



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.10.2011

SEC(2011) 1290 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Partie II

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT
relative à la publication d'informations financières selon une ventilation par pays**

Accompagnant le document

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive
2004/109/CE du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence
et**

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux états
financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports associés de certaines
formes d'entreprises**

{COM(2011) 684 final}

{SEC(2011) 1289 final}

RÉSUMÉ

1. INTRODUCTION

Les multinationales exercent leurs activités dans le monde entier en s'appuyant sur de nombreuses entreprises filiales. Jusqu'à aujourd'hui, toutes les informations relatives aux activités d'un groupe étaient compilées, chaque année, dans un lot unique de comptes consolidés. Cette méthode permet aux investisseurs, et aux autres utilisateurs de ces comptes, de s'informer de la situation financière et de la rentabilité du groupe dans son ensemble.

La déclaration pays par pays est une autre approche de l'information financière, qui prévoit la présentation sur une base nationale, plutôt que mondiale, de certaines informations financières. Elle ne remplace pas les comptes consolidés, mais les complète.

2. DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Quel est le problème?

Si les entreprises multinationales exercent leurs activités dans de nombreux pays étrangers, les détails de ces activités au niveau national ne sont généralement pas rendus publics. Ce manque de transparence des données financières par pays nuit à la responsabilisation des gouvernements, notamment dans certains pays en développement riches en ressources naturelles, concernant les revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles telles que le pétrole, le gaz, les minerais et les forêts. Les partisans de la déclaration pays par pays font valoir que si les sommes versées par les multinationales aux différents gouvernements étaient connues, les citoyens et d'autres parties intéressées seraient davantage en mesure d'exiger que les gouvernements rendent compte de la manière dont ces sommes ont été dépensées, ce qui pourrait favoriser la croissance économique et contribuer à réduire la pauvreté, la corruption et les conflits internes.

2.2. Quelles sont les causes du problème?

Il n'existe actuellement aucune obligation de fournir des informations financières selon une ventilation par pays.

Les multinationales sont libres de publier volontairement des informations pays par pays, mais peu d'entre elles le font. Les gouvernements nationaux peuvent par ailleurs adopter sur une base volontaire l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), qui couvre les différents acteurs des industries extractives. Sur les 50 pays considérés comme riches en hydrocarbures ou en minerais par le FMI, cependant, seuls neufs se conforment à l'ITIE actuellement. Un seul pays déclare les sommes versées aux autorités en rapport avec les activités forestières.

2.3. Quelle est l'ampleur du problème?

En l'absence d'obligation de publier des informations pays par pays, il n'existe aucune donnée fiable concernant le niveau actuel des sommes versées aux gouvernements hôtes par les entreprises extractives et les exploitants forestiers.

Après avoir examiné onze rapports nationaux, l'ITIE a fait savoir que les gouvernements hôtes concernés recevaient chaque année, collectivement, 43,5 milliards de dollars des industries pétrolière, gazière, minière et forestière¹, ce qui représente en moyenne 11,5 % du PIB de ces pays.

Les services de la Commission ont évalué que les sociétés pétrolières et gazières cotées de l'UE pourraient avoir versé collectivement (impôts, primes et redevances compris) 362 milliards d'euros aux gouvernements à travers le monde en 2009. Dans son rapport ITIE de 2009, le Liberia a fait état de 1,9 million de dollars versés au gouvernement dans le cadre de l'exploitation forestière, ce qui représentait 5,7 % des revenus du gouvernement provenant de l'exploitation des ressources naturelles.

2.4. Subsidiarité

Il est préférable de légiférer au niveau de l'UE pour garantir un traitement homogène à travers l'Union de toutes les multinationales européennes actives dans l'exploitation des hydrocarbures, des minerais et des forêts primaires².

