

Évaluation des progrès effectués vers la conformité à l'Exigence 2.5 sur la propriété effective

Ce document présente le cadre d'évaluation des progrès effectués vers la conformité à l'Exigence sur la propriété effective (2.5) dans la Validation. Ce cadre vise à s'assurer que les pays mettant en œuvre l'ITIE disposent d'orientations adéquates dans les travaux préparatoires à l'approche de la date butoir du 1^{er} janvier 2020. Il se compose d'une évaluation technique de la conformité aux différentes composantes de l'exigence et d'une évaluation d'efficacité.

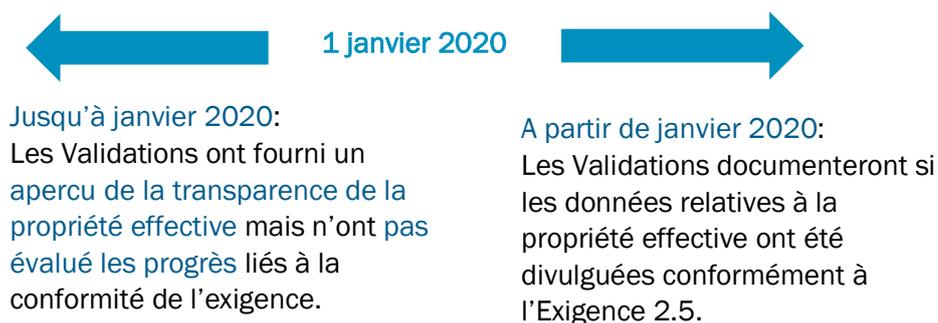
Au cours de la première phase (jusqu'au 31 décembre 2021), la Validation examinera un ensemble de critères initiaux permettant d'obtenir une évaluation indiquant des « progrès satisfaisants » par rapport à l'Exigence. Cette approche par étapes a pour but de tenir compte des difficultés rencontrées dans la divulgation systématique d'informations sur la propriété effective et des efforts déployés par les pays pour instaurer des cadres légaux et institutionnels favorables. Cette approche progressive permettra donc aux pays de rendre compte des progrès réalisés et d'identifier les prochaines étapes nécessaires à la divulgation d'informations sur les propriétaires effectifs dans leurs juridictions.

Les délais de l'évaluation de l'Exigence 2.5 suivront le calendrier de Validation convenu, avec des ajustements permettant de s'assurer que tous les pays se soumettent à l'évaluation dans des délais raisonnables.

Exigence ITIE 2.5

La Norme ITIE 2016 prévoit que les divulgations sur la propriété effective se feront progressivement. On y lit que les Groupes multipartites devront adopter des feuilles de route sur la propriété effective avant le 1^{er} janvier 2017 et que la pleine divulgation des propriétaires effectifs sera obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2020.

Figure 1. Calendrier de l'évaluation de l'Exigence 2.5



Encadré 1 – Exigence 2.5 de la Norme ITIE 2019

2.5 La propriété effective

a) Il est recommandé que les pays mettant en œuvre l'ITIE tiennent un registre public des propriétaires effectifs de la ou des personne(s) morale(s) sollicitant ou détenant une participation dans une licence ou un contrat d'exploration ou d'exploitation de pétrole, de gaz ou de minerais, comportant notamment l'identité de leur(s) propriétaire(s) effectif(s), leur niveau de participation, ainsi que des détails sur les modalités de participation ou de contrôle. Dans la mesure du possible, les informations concernant la propriété effective devront être intégrées dans la documentation à déposer par les entreprises auprès des régulateurs des sociétés, des administrations boursières ou des organismes chargés de l'octroi de licences dans le secteur extractif. Si ces informations sont déjà publiques, le Rapport ITIE devra indiquer la manière d'y accéder.

b) les pays mettant en œuvre l'ITIE devront fournir des précisions sur la politique du gouvernement et sur les discussions des Groupes multipartites en matière de divulgation relative à la propriété effective. Cela inclut des informations détaillées sur les dispositions légales pertinentes, sur les pratiques de divulgation adoptées et sur toute réforme prévue ou en cours concernant la divulgation d'informations sur la propriété effective.

