

La présente note d'orientation est diffusée par le Secrétariat international de l'ITIE pour donner des orientations aux pays mettant en œuvre l'ITIE sur la manière de satisfaire aux Exigences de la Norme ITIE. Il est conseillé au lecteur de se reporter directement à la Norme ITIE et de contacter le Secrétariat international pour tout éclaircissement supplémentaire. Les coordonnées nécessaires sont disponibles sur le site Internet <https://eiti.org/fr>

Note d'orientation sur la supervision des déclarations relatives à la propriété réelle par le Groupe multipartite

1. Introduction

Le projet pilote de l'ITIE sur la propriété réelle et les exigences subséquentes en matière de divulgations obligatoires, ainsi que l'affaire des Panama papers et l'attention mondiale que suscite la transparence de la propriété réelle, ont entraîné une hausse du nombre de pays de l'ITIE qui cherchent à divulguer des informations sur la propriété réelle par le biais de leurs Rapports ITIE. Le processus de déclaration ITIE peut être une solution pratique pour obtenir des données sur la propriété réelle auprès des entreprises, en particulier dans les pays où les données de ce type ne sont pas déjà recueillies par d'autres moyens. Dans le même temps, l'absence de supervision par le Groupe multipartite des principales mesures prises lors du processus de déclaration pourrait déboucher sur des Rapports ITIE plus longs et plus coûteux à élaborer, et qui ne fournissent les informations de qualité exigées sur la propriété réelle.

Jusqu'ici, environ vingt pays de l'ITIE ont cherché à intégrer les données sur la propriété réelle dans au moins l'un de leurs Rapports ITIE. Selon un examen mené par le Secrétariat international portant sur dix Rapports ITIE présentant des données relatives à la propriété réelle qui ont été publiés à la fin de l'année 2016, malgré l'approfondissement de l'expérience et des connaissances acquises dans le cadre des défis communs associés à de telles déclarations, la qualité des divulgations sur la propriété réelle ne s'est toujours pas améliorée. On estime que, dans les dix rapports examinés, seulement 23 % de l'ensemble des entreprises ont divulgué des informations sur leur propriété réelle. Bien que la plupart des rapports comprennent des informations sur le nom du propriétaire réel de chaque entreprise, ils ne divulguent pas systématiquement les autres indicateurs d'identité tels que la nationalité, la date de naissance, le pays de résidence et les coordonnées des propriétaires réels. En outre, la majorité des rapports n'indiquaient pas comment les propriétaires exercent leur droit de propriété ni la méthode employée pour garantir la qualité des données. Plusieurs rapports contenaient les mêmes recommandations de l'Administrateur Indépendant, comme dans les rapports précédents, préconisant l'établissement de registres et une amélioration du cadre légal

pour la divulgation sur la propriété réelle, ce qui signifie que peu de progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations liées à la propriété réelle.

De nombreuses raisons pourraient expliquer de telles lacunes dans les déclarations. Il est possible que les orientations accompagnant les formulaires de déclaration sur la propriété réelle ou les mesures de suivi des entreprises ne soient pas suffisantes lorsqu'il manque des informations. Les entreprises n'ont peut-être pas disposé de délais suffisants pour répondre ou le Groupe multipartite pourrait ne pas avoir été suffisamment impliqué dans cette question lors de l'examen des projets de rapport et des rapports finaux. Dans certains cas, l'absence d'exigences juridiques pourrait avoir empêché certaines entreprises de soumettre des déclarations.

La supervision du processus de déclaration par le Groupe multipartite, notamment la décision relative au mandat de l'Administrateur Indépendant, le soutien des activités de suivi auprès des entreprises déclarantes et l'analyse de la qualité des données dans le projet de rapport, est primordiale pour garantir des divulgations complètes. La note suivante a pour but d'orienter les Groupes multipartites lors de la supervision des déclarations sur la propriété réelle. La prise en compte des questions figurant dans cette liste de contrôle devrait contribuer à améliorer la qualité des déclarations sur la propriété réelle et leur utilité.

