

Vanessa A. Countryman

Secrétaire de la SEC (Securities and Exchange Commission - Commission des opérations de bourse) des États-Unis

100 F Street NE, Washington, DC 20549-1090

Commentaires de l'ITIE sur le règlement de la SEC en voie d'adoption : divulgation des paiements effectués par les sociétés cotées en bourse et opérant dans le secteur des ressources naturelles

Communiqué n° 34-87783 ; Dossier n° S7-24-19

Madame la Secrétaire Countryman,

Le Secrétariat international de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) se félicite de l'occasion qui se présente de soumettre ses points de vue sur le règlement que se propose d'adopter la Commission portant application des dispositions de la Section 1504 de la loi « Dodd-Frank » sur la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs (Communiqué n° 34-87783 ; Dossier n° S7-24-19)

La divulgation des paiements effectués par les sociétés cotées en bourse et opérant dans le secteur des ressources naturelles aura une incidence importante sur les initiatives internationales visant à promouvoir la transparence, notamment celle entreprise par l'ITIE. Il est important que les règlements de la SEC soient alignés sur ceux de l'ITIE et viennent raffermir les ambitions que manifestent la communauté ITIE ainsi que d'autres parties dans l'amélioration de la gouvernance des ressources naturelles au niveau mondial et l'encouragement à effectuer davantage de déclarations en temps opportun et de manière détaillée dans les pays membres de l'ITIE. Un règlement de la SEC en harmonie avec les dispositions de l'ITIE enverra un signal fort aux 53 pays mettant en œuvre l'ITIE et les incitera à accélérer leurs travaux afférents à cette même mise en œuvre. Il encouragera également un nombre accru de pays à se joindre à l'ITIE. Toute incohérence entre le règlement de la SEC et d'autres normes de déclaration mondiales telle que celle de l'ITIE entraînera très probablement un accroissement des coûts de conformité pour les entreprises.

Dans l'optique de la poursuite du soutien de longue date qu'apporte le Gouvernement fédéral à l'ITIE, nous exhortons la SEC à adopter la définition de la Norme ITIE pour les déclarations au niveau des projets, qui est tout à fait conforme aux exigences en matière de déclaration des pays membres de l'Union européenne, du Royaume-Uni, de la Norvège et du Canada.

Contexte

L'ITIE est la norme mondiale servant à garantir la bonne gouvernance des ressources pétrolières, gazières et minières dans les pays qui en sont pourvus¹. Fondée sur le principe selon lequel les ressources naturelles d'un pays appartiennent à ses citoyens, la Norme ITIE² favorise la gestion ouverte et responsable des ressources pétrolières, gazières et minières. En tant qu'organisation multipartite, l'ITIE œuvre pour établir de la confiance entre ses parties prenantes : les gouvernements, les entreprises extractives et les organisations de la société civile.

L'un des principes fondateurs de l'ITIE est qu'« une compréhension par le grand public des revenus et des dépenses de l'État au fil du temps pourrait contribuer au débat public et documenter le choix d'options appropriées et réalistes en faveur du développement durable »³. Dans les pays riches en ressources naturelles, la transparence des revenus provenant des ressources naturelles est essentielle pour garantir la possibilité pour les citoyens de demander des comptes à leur gouvernement et aux entreprises engagées dans des activités extractives. Le fait que les citoyens puissent disposer d'informations détaillées sur les revenus provenant de leurs ressources leur permet de se protéger contre la corruption et d'insister auprès de leur gouvernement pour qu'il apporte des changements aux politiques permettant d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et les résultats recherchés.

Le Conseil d'administration de l'ITIE est le principal organe directeur de l'ITIE. Il comprend 20 membres représentant les pays mettant en œuvre l'ITIE, les pays soutenant l'ITIE, les organisations de la société civile, les entreprises et les investisseurs institutionnels⁴. Il a la responsabilité de fixer la voie générale à suivre en matière de politiques et à soutenir l'application de la Norme ITIE 2019, qui comprend une définition de la déclaration au niveau des projets ayant fait l'objet d'une approbation.