c) à compter du 1^{er} janvier 2020, il est exigé que les pays mettant en œuvre l'ITIE demandent – et que les entreprises divulguent – les informations relatives à la propriété effective. Cela s'applique 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 et devra inclure l'identité de leurs propriétaires effectifs, leur degré de participation et les modalités d'exercice de cette participation ou du contrôle desdites entreprises. Toute lacune ou

insuffisance significative dans la déclaration des informations sur la propriété effective devra être indiquée, y compris en citant le nom des entités qui n'ont pas soumis, en partie ou en totalité, les informations sur la propriété effective. Si un pays fait face à des difficultés constitutionnelles ou à des obstacles pratiques importants à la mise en œuvre de cette Exigence au 1^{er} janvier 2020, il pourra faire une demande de mise en œuvre adaptée conformément à l'article 1 des procédures du Conseil d'administration de l'ITIE concernant le suivi de la mise en œuvre de l'ITIE.

d) Les informations relatives à l'identité des propriétaires effectifs devront comprendre le nom, la nationalité et le pays de résidence de ces personnes et permettre d'identifier toute personne politiquement exposée. Il est également recommandé de divulguer le numéro d'identité national, la date de naissance, l'adresse privée ou professionnelle et les coordonnées de ces personnes.

e) Le Groupe multipartite devra évaluer les éventuels mécanismes existants afin de s'assurer que les informations sur la propriété effective sont fiables, et convenir d'une approche garantissant que les personnes morales entrant dans le périmètre d'application de l'Exigence 2.5(c) veillent à l'exactitude des informations la propriété effective qu'elles fournissent. Il pourra s'agir de demander aux entreprises d'attester le formulaire de déclaration de la propriété effective en le faisant signer par un membre de leur équipe de direction ou par leur conseiller juridique principal, ou en présentant des documents justificatifs.

f) Définition de la propriété effective :

i. Le ou les propriétaire(s) effectif(s) d'une entreprise sont la ou les personne(s) physique(s) qui, directement ou indirectement, possèdent ou exercent en dernier ressort le droit de propriété ou le contrôle de l'entité juridique.

ii. Le Groupe multipartite devra convenir d'une définition adéquate du terme « propriétaire effectif ». Cette définition devra être alignée sur la disposition (f)(i) ci-dessus et tenir compte des normes internationales et législations nationales pertinentes. Elle devra comporter des seuils pour le degré de participation au capital des entreprises concernées. La définition devra également préciser les obligations de déclaration pour les personnes politiquement exposées.

iii. Les entreprises cotées en bourse, y compris leurs filiales en propriété exclusive, sont tenues de préciser la bourse de valeurs où elles sont cotées et d'indiquer un lien vers la documentation qu'elles ont à déposer auprès de cette bourse.

iv. Dans le cas d'opérations conjointes, chaque entité au sein du partenariat devra divulguer l'identité de son ou ses propriétaire(s) effectif(s), sauf si elle est cotée en bourse ou est une filiale en propriété exclusive d'une entreprise cotée en bourse. Chaque entité au sein du partenariat est responsable de l'exactitude des informations fournies.

g) Les pays mettant en œuvre l'ITIE et les groupes multipartites doivent aussi veiller à ce que soient divulguées l'identité des propriétaires légaux et leur participation au capital des entreprises.

Évaluer les progrès accomplis dans la divulgation de la propriété effective

i. Progrès dans le respect de l'Exigence et implications pour l'évaluation globale

Le cadre de validation de l'Exigence 2.5 consiste en une évaluation technique de la conformité avec l'Exigence et une évaluation d'efficacité. La Validation permettra d'évaluer la conformité technique avec l'Exigence, c'est-à-dire la mesure dans laquelle le pays mettant en œuvre l'ITIE a pris en compte chaque aspect de l'Exigence 2.5. En outre, la Validation prendra en compte l'efficacité des divulgations, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les divulgations contribuent à l'objectif global de l'Exigence 2.5. Cette approche reconnaît (a) que la Validation de l'Exigence nécessite un cadre clair et objectif, et que (b) l'objectif de l'Exigence est de garantir que les divulgations dissuadent ou révèlent efficacement les irrégularités et les conflits d'intérêts et renforcent un environnement commercial transparent.

a. Évaluation technique de la conformité

L'évaluation technique prendra en compte la conformité à chaque aspect de l'Exigence. Au cours de la phase initiale, du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021, la Validation portera sur un sous-ensemble plus restreint de questions. Cela permettra aux pays de bénéficier des recommandations découlant de la Validation et de continuer à améliorer les divulgations avant la réévaluation de l'Exigence. Cela permettra néanmoins de définir des attentes concrètes et d'établir un cadre clair pour l'évaluation. Dans cette première phase, les progrès seront jugés satisfaisants si les critères initiaux sont remplis. Les pays recevront des informations sur les écarts entre leur niveau actuel de mise en œuvre et la mise en œuvre intégrale.