2. Liste de contrôle aux fins du processus de supervision des déclarations sur la propriété réelle

Étape 1 – Convenir des Termes de Référence pour les Administrateurs Indépendants

L'une des premières étapes essentielles pour le Groupe multipartite dans le cadre du processus de déclaration est de convenir du champ d'application des travaux à accomplir par l'Administrateur Indépendant et d'intégrer des instructions adéquates dans les Termes de Référence (TdR). Cette étape pourrait comprendre des propositions destinées à l'Administrateur Indépendant concernant certaines questions telles que l'établissement d'une définition de la propriété réelle pour les besoins du Rapport ITIE, l'adaptation du formulaire de déclaration sur la propriété réelle par rapport au contexte national ou l'organisation d'activités de renforcement des capacités pour les entités déclarantes. Une proposition standard de texte sur la propriété réelle est disponible sur le site Internet de l'ITIE¹. Lors processus de sélection, le Groupe multipartite pourrait également envisager d'examiner l'expérience dont dispose l'Administrateur Indépendant dans le cadre de travaux similaires.

Figure 1 – Exemple de TdR pour les Administrateurs Indépendants, avec des instructions spécifiques relatives à la propriété réelle

Toute information demandée par le Groupe multipartite	Pour les besoins de ce rapport, l'Administrateur Indépendant devra :	Pour les besoins de ce rapport, le Groupe multipartite devra :
---	--	--

¹https://eiti.org/sites/default/files/documents/fr-2016-standard-terms-of-reference-for-independent-administrators_bo.docx

<p>au sujet de la propriété réelle, conformément à l'Exigence ITIE n° 2.5</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proposer une définition de la propriété réelle pour adoption par le Groupe multipartite. • Proposer les détails à divulguer concernant l'identité des propriétaires réels. Ceci inclura le caractère politiquement exposé ou non du propriétaire réel, sur base des définitions existantes des personnes politiquement exposées (PEP) et les déclarations de patrimoine si disponible. • Proposer une approche permettant de garantir la qualité des données sur la propriété réelle pour adoption par le Groupe multipartite. • Refléter les décisions du Groupe multipartite sur la définition de la propriété réelle, les détails à divulguer concernant l'identité des propriétaires réels et le processus d'assurance qualité des données dans le modèle de formulaire de l'ITIE sur la propriété réelle. • Élaborer des directives destinées aux entreprises déclarantes sur la manière d'identifier leurs propriétaires réels et de remplir le formulaire de déclaration. • Distribuer le formulaire de déclaration sur la propriété réelle aux entreprises qui sont couvertes dans le Rapport ITIE, recueillir les données et mener un suivi de toute soumission manquante ou incomplète. • Compiler les données dans un format de données ouvertes (.xlsx ou .csv). • Présenter les conclusions dans le Rapport ITIE, en précisant pour chaque entreprise couverte par le rapport : le nom des propriétaires réels de chaque entreprise, les détails sur leur identité et des informations sur la manière dans les droits de propriété sont exercés. Lorsque l'identité des propriétaires légaux a été divulguée, elle doit être clairement démarquée par rapport aux propriétaires réels. • Soumettre des commentaires concernant l'exhaustivité et la fiabilité des informations sur la propriété réelle et présenter des recommandations en matière d'amélioration des futures déclarations sur la propriété réelle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Étudier et approuver les recommandations soumises par l'Administrateur Indépendant concernant la définition de la propriété réelle, les détails à divulguer sur l'identité des propriétaires réels et l'approche à adopter en matière d'assurance qualité des données sur la propriété réelle. • Fournir l'information sur la politique du gouvernement et les discussions du Groupe multipartite portant sur la divulgation de la propriété réelle.
---	--	---

Étape 2 – Examiner le rapport initial et convenir d'une approche à la divulgation sur la propriété réelle

La deuxième étape clé lors du processus de déclaration consiste à examiner l'approche proposée par l'Administrateur Indépendant concernant la collecte des données sur la propriété réelle telles qu'elles figurent dans le rapport initial. Le rapport initial permet de s'assurer qu'il existe une compréhension mutuelle entre le Groupe multipartite et l'Administrateur Indépendant concernant le champ d'application du travail à accomplir sur la propriété réelle.