Les États-Unis ont participé activement à l'établissement et au développement de l'ITIE. En tant que pays soutenant l'ITIE, les États-Unis ont apporté un soutien substantiel aux pays mettant en œuvre l'ITIE⁵. Ils ont également fourni un soutien financier au Secrétariat international de l'ITIE et sont représentés au Conseil d'administration de l'ITIE. De plus, les entreprises et les organisations de la société civile des États-Unis ont également apporté un solide appui à l'ITIE, et elles ont joué un rôle clé dans l'élaboration de la Norme ITIE ainsi que dans l'approche de l'ITIE en matière de déclaration au niveau des projets.

L'ITIE est actuellement mise en œuvre dans 53 pays⁶. Ces pays se sont engagés à divulguer des informations tout au long de la chaîne de valeur du secteur extractif, de l'octroi des licences jusqu'à l'extraction et couvrant les données relatives à la production, les informations au niveau des projets sur les paiements fiscaux des entreprises ainsi que les revenus des gouvernements, le négoce des matières premières, les paiements sociaux et une série d'autres questions. Ce travail renforce la gestion des finances publiques et la gouvernance des entreprises, favorise la

¹ <https://eiti.org/fr>

² <https://eiti.org/fr/document/norme-itie-2019>

³ <https://eiti.org/fr/document/principes-litie>

⁴ <https://eiti.org/fr/apropos/conseil>

⁵ <https://eiti.org/supporter/united/states>

⁶ <https://eiti.org/fr/pays>

gestion transparente et responsable des ressources naturelles, et fournit des données qui documentent le débat et la réforme dans les industries extractives.

Les États-Unis ont mis en œuvre l'ITIE de 2014 à 2017. Le Groupe multipartite de l'ITIE-US a constitué une précieuse plate-forme pour le dialogue entre le gouvernement, l'industrie et la société civile. Des progrès significatifs ont été réalisés à travers les initiatives d'incitation à la participation de l'État et des tribus. Sous les auspices de l'ITIE, le Département de l'intérieur a apporté d'importantes améliorations au processus de divulgation des primes, des loyers et des redevances⁷. Le GMP de l'ITIE-US a élaboré une procédure simple pour les entreprises. Malheureusement, la plupart des entreprises ont refusé de participer aux deux premiers Rapports ITIE en raison des paiements fiscaux. Un manque de clarté concernant les règlements de la SEC relatifs à la divulgation des paiements effectués par les sociétés extractives cotées en bourse a été avancé comme facteur clé dans la décision du Gouvernement des États-Unis de se retirer de l'ITIE en tant que pays mettant l'ITIE en œuvre en novembre 2017⁸. Lorsque le règlement aura été finalisé, nous espérons que les États-Unis se joindront de nouveau à l'ITIE pour participer à sa mise en œuvre.

Les entreprises extractives actives dans les pays mettant en œuvre l'ITIE bénéficient de relations privilégiées avec les parties prenantes et les communautés locales, d'une meilleure gestion des risques, d'une meilleure réputation et de la possibilité de démontrer leur leadership dans leur secteur d'activités. Un bon nombre d'entreprises pétrolières, gazières et minières comptant parmi les plus importantes de la planète, dont un certain nombre d'entreprises publiques faisant rapport à la SEC, sont donc des entreprises soutenant l'ITIE⁹.

En juin 2018, le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu d'un document intitulé « *Attentes sur le compte des entreprises soutenant l'ITIE* »¹⁰. Comme principe directeur, elles prévoient que les entreprises soutenant l'ITIE doivent divulguer les taxes qu'elles paient et les paiements qu'elles effectuent publiquement. Lorsque les entreprises décident de ne pas le faire, elles doivent en donner les raisons.

Commentaires sur le règlement proposé

Le Secrétariat international de l'ITIE s'attend à ce que plusieurs pays mettant en œuvre l'ITIE, d'entreprises soutenant l'ITIE, ainsi que d'investisseurs et d'organisations de la société civile la soutenant formulent des commentaires sur le règlement proposé. Les commentaires du Secrétariat international de l'ITIE sont axés sur deux questions :

1. L'harmonisation des efforts internationaux de promotion de la transparence et des normes de déclaration, et
2. La définition de l'établissement des déclarations au niveau des projets.