À compter du 1^{er} janvier 2022, la Validation sera basée sur une conformité totale avec tous les aspects de l'Exigence. Le tableau ci-dessous contient des questions à prendre en compte par le Validateur au cours de la première et de la deuxième phases. Bien que les Validations de la première phase soient axées sur un nombre limité de questions qui constituent les critères initiaux devant être évalués comme indiquant des « progrès significatifs », les progrès ultérieurs seront documentés, le cas échéant.

Tableau 1. Évaluation technique de l'Exigence 2.5 pendant les phases 1 et 2.

Éléments de l'Exigence 2.5	Phase 1 : Questions à prendre en considération par le Validateur jusqu'au 31 décembre 2021 (critères initiaux de conformité pour parvenir à « progrès satisfaisants »)	Phase 2 : Questions à prendre en considération par le Validateur à partir du 1 ^{er} janvier 2022
<i>Registre public des propriétaires effectifs (recommandation) (2.5.a).</i>	<i>Existe-t-il des lois, des réglementations ou des politiques appuyant la création et l'actualisation d'un registre public des propriétaires effectifs, notamment des entreprises qui font une demande de licence ou de contrat pétrolier, gazier ou minier, de production ou d'exploration, l'exploitent ou y détiennent une participation directe ?</i>	<i>Existe-t-il déjà un registre public des propriétaires effectifs des entreprises qui font une demande de licence ou de contrat pétrolier, gazier ou minier, de production ou d'exploration, l'exploitent ou y détiennent une participation directe ? Précise-t-il l'identité des propriétaires effectifs, leur degré de participation au capital des entreprises et les modalités d'exercice de leur participation ou de leur contrôle ? Ces informations figurent-elles dans les documentations à déposer auprès des autorités compétentes ?</i>
Apport de précisions sur la politique du gouvernement et sur les discussions du Groupe multipartite (2.5.b).	La politique du gouvernement et les discussions du Groupe multipartite en matière de divulgation relative à la propriété effective sont-elles documentées, avec notamment des informations détaillées sur les dispositions légales pertinentes, les pratiques réelles de divulgation et toute réforme prévue ou en cours ?	
Obligation pour les pays mettant en œuvre l'ITIE de demander – et pour les entreprises de divulguer – les	Le pays mettant en œuvre l'ITIE a-t-il demandé que les informations relatives à la propriété effective soient publiées par les entreprises qui font une demande de licence ou de contrat pétrolier, gazier ou minier, de production ou d'exploration, l'exploitent ou y détiennent une participation ?	Toutes les entreprises ayant fait une demande de licence ou de contrat pétrolier, gazier ou minier, de production ou d'exploration, l'exploitant ou y détenant une participation, ont-elles transmis ces

informations relatives à la propriété effective (2.5.c).

Le cadre légal permet-il de déposer une telle demande ?

Une ou des entreprises ayant fait une demande de licence ou de contrat pétrolier, gazier ou minier, de production ou d'exploration, l'exploitant ou y détenant une participation, ont-elles transmis ces informations ?

Les informations **demandées** précisent-elles l'identité des propriétaires effectifs, leur degré de participation au capital des entreprises et les modalités d'exercice de leur participation ou de leur contrôle ?

informations ?

Les informations **divulguées** précisent-elles l'identité des propriétaires effectifs, leur degré de participation au capital des entreprises et les modalités d'exercice de leur participation ou de leur contrôle ?

Divulgations des lacunes et incertitudes (2.5.c).

Le Groupe multipartite a-t-il identifié des lacunes ou des incertitudes dans la divulgation des informations sur la propriété effective, notamment une évaluation de la matérialité des omissions et de la fiabilité des informations sur les propriétaires ?

Le gouvernement ou le Groupe multipartite ont-ils convenu et gardé trace de plans visant à surmonter les difficultés identifiées ?