- Le Groupe multipartite s'est-il accordé sur une définition adéquate du terme propriétaire réel, correspondant à l'Exigence 2.5.f.i et prenant en compte les normes internationales ainsi que les législations nationales pertinentes ? La définition devra inclure les seuils de propriété et mentionner les obligations de déclaration pour les personnes politiquement exposées. Le

Groupe multipartite devra également s'accorder sur le champ des entreprises dont il faudra exiger une information sur leurs propriétaires réels². Le Groupe multipartite souhaitera peut-être consulter d'autres types d'orientation sur la façon de parvenir à des définitions adéquates de la propriété réelle (« Propriété réelle : Définitions et seuils³).

- L'approche à la collecte et à la divulgation des informations sur la propriété réelle a-t-elle été documentée dans le rapport initial, et le Groupe multipartite a-t-il examiné et approuvé cette approche ? Lorsque le Groupe multipartite a prié l'Administrateur Indépendant de proposer une approche à la divulgation sur la propriété réelle – par exemple, la proposition d'une définition de la propriété réelle pour les besoins du Rapport ITIE, une proposition concernant les données à recueillir sur l'identité du propriétaire réel ou une proposition liée aux garanties que l'entreprise devra fournir pour attester de la fiabilité des données sur la propriété réelle – ceci devra figurer et être documenté dans le rapport initial afin que le Groupe multipartite puisse l'examiner, proposer des modifications et ensuite prendre une décision concernant l'approche à suivre.
- Le Groupe multipartite a-t-il examiné et approuvé le formulaire de déclaration sur la propriété réelle ? Lorsque le Groupe multipartite a prié l'Administrateur Indépendant d'élaborer le formulaire de déclaration sur la propriété réelle, celui-ci doit être approuvé par le Groupe multipartite à l'étape initiale. Il est important que les décisions du Groupe multipartite concernant les questions telles que la définition de la propriété réelle, les données à recueillir ainsi que les procédures d'assurance qualité soient reflétées dans le formulaire de déclaration. Un modèle de formulaire de déclaration sur la propriété réelle est disponible sur le site Internet de l'ITIE⁴. Le formulaire de déclaration devra également spécifier clairement à quel moment dans le temps les données sur la propriété réelle se réfèrent, c'est-à-dire si les noms répertoriés sont ceux des propriétaires réels à la date de soumission du formulaire ou bien si ces informations remontent à plus loin, par exemple à l'exercice couvert par le Rapport ITIE. Le modèle de formulaire de la déclaration de la propriété réelle demande aux entités déclarantes de confirmer qui sont les propriétaires à une date spécifique qui doit être déterminée par le Groupe multipartite. Il comporte également l'information sur le caractère politiquement exposé ou non des propriétaires réels.

Étape 3 – Orientations et instructions destinées aux entreprises déclarantes

Une fois que le champ d'application des travaux sur la propriété réelle et les formulaires ont été convenus, il est important d'élaborer des orientations et des instructions adéquates destinées aux entreprises déclarantes.

- L'Administrateur Indépendant a-t-il élaboré suffisamment d'orientations pour les entreprises déclarantes concernant les déclarations sur la propriété réelle, et ce avec des délais clairement établis ? L'expérience a montré qu'un grand nombre d'entreprises ne connaissent pas le

² Ceci a généralement couvert les entreprises incluses dans le champ d'application du Rapport ITIE et doit s'appliquer « aux entreprises qui font une demande de licence ou de contrat pétrolier, gazier ou minier, de production ou d'exploration, ou y détiennent une participation directe »

³ <https://eiti.org/fr/document/orientations-sur-mise-en-oeuvre-divulgation-propriete-reelle>

⁴ <https://eiti.org/fr/document/outils-pour-inclure-divulgation-propriete-reelle-dans-declarations-itie>

processus de déclaration sur la propriété réelle et qu'elles auront besoin d'instructions détaillées pour savoir comment comprendre et appliquer la définition de la propriété réelle afin de leur permettre d'identifier leurs propriétaires réels. Les instructions pourraient également comprendre des directives concernant les mesures que les entreprises pourront prendre s'il leur est difficile d'identifier leurs propriétaires réels, y compris les possibilités en matière de soutien. Les instructions doivent également préciser quelles sont les informations à divulguer par les entreprises cotées, y compris leurs filiales, à savoir le nom de la place boursière ainsi qu'un lien vers le dépôt de la place boursière où elles sont cotées (Exigence 2.5.f.iii).