Le Secrétariat international de l'ITIE se tient prêt à fournir des informations supplémentaires sur ces questions et sur la mise en œuvre de l'ITIE de manière générale, au moment où la Commission œuvre pour finaliser le texte du règlement.

⁷ <https://revenuedata.doi.gov/>

⁸ Voir <https://eiti.org/fr/node/9345> et <https://eiti.org/fr/node/9384>

⁹ AMG, AngloGold, Arcelor Mittal, Barrick Gold, BHP Billiton, BP, Chevron, ConocoPhillips, Equinor, ExxonMobil, Freeport-McMoRan, Gold Fields, Hess, Kinross Gold Corporation, Kosmos, Newmont, Noble Energy, Rio Tinto, Total SA, Valle Energy, Valle SA

¹⁰ <https://eiti.org/fr/document/attentes-sur-compte-entreprises-soutenant-litie>

1. L'harmonisation des efforts internationaux de promotion de la transparence et des normes de déclaration

Le Secrétariat international de l'ITIE se félicite de la présentation de l'article 13 (q) de la Loi de 1934 (« The Exchange Act », tel que modifié par la section 1504 de la loi « Dodd-Frank »), qui précise que « dans la mesure du possible, les règlements... doivent soutenir l'engagement du gouvernement fédéral en faveur des efforts internationaux de promotion de la transparence s'agissant du développement commercial du pétrole, du gaz naturel et des minéraux ». L'ITIE est largement reconnue comme le témoignage par excellence des initiatives entreprises au niveau international pour promouvoir la transparence dans le secteur extractif. L'augmentation continue du nombre de membres de l'ITIE et l'appropriation qu'une telle adhésion apporte au niveau des pays soulignent combien il est important de s'assurer que le règlement proposé vienne compléter et renforcer l'ITIE.

Au cours des dernières années, l'ITIE a souvent apporté des clarifications aux façons dont les exigences en matière de divulgations, telles que celles de la section 1504 de la loi « Dodd-Frank » et de l'ITIE se complètent mutuellement. C'est ce que montre, par exemple, *la déclaration de l'ITIE afférente au règlement de la SEC sur les divulgations obligatoires des entreprises*¹¹. Il est important que les règlements de la SEC soient alignés sur les efforts déployés par la communauté ITIE ainsi que par d'autres parties pour améliorer la gouvernance des ressources naturelles au niveau mondial et pour encourager la déclaration en temps opportun et de manière détaillée dans les pays membres de l'ITIE. Un règlement de la SEC bien aligné avec l'ITIE encouragera un nombre accru de pays riches en ressources à se joindre à l'ITIE. Un règlement plus faible risque de nuire aux efforts de sensibilisation de l'ITIE et à l'objectif déclaré visant à soutenir l'engagement du Gouvernement fédéral dans la promotion de la transparence sur le plan international¹².

À ce jour, les pays mettant en œuvre l'ITIE ont publié des Rapports ITIE couvrant 423 exercices financiers et quelque 2 620 milliards de dollars US sous forme de paiements des entreprises et de revenus des gouvernements¹³. Ce travail a nécessité des divulgations par dizaines de milliers provenant de sociétés pétrolières, gazières et minières opérant dans le cadre d'un large éventail de dispositions législatives, réglementaires et contractuelles. Bien que des défis se posent souvent dans l'établissement du processus de déclaration ITIE, notre expérience est que la grande majorité des entreprises participent pleinement à ce processus. Nous savons par expérience que le coût de fourniture de telles informations n'est pas élevé¹⁴, et qu'il est

¹¹ <https://eiti.org/fr/node/7266>

¹² <https://eiti.org/fr/document/strategie-sensibilisation-litie-pour-periode-2020-2022>