Le Groupe multipartite a-t-il identifié et documenté des lacunes ou des incertitudes dans la divulgation des informations sur la propriété effective, notamment une évaluation de la matérialité des omissions et de la fiabilité des informations sur les propriétaires ?

Les entreprises qui n'auraient pas fourni tout ou partie des informations sur la propriété effective y sont-elles citées ?

Le gouvernement ou le Groupe multipartite ont-ils gardé trace des efforts déployés pour y remédier et pour renforcer les systèmes de divulgation ?

Informations requises sur l'identité des propriétaires effectifs : nationalité, pays de résidence, personnes politiquement exposées (2.5.d).

Il est recommandé de divulguer le numéro d'identité national, la

Les informations **demandées** comprennent-elles des détails sur l'identité du ou des propriétaires effectifs, notamment sa nationalité et son pays de résidence, et identifient-elles les personnes politiquement exposées ?

Les informations **divulguées** sur l'identité du ou des propriétaires effectifs comprennent-elles son nom, sa nationalité et son pays de résidence ?

Des personnes politiquement exposées sont-elles identifiées ?

Le numéro national d'identité, la date de naissance, l'adresse du domicile ou l'adresse de correspondance et les coordonnées de ces

*date de naissance,
l'adresse et les
coordonnées de ces
personnes (2.5.d).*

personnes sont-ils divulgués ?

Garanties quant à
l'exactitude des
informations (2.5.e)

L'entité gouvernementale compétente ou le Groupe multipartite ont-ils établi une approche permettant d'obtenir des entreprises participantes des garanties quant à l'exactitude des informations qu'elles fournissent sur leurs propriétaires effectifs ?

Les entreprises se sont-elles conformées aux garanties établies par l'entité gouvernementale compétente ou le Groupe multipartite ?

Obligation pour le Groupe multipartite de convenir d'une définition adéquate du terme « propriétaire effectif » (2.5.f.ii) et de préciser les seuils du degré de participation au capital et les obligations de déclaration pour les personnes politiquement exposées.

Le Groupe multipartite est-il convenu d'une définition adéquate du terme « propriétaire effectif » ?

La définition est-elle alignée sur l'Exigence 2.5.f.i et tient-elle compte des normes internationales et des législations nationales pertinentes ?

Précise-t-elle le(s) seuil(s) du degré de participation au capital des entreprises concernées ainsi que les obligations de déclaration pour les personnes politiquement exposées ?

La définition figure-t-elle dans le Rapport ITIE ou celui-ci comprend-il une référence ou un lien vers une autre source publique (p. ex., une loi) qui inclut cette définition ?

Obligation pour les entreprises cotées en bourse de préciser la bourse de valeurs où elles sont cotées et d'indiquer un lien vers la documentation qu'elles ont à déposer auprès de cette bourse (2.5.f.iii).

Pour les entreprises cotées en bourse, y compris leurs filiales en propriété exclusive, la bourse de valeurs où elles sont cotées et le lien vers la documentation qu'elles ont à déposer auprès de cette bourse sont-ils précisés dans le registre public ou le Rapport ITIE ?

Le Groupe multipartite a-t-il examiné la rigueur avec laquelle les exigences des bourses sont mentionnées et quelles informations sur la propriété effective sont disponibles à partir des déclarations des entreprises auprès des bourses dans le cadre des divulgations ?

Dans le cas d'opérations conjointes, obligation de déclarer les propriétaires effectifs de chaque entité du partenariat (2.5.f.iv).

Dans le cas d'opérations conjointes, chaque entité au sein du partenariat a-t-elle divulgué l'identité de son ou ses propriétaire(s) effectif(s), sauf si elle est cotée en bourse ou est une filiale en propriété exclusive d'une entreprise cotée en bourse ? Chaque entité au sein du partenariat a-t-elle fourni les garanties éventuellement demandées par le Groupe multipartite ou l'Administrateur Indépendant ?

Le Rapport ITIE doit également divulguer l'identité des propriétaires légaux et leur participation au capital des entreprises (2.5.g).