Bien qu'il soit nécessaire d'adapter minutieusement les instructions au contexte local ainsi qu'au champ d'application des divulgations sur la propriété réelle et à l'approche convenue par le Groupe multipartite, certains exemples d'instructions et de directives utilisées par les pays de l'ITIE sont disponibles sur demande auprès de l'ITIE.

Les instructions devront également comprendre des délais et des directives quant au moment et à la manière de soumettre le formulaire de déclaration sur la propriété réelle à l'Administrateur Indépendant. Il est recommandé de prévoir une planification préalable et des préavis suffisants pour éviter un processus de collecte de données effectué à la hâte. Il est recommandé de mener des consultations préalables avec les entreprises concernant les délais requis pour recueillir les informations sur leurs propriétaires réels.

- *Le Groupe multipartite a-t-il cherché à déterminer si les instructions destinées aux entreprises devront comprendre des informations sur la politique du gouvernement concernant la divulgation de la propriété réelle ou la raison d'être de la transparence de la propriété réelle du point de vue d'une entreprise ?* Si les entreprises ne connaissent pas le processus de déclaration sur la propriété réelle et en l'absence d'exigences légales imposant une telle déclaration dans le pays, il peut être utile de joindre une lettre du champion ITIE ou du ministre sectoriel faisant ressortir le soutien du gouvernement en faveur de la transparence de la propriété réelle. Il pourrait également être utile de joindre une fiche d'information présentant les objectifs et les avantages de la transparence de la propriété réelle. L'ITIE a élaboré une fiche d'information sur la propriété réelle destinée aux entreprises⁵, qu'il est possible d'adapter au contexte national.
- *Le Groupe multipartite ou l'Administrateur Indépendant a-t-il examiné comment identifier les contacts des entreprises qui pourraient avoir besoin d'une assistance pour remplir les formulaires ?* Le Groupe multipartite et le secrétariat national peuvent apporter un soutien important à l'Administrateur Indépendant en élaborant et en tenant à jour une liste des contacts des entreprises auxquels le formulaire de déclaration sur la propriété réelle pourrait être distribué. Il ne s'agit pas nécessairement des mêmes contacts d'entreprise que ceux qui sont utilisés pour les divulgations fiscales.
- *Le Groupe multipartite a-t-il examiné la nécessité éventuelle d'un renforcement des capacités ou d'efforts de sensibilisation ?* Pour finir, lorsque le Groupe multipartite a décidé que l'Administrateur Indépendant doit renforcer les capacités des entreprises concernant la

⁵ <https://eiti.org/fr/node/8231>

manière de soumettre des déclarations sur la propriété réelle, il est utile de le faire une fois que les instructions et les directives ont été élaborées.

Étape 4 – Examen des divulgations sur la propriété réelle dans le projet de Rapport ITIE

L'examen du projet de Rapport ITIE offre au Groupe multipartite une occasion importante d'analyser les données provisoires sur la propriété réelle qui ont été recueillies par l'Administrateur Indépendant, et un délai suffisant devra être prévu afin que le Groupe multipartite puisse évaluer le projet de rapport et formuler des commentaires. Les questions suivantes pourraient contribuer à évaluer la qualité des données sur la propriété réelle afin de s'assurer qu'elles seront utiles pour le gouvernement, les responsables politiques, les entreprises et les citoyens :