¹³ <https://eiti.org/fr/donnees>

¹⁴ Dans la plupart des cas, le processus de déclaration de l'ITIE n'est pas chronophage et ne coûte pas cher aux entreprises. Ceci tient au fait que la grande majorité des entreprises ont déjà un accès facile aux données requises, qui sont nécessaires pour calculer de manière fiable leurs passifs fiscaux. Le coût minimal des déclarations ITIE pourrait être réduit davantage dans les cas où les déclarations sont conformes à la finalisation et à l'audit des états financiers annuels. Pour cette raison, la Norme ITIE met davantage l'accent sur la divulgation systématique par les entreprises et les organismes publics. La Norme ITIE 2019 dispose comme suit : « L'attente dans ce domaine est que les pays mettant en œuvre l'ITIE divulguent l'information requise par des déclarations régulières émanant du gouvernement et des entreprises (sites Internet, rapports annuels, etc.). Les Rapports ITIE doivent servir à compiler cette information et à attirer l'attention sur les lacunes éventuelles concernant ces données ou leur qualité » (Exigence 4.1).

largement absorbé par les avantages qu'apporte une transparence accrue. Ces coûts pour l'industrie peuvent être réduits davantage par l'établissement de normes mondiales cohérentes.

2. Définition de l'établissement des déclarations au niveau des projets

Dans l'optique de la poursuite du soutien de longue date qu'apporte le Gouvernement fédéral à l'ITIE, nous exhortons la SEC à adopter la définition de la Norme ITIE pour les déclarations au niveau des projets. Cette définition est tout à fait conforme aux exigences en matière de déclaration des pays membres de l'Union européenne, du Royaume-Uni, de la Norvège et du Canada.

La divulgation publique des paiements et des revenus par projet (également appelée déclaration « au niveau des projets » ou « projet par projet ») permet au public d'évaluer la mesure dans laquelle le gouvernement reçoit ce à quoi il doit s'attendre de chaque projet extractif individuel, car les paiements effectifs peuvent être comparés aux conditions énoncées dans les lois ou les contrats régissant le projet.

Les paiements par les entreprises versés aux gouvernements sont souvent prélevés sur la base des projets individuels, c'est-à-dire par des accords juridiques individuels donnant des droits sur un gisement extractif. Les entités publiques qui collectent ces paiements enregistrent également les montants reçus par projet dans leurs systèmes internes, souvent à l'exception des impôts généraux tels que l'impôt sur le revenu des entreprises, qui sont perçus et enregistrés d'habitude (mais pas toujours) par des entités juridiques.

Les données des projets peuvent aider les administrations fiscales à s'attaquer à d'éventuels évitements fiscaux et fraudes fiscales, en faisant la lumière sur les ententes sur les prix et en identifiant les risques que comporte la manipulation des prix des transferts. Pour les communautés d'accueil, elles peuvent contribuer à montrer les avantages que chaque projet extractif génère et permettre aux entités gouvernementales infranationales de calculer leur part des revenus dégagés au niveau des projets individuels, améliore ainsi la redevabilité sur le plan de l'utilisation des revenus et créant un effet dissuasif sur la corruption. Elles peuvent aussi aider les gouvernements à établir des prévisions plus précises concernant les changements futurs dans les revenus.

La Norme ITIE 2019 exige que les divulgations financières soient ventilées par projet pour les déclarations couvrant les exercices financiers se terminant le 31 décembre 2018, ou après. L'Exigence 4.7 de l'ITIE dispose comme suit :

4.7 Niveau de désagrégation

Il est exigé que les données ITIE soient ventilées par projet individuel, par entreprise, par entité de l'État et par flux de revenus.

Par un projet s'entendent des activités opérationnelles qui sont régies par un seul contrat, une licence, un bail, une concession ou tout accord de nature juridique similaire, définissant la base des obligations de paiement envers l'État. Toutefois, s'il existe une multiplicité de contrats étroitement liés entre eux, le groupe multipartite identifiera clairement et documentera les cas dans lesquels il s'agit d'un seul et même projet.

Les contrats étroitement liés entre eux constituent en général un ensemble cohérent de contrats portant sur des aspects opérationnels et géographiques intégrés, ou bien des licences, baux, concessions ou autres types d'accords avec les mêmes caractéristiques,

signés avec un gouvernement et donnant lieu à des obligations de paiement. De tels arrangements peuvent être régis par un seul et même contrat, un accord de coentreprise, un contrat de partage de production ou d'autres conventions juridiques globales.