Les informations sur les propriétaires légaux et leur participation au capital de ces entreprises sont-elles accessibles au public ?

b. Évaluation de l'efficacité

L'évaluation de l'efficacité des divulgations sur la propriété effective s'appuiera sur les constatations de l'évaluation technique, les évaluations réciproques du Groupe d'action financière (GAFI), la documentation des travaux du Groupe multipartite et les consultations des parties prenantes pour permettre de déterminer si la mise en œuvre répond à l'objectif général de l'Exigence 2.5. Dans la première phase en particulier, l'évaluation tiendra également compte de la direction prise.

La nature de l'Exigence 2.5 diffère quelque peu des autres Exigences ITIE. Premièrement, l'obtention d'informations complètes sur la propriété effective de chaque entreprise peut, dans la pratique, ne pas être réalisable dans tous les pays. Deuxièmement, l'exhaustivité des informations est une mesure imparfaite de l'efficacité des divulgations. Il est essentiel pour atteindre l'objectif de l'Exigence de garantir la fiabilité des données provenant d'entreprises à haut risque, telles que celles appartenant à des personnes politiquement exposées.

L'évaluation par le Groupe multipartite des raisons qui expliquent les lacunes et les incertitudes des données joue un rôle essentiel pour garantir l'efficacité des divulgations et remédier aux insuffisances. L'évaluation de l'efficacité aura pour but d'aider le Validateur et le Conseil d'administration à déterminer si les éventuelles omissions peuvent avoir une incidence sur le niveau de progrès au cours de la deuxième phase, et à fournir des recommandations utiles au pays mettant en œuvre l'ITIE.

En évaluant la matérialité des omissions, le Validateur pourra examiner si le Groupe multipartite a démontré que des informations complètes sur la propriété effective sont publiquement disponibles pour les entreprises qui versent des paiements significatifs au gouvernement, détiennent des concessions importantes ou ont récemment obtenu des licences. Le Validateur pourra également prendre en compte les éventuelles préoccupations exprimées par les parties prenantes concernant des omissions ou des suspicions selon lesquelles des personnes politiquement exposées sont liées à une entreprise qui n'a pas divulgué d'informations.

La Validation visera donc à déterminer si le pays mettant en œuvre l'ITIE a pris des mesures suffisantes pour garantir la divulgation des propriétaires effectifs des entreprises à haut risque et indiquer si ces entreprises se sont conformées aux exigences de divulgation. Cette approche fondée sur les risques aidera les Groupes multipartites et le Validateur à cibler les omissions les plus pertinentes. L'évaluation examinera également si les seuils de propriété applicables à la divulgation des propriétaires effectifs sont adéquats et elle fournira des recommandations.

L'évaluation mettra en évidence les forces et les faiblesses de la fiabilité des données et des garanties convenues. Les experts consultés par le Secrétariat international ont souligné l'importance d'une vérification indépendante des informations sur la propriété effective. Les garanties fournies uniquement par les entreprises elles-mêmes présentent des faiblesses, certaines pouvant avoir un intérêt à retenir des informations. L'évaluation examinera aussi si les données sont divulguées dans un format accessible et utilisable.

c. Résultat de la Validation

Il est proposé que l'évaluation de l'Exigence 2.5 ait sur le niveau global de progrès le même effet que toute autre exigence. En pratique, une évaluation inférieure au niveau « progrès satisfaisants » dans la mise en œuvre de l'Exigence 2.5 empêchera d'obtenir une évaluation globale de « progrès satisfaisants ».

Figure 2. Calendrier des phases 1 et 2.



Cependant, dans la première phase, la mise en œuvre des critères initiaux permettra de juger les progrès comme satisfaisants. Le tableau ci-dessous propose des objectifs pour atteindre les différents niveaux de progrès des phases 1 et 2.

Tableau 2. Niveaux de progrès des phases 1 et 2.

Niveau de progrès	Phase 1 (1 ^{er} janvier 2020 – 31 décembre 2021)	Phase 2 (au 1 ^{er} janvier 2022)
Progrès exceptionnels	Ne s'applique pas.	La mise en œuvre dépasse les aspects requis par l'Exigence et l'évaluation démontre que la divulgation est efficace et systématique.
Progrès satisfaisants	Les critères initiaux sont pleinement remplis (<i>voir tableau 1</i>) et la priorité affichée est de garantir une divulgation efficace des informations.	Tous les aspects de l'Exigence sont pleinement satisfaits. Les éventuelles omissions ont été examinées par le Groupe multipartite et ne sont pas importantes.
Progrès significatifs	Des éléments significatifs des critères initiaux sont remplis et des efforts ont été déployés pour promouvoir une divulgation efficace.	Des éléments importants de l'Exigence sont en cours de mise en œuvre et le pays mettant en œuvre l'ITIE a fait des efforts pour garantir une divulgation efficace des informations.
Progrès inadéquats	Des éléments significatifs des critères initiaux ne sont pas remplis.	Des aspects importants de l'Exigence ne sont pas satisfaits et une divulgation efficace n'a pas lieu.