- Le(s) propriétaire(s) réel(s) identifié(s) dans le rapport est/sont-il(s) une/des personne(s) physique(s) ? De nombreux Rapports ITIE ont indiqué le nom d'une entité légale en tant que propriétaire réel. Toutefois, conformément à la Norme ITIE, un propriétaire réel doit toujours être une personne physique, et jamais une entreprise ni une personne morale, etc.
- Le Rapport ITIE explique-t-il les raisons pour lesquelles le propriétaire réel indiqué est considéré comme tel, c'est-à-dire la manière dont la propriété réelle est exercée ? La plupart des définitions de la propriété réelle comprennent plusieurs critères déterminant qui peut être considéré comme un propriétaire réel. Parfois, cela comprend un taux de participation spécifique sous forme d'actions ou de droits de vote. Il peut également s'agir de moyens de contrôle direct ou indirect ou d'avantages économiques provenant des activités de l'entreprise. L'identification de la personne considérée comme un propriétaire réel dépend de la définition de la propriété réelle convenue par le Groupe multipartite. Il est donc utile que le Rapport ITIE explique comment le propriétaire réel mentionné correspond à la définition d'un propriétaire réel.
- Toutes les données sur l'identité du propriétaire réel sont-elles divulguées conformément au champ d'application convenu par le Groupe multipartite ? Ces données devront comprendre le nom du propriétaire réel, sa nationalité et son pays de résidence et, éventuellement, son numéro d'identité nationale, sa date de naissance, son adresse résidentielle ou professionnelle, ainsi que ses coordonnées et d'autres points de données convenus par le Groupe multipartite. Lorsque les entreprises omettent certains détails dans le formulaire de déclaration sur la propriété réelle, le Rapport ITIE doit en présenter les raisons.
- Le rapport ITIE indique-t-il si l'un des propriétaires réels est une personne politiquement exposée ? Le Groupe multipartite doit examiner s'il existe des exigences de déclaration pour les personnes politiquement exposées quant à leurs actifs dans le secteur extractif (donc des systèmes de déclaration de patrimoine s'appliquant aux hauts fonctionnaires). Si cette information est accessible au public, l'Administrateur Indépendant peut se baser sur cette information ou ajouter des liens vers celle-ci afin de contribuer à l'identification des propriétaires réels politiquement exposés.
- Toutes les entreprises ont-elles fourni la documentation à l'appui demandée ou les attestations requises conformément à l'approche convenue par le Groupe multipartite, en fournissant les assurances qualité attestant de l'exactitude et de la fiabilité des données sur la propriété réelle qui figurent dans le formulaire de déclaration ? Il est utile que le Rapport

ITIE indique les noms de toutes les entreprises qui n'ont pas suivi l'approche convenue ainsi que les raisons invoquées pour une telle non-conformité. L'Administrateur Indépendant pourrait également insérer un commentaire sur toutes les lacunes éventuelles ainsi qu'une évaluation indépendante de la fiabilité des données.

- *Est-ce que certaines entreprises n'ont pas soumis leur formulaire de déclaration ?* En l'absence de déclaration, il est utile que l'Administrateur Indépendant indique les noms des entreprises non déclarantes ainsi que les raisons invoquées pour justifier l'absence de déclaration. Lorsqu'une entreprise a tenté d'identifier et de déclarer leurs propriétaires réels, mais qu'elle n'y est pas parvenue, le Rapport ITIE pourra présenter les mesures que l'entreprise a mises en œuvre ainsi que les efforts qu'elle a déployés en vue d'obtenir les informations sur la propriété réelle. Tout effort de suivi supplémentaire par l'Administrateur Indépendant et par le Groupe multipartite des entreprises non déclarantes pourrait également être présenté en détail dans le rapport.
- *Les données sont-elles présentées dans un format compréhensible et accessible ?* L'expérience acquise à ce jour dans le cadre des déclarations sur la propriété réelle montre que les méthodes de collation et de présentation des données recueillies sur la propriété réelle dans le Rapport ITIE varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, il a été difficile de comprendre et d'interpréter les données en raison d'une présentation inadéquate. Il est recommandé que les Groupes multipartites envisagent de demander une présentation des données dans des formats ouverts tels que .xlsx ou .csv, qui permettent d'analyser et d'interroger les données de façon plus étendue. Ainsi, le Groupe multipartite sera en mesure de s'assurer que les informations sur la propriété réelle soient divulguées dans un format de données ouvertes sur le site Internet de l'ITIE nationale ou sur d'autres plateformes existantes destinées à la divulgation des données sur le secteur extractif.
- *Le Rapport ITIE présente-t-il des recommandations d'amélioration des procédures de déclaration et de réformes institutionnelles, juridiques ou administratives plus étendues concernant la transparence de la propriété réelle ?* Conformément aux TdR pour les Administrateurs Indépendants, le Rapport ITIE devra documenter les enseignements tirés et les recommandations en matière d'améliorations. Il peut notamment s'agir des recommandations provenant de l'Administrateur Indépendant et de toute recommandation examinée et proposée par le Groupe multipartite, encourageant le gouvernement et les autres parties prenantes à améliorer la qualité et l'utilité des déclarations futures sur la propriété réelle.