Lorsqu'un paiement entrant dans le périmètre d'application des divulgations ITIE est recouvré au niveau de l'entité publique plutôt que du projet, l'entreprise pourra divulguer le paiement en se référant à cette entité.

Plusieurs autres Exigences de l'ITIE mentionnent ce niveau de désagrégation, telles que celles concernant les ventes des parts de production de l'État (4.2), les infrastructures et accords de troc (4.3), et les revenus provenant du transport (4.4).

Bien que l'approche adoptée par l'ITIE ne soit pas comparable aux exigences des États membres de l'Union européenne, du Royaume-Uni, de la Norvège et du Canada en matière de déclarations, elle est alignée sur ces mêmes exigences. L'ITIE demande que les divulgations à caractère financier soient effectuées tant par les gouvernements que par les entreprises. Elles doivent être « désagrégées par projet individuel, entreprise, entité gouvernementale et flux de revenus ». Les exigences concernant les déclarations dans les États membres individuels de l'Union européenne, le Royaume-Uni, la Norvège et le Canada donnent la latitude aux entreprises de consolider différents types de paiements. Par exemple, en vertu des exigences de l'Union européenne, du Royaume-Uni, de la Norvège et du Canada en matière de déclarations, celles-ci peuvent être agrégées dans les cas où l'entreprise adresse des paiements significatifs à cinq administrations locales différentes. L'ITIE ne permet pas le regroupement de paiements par *catégorie*, c.-à-d. ceux effectués sous forme d'impôts, de redevances, de droits à la production, ainsi que d'autres paiements du même type. L'ITIE exige une ventilation par type de paiement individuel ou de flux de revenus, c.-à-d. dans les cas de l'impôt sur les sociétés, de la taxation des plus-values, des taxes sur les opérations commerciales, des redevances, des dividendes, etc.

S'agissant des coûts et des avantages des déclarations au niveau des projets dans l'ITIE, les entreprises et les organismes publics ont souligné que ces déclarations sont souvent conformes à la façon dont les gouvernements perçoivent et enregistrent les paiements et les revenus. Le temps et les coûts des déclarations ITIE, ainsi que les écarts qui s'y manifestent, en sont réduits. La communauté des investisseurs a également apporté son soutien à l'établissement de déclarations au niveau des projets, en notant combien ces déclarations peuvent contribuer à un climat d'investissement plus stable et améliorer la capacité des investisseurs à gérer les risques.

Une rétrospective de l'expérience de l'ITIE en matière de déclarations au niveau des projets à ce jour est jointe à l'annexe A. Le texte de la *Note d'orientation de l'ITIE sur les déclarations au niveau des projets* figure à l'annexe B¹⁵.

Nous fondant sur notre expérience des pratiques de déclaration courantes, nous pouvons dire que les déclarations au niveau des projets n'imposent pas de charges administratives importantes aux entreprises déclarantes. La plupart des entreprises soutenant l'ITIE se livrent déjà à ces déclarations par défaut (vu qu'elles ont un seul projet dans des pays donnés), ou peuvent les lancer rapidement, car les ajustements aux procédures de déclaration existantes sont minimales.

¹⁵<https://eiti.org/fr/document/note-dorientation-29-sur-declarations-par-projet-0>

Le paysage de la transparence dans les industries extractives a changé de manière significative au cours des 10 dernières années. Il s'est déplacé au-delà des divulgations de revenus et couvre dorénavant l'application des contrats et des conditions financières, la propriété des entreprises, les divulgations de paiements au niveau des projets et les paiements versés aux gouvernements pour les achats de pétrole, de gaz et de minéraux. Le gouvernement et le secteur extractif des États-Unis ont joué un rôle clé en contribuant à l'agencement de la Norme ITIE. Nous vous disons notre appréciation pour l'appui que le Gouvernement des États-Unis accorde depuis longtemps déjà à l'ITIE, et nous espérons qu'une harmonie ainsi qu'une complémentarité prévaudront entre le règlement de la SEC et la Norme ITIE.

Recevez, Madame la Secrétaire, nos meilleures salutations,

Mark Robinson
Directeur exécutif
Secrétariat international de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE)