-vous en utilisant un format de données ouvertes ?
Utilisation des informations	Comment améliorez-vous la gouvernance du secteur extractif sur la base de ces informations ?

RESSOURCES

- Pour des informations plus détaillées sur la divulgation de la propriété réelle, consultez le document de NRGi intitulé [Owning up: Options for disclosing identities of beneficial owners of extractive companies²⁰](#).
- Pour mieux comprendre l'impact de l'opacité de la propriété réelle, consultez le document de Global Witness intitulé [Poverty, Corruption and anonymous companies: how hidden company ownership fuels corruption and hinders the fight against poverty.²¹](#)

À PROPOS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TRANSPARENCE DANS LES RESSOURCES NATURELLES

Le [Groupe de travail du PGO sur la transparence dans les ressources naturelles](#)²², coprésidé par les gouvernements de l'Indonésie et du Mexique, le [Natural Resource Governance Institute](#)²³ (**NRGI**) et le [World Resources Institute](#)²⁴ (**WRI**), est une communauté qui encourage la création et la mise en œuvre d'engagements concrets et puissants liés aux ressources naturelles. Il s'efforce d'être une plateforme propice à l'échange entre pairs, ainsi qu'un espace rassurant où discuter entre parties prenantes, lesquelles se trouvent plus souvent, pour ne pas dire toujours, dans des camps opposés. Pour en savoir plus sur le soutien et l'apprentissage entre pairs, l'échange d'idées et les discussions pertinentes sur vos engagements envers les ressources naturelles, veuillez contacter les membres du groupe cités ci-dessous :

WRI	NRGI
Carole Excell (cexcell@wri.org)	Suneeta Kaimal (skaimal@resourcegovernance.org)
Jessica Webb (jessica.webb@wri.org)	Marie Lintzer (mlintzer@resourcegovernance.org)
Coordinatrice du Groupe de travail : Christina Tecson (ctecson@worldbank.org)	

Pour accéder aux sites en hypertexte dans le présent document, veuillez cliquer sur les liens suivants :

- 1 <http://www.resourcegovernance.org/publications/owning-options-disclosing-identities-beneficial-owners-extractive-companies>
- 2 <http://www.one.org/us/2014/12/05/trillion-dollar-scandal-the-biggest-heist-youve-never-heard-of/>
- 3 <http://www.theguardian.com/global-development/2015/feb/02/africa-tax-avoidance-money-laundering-illicit-financial-flows>
- 4 <https://www.gov.uk/government/publications/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements/g8-action-plan-principles-to-prevent-the-misuse-of-companies-and-legal-arrangements>
- 5 <http://www.fatf-gafi.org/documents/news/transparency-and-beneficial-ownership.html>
- 6 <http://www.opengovguide.com/standards-and-guidance/g20-high-level-principles-beneficial-ownership-transparency/>
- 7 <https://eiti.org/fr>
- 8 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/440677/Final_Reporting_Template_Oil_and_Gas.xls
- 9 <https://eiti.org/fr/news/gratter-la-ou-demange>
- 10 <http://progrep.eiti.org/fr/2015/regard-vers-lavenir/beneficial-ownership-fr>
- 11 <http://www.opengovpartnership.org/country/united-kingdom/commitment/beneficial-ownership>
- 12 <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-open-government-partnership-2013>
- 13 <http://www.gfintegrity.org/press-release/gfi-praises-denmark-commitment-crack-anonymous-companies-public-registry/>
- 14 <http://www.taxjustice.net/2015/06/05/norwegian-parliament-votes-for-public-registry-of-ownership/>
- 15 <http://globalcompliancenews.com/ukraine-disclosure-beneficial-ownership-required-20141027/>
- 16 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150513IPR55319/Tougher-rules-on-money-laundering-to-fight-tax-evasion-and-terrorist-financing>
- 17 https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/final_us_open_government_national_action_plan_3_0.pdf
- 18 <http://www.nytimes.com/2016/01/14/us/us-will-track-secret-buyers-of-luxury-real-estate.html>
- 19 http://www.geology.kg/geol/index.php?option=com_content&view=article&id=166:on-subsoil&catid=79&Itemid=286&lang=en
- 20 <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/owning-options-disclosing-identities-beneficial-owners-extractive>
- 21 <https://www.globalwitness.org/en/archive/anonymous-companies-global-witness-briefing/>
- 22 <http://www.opengovpartnership.org/node/5717>
- 23 <http://www.resourcegovernance.org/>
- 24 <http://www.wri.org/>