Une fois que ces questions ont été revues par le Groupe multipartite, il est important que l'Administrateur Indépendant dispose d'un délai adéquat pour examiner les commentaires du Groupe multipartite, y compris toute activité de suivi requise, par exemple auprès des entreprises pour améliorer la qualité du rapport avant sa finalisation. Lorsque c'est approprié, le Groupe multipartite pourrait également envisager de solliciter un soutien dans le cadre du processus d'examen auprès d'autres parties prenantes et d'experts spécialisés dans la propriété réelle.

Étape 5 – Examen des divulgations sur la propriété réelle dans le Rapport ITIE final

- Les commentaires précédemment formulés par le Groupe multipartite concernant les données sur la propriété réelle ont-ils été pris en compte dans le Rapport ITIE final ?
Conformément à la Norme ITIE, le Groupe multipartite devra avaliser le rapport avant sa publication. Préalablement à l'approbation du rapport, il est important de vérifier que l'Administrateur Indépendant a pris en compte les commentaires du Groupe multipartite sur le projet de rapport, à la satisfaction du Groupe multipartite.

3. Orientations supplémentaires

Le Secrétariat a publié des orientations couvrant de nombreux sujets liés à la déclaration sur la propriété réelle, qui portent notamment sur les éléments suivants :

- *Propriété réelle : Définitions et seuils*⁶ ;
- *Propriété réelle : Divulguer l'identité des propriétaires réels (les décisions portant sur les données et sur le niveau de détail des divulgations)*⁷ ;
- *Propriété réelle and les Personnes Politiquement Exposées (PEPs) : Définitions et exigences en termes de déclarations de patrimoine (la manière d'aborder la déclaration de l'identité des personnes politiquement exposées qui possèdent des actifs extractifs)*⁸ ;
- *Propriété réelle : vérification des données* (la manière de garantir la fiabilité des données)⁹.

Une évaluation de l'expérience de la déclaration sur la propriété réelle acquise lors du projet pilote de l'ITIE sur la propriété réelle est également disponible dans le document intitulé « [Rapport d'évaluation du projet pilote sur la propriété réelle](#)¹⁰ ».

Les organisations partenaires de l'ITIE, dont l'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI), ont également publié des orientations qui pourraient être utiles pour les Groupes multipartites ; veuillez consulter par exemple le document intitulé « [Owning Up: Options for disclosing the identities of beneficial owners of extractive companies](#)¹¹ ».

⁶ https://eiti.org/sites/default/files/documents/fr_beneficial_ownership_definitions_1.ppt

⁷

https://eiti.org/sites/default/files/documents/fr_beneficial_ownership_identity_and_level_of_detail_852_words_1.pptx

⁸

https://eiti.org/sites/default/files/documents/fr_beneficial_ownership_and_politically_exposed_persons_1.pptx

⁹ https://eiti.org/sites/default/files/documents/fr_beneficial_ownership_data_verification_1.pptx

¹⁰ <https://eiti.org/fr/document/rapport-devaluation-du-projet-pilote-sur-propriete-reelle>

¹¹ <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/owning-options-disclosing-identities-beneficial-owners-extractive>