Aucun progrès	Aucun progrès dans la mise en œuvre des critères initiaux.	Aucun progrès dans la mise en œuvre de l'Exigence.
---------------	--	--

Il est important de noter que la Validation fournira au pays mettant en œuvre l'ITIE une orientation stratégique sur l'amélioration de l'exhaustivité, de la fiabilité et de l'efficacité des informations à fournir sur la propriété effective. Les recommandations s'appuieront à la fois sur les lacunes identifiées dans l'évaluation technique et sur les opportunités découlant de l'évaluation de l'efficacité.

ii. Calendrier d'évaluation des progrès

L'Exigence 2.5 sera évaluée dans les Validations à partir du 1^{er} janvier 2020. Les pays mettant en œuvre l'ITIE seront validés en fonction de l'Exigence 2.5 conformément au calendrier de Validation existant. Comme pour d'autres exigences, l'évaluation prendra en compte les progrès accomplis jusqu'à la date de début de la Validation.

Les 12 Validations suivantes sont actuellement programmées pour 2020 :

Ghana	27 février 2020 (troisième Validation)
Mauritanie	27 février 2020 (troisième Validation)
Seychelles	1 ^{er} avril 2020 (deuxième Validation)
Mexique	25 avril 2020
Guyana	25 avril 2020
Papouasie-Nouvelle-Guinée	30 avril 2020 (deuxième Validation)
Guinée	27 août 2020 (deuxième Validation)
Éthiopie	27 août 2020 (deuxième Validation)
Malawi	27 août 2020 (deuxième Validation)
Trinité-et-Tobago	27 août 2020 (deuxième Validation)
Philippines	5 octobre 2020 (nouvelle Validation)
Tchad	8 novembre 2020 (deuxième Validation)

Le respect du calendrier de Validation convenu implique que certains pays peuvent être en mesure de réaliser des progrès globaux satisfaisants dans le respect de la Norme jusqu'en 2023 sans avoir été évalués pour l'Exigence 2.5. Par conséquent, les pays qui réaliseront des progrès globalement satisfaisants dans le cadre d'une Validation commencée ou achevée en 2019 feront l'objet d'une nouvelle Validation sur l'Exigence 2.5 le 1^{er} janvier 2021. Ces évaluations plus limitées auront des délais similaires pour les mesures correctives, soit 3 à 18 mois, conformément à l'article 4 de la Section sur le suivi de la mise en œuvre de l'ITIE par le Conseil d'administration de l'ITIE dans la Norme ITIE 2019. Le résultat aura une incidence sur l'évaluation globale des progrès, qui pourrait changer si les progrès relatifs à l'Exigence 2.5 sont inférieurs au niveau « progrès satisfaisants ».

Utiliser l'évaluation des progrès pour mesurer et appuyer l'efficacité de la mise en œuvre

Jusqu'à présent, la Validation a permis de recenser les lacunes et de formuler des recommandations en vue du renforcement de la mise en œuvre. Compte tenu des difficultés et des faibles progrès observés dans la mise en œuvre des feuilles de route sur la propriété effective, il est probable que les évaluations du respect de l'Exigence 2.5 seront déterminantes pour faire le point sur les avancées accomplies et définir les prochaines étapes à suivre pour divulguer les propriétaires effectifs.

Le Secrétariat International élaborera aussi des orientations sur les approches juridiques des propriétaires effectifs, y compris les définitions et seuils, sur la base des meilleures pratiques émergentes et des défis particuliers liés à la transparence de la propriété dans les secteurs pétrolier, gazier et minier. Les pays mettant en œuvre l'ITIE et les Groupes multipartites sont invités à autoévaluer leurs progrès, si besoin avec l'aide du Secrétariat international.