3. OBJECTIFS

La proposition vise avant tout à renforcer la transparence des activités des multinationales en augmentant la quantité d'informations devant faire l'objet d'une déclaration pays par pays. Cette mesure devrait permettre à la société civile de disposer d'informations pertinentes grâce auxquelles elles pourra amener les gouvernements à rendre compte des recettes provenant des autorisations d'exploiter les ressources naturelles.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Les services de la Commission ont recensé et examiné un certain nombre d'options stratégiques devant permettre d'atteindre l'objectif fixé ci-dessus:

- (1) statu quo;
- (2) soutien à une initiative internationale visant à rendre obligatoire la publication d'informations pays par pays pour les multinationales des secteurs des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires. Dans le cadre de cette option, toutes les multinationales (qu'elles soient établies ou non dans l'UE) seraient soumises à ces nouvelles obligations;
- (3) obligation, pour les multinationales européennes des secteurs des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de déclarer, pays par pays, les sommes versées aux gouvernements;

¹ Vue d'ensemble des rapports ITIE nationaux, 2009, <http://eiti.org/files/Overview%20EITI%20Reports.pdf> (en anglais).

² Définies dans la directive 2009/28/CE comme des forêts d'essences indigènes se régénérant naturellement, «lorsqu'il n'y a pas d'indication clairement visible d'activité humaine et que les processus écologiques ne sont pas perturbés de manière importante».

- (4) obligation, pour les multinationales européennes des secteurs des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de déclarer, pays par pays et projet par projet, les sommes versées aux gouvernements;
- (5) obligation, pour les multinationales européennes des secteurs des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de produire des déclarations pays par pays dans tous les domaines (sommes versées aux gouvernements, recettes, coûts, bénéfices, charges fiscales à payer ou déjà payées, actifs détenus et transactions internes au groupe).

Les tableaux ci-dessous résument l'analyse des options stratégiques.

Tableau 1: évaluation des options stratégiques:

Option	Impact sur la transparence	Impact sur la compétitivité et l'égalité des conditions de concurrence	Impact potentiel sur les coûts	Estimation des coûts de mise en conformité la 1 ^{re} année
0. Statu quo	0	0	0	0
1. Action internationale	+	++	-	Voir remarque
2. Obligation, pour les multinationales européennes des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de déclarer, pays par pays, les sommes versées aux gouvernements	+	-	-	573 millions d'euros
3. Obligation, pour les multinationales européennes des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de déclarer, pays par pays et projet par projet, les sommes versées aux gouvernements	++	-	-	1 145 millions d'euros
4. Obligation, pour les multinationales européennes des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de produire des déclarations pays par pays dans tous les domaines	++	--	--	2 887 millions d'euros

«+» positif, «++» très positif, «-» négatif, «--» très négatif; «0» neutre.

Remarque: les coûts de cette option dépendraient au final de la nature exacte du régime de déclaration pays par pays adopté à l'échelle internationale.

Source: analyse des services de la Commission

Tableau 2: acceptabilité pour les parties concernées:

Option	CATÉGORIE DE PARTIES CONCERNÉES				
	Préparateurs	Utilisateurs	Cabinets d'audit/ cabinets comptables	Autorités publiques	Autres
0. Statu quo	0	0	0	0	0
1. Action internationale	++	+	+	+	+
2. Obligation, pour les multinationales européennes des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de déclarer, pays par pays, les sommes versées aux gouvernements	+	+	-	++	++
3. Obligation, pour les multinationales européennes des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de déclarer, pays par pays et projet par projet, les sommes versées aux gouvernements	+	++	-	+	++
4. Obligation, pour les multinationales européennes des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de produire des déclarations pays par pays dans tous les domaines	--	++	--	-	+
«+» positif, «++» très positif, «-» négatif, «--» très négatif; «0» neutre. Préparateurs: multinationales, autres entreprises, associations d'entreprises. Utilisateurs: organisations non gouvernementales (ONG), investisseurs. Autorités publiques: organismes de normalisation comptable ou ministères nationaux. Autres: partis politiques, facultés de droit, personnes privées. Source: analyse des services de la Commission					

Après comparaison des grandes options stratégiques décrites ci-dessus, le soutien à une initiative mondiale encourageant la publication des sommes versées aux gouvernements par les entreprises extractives et les exploitants de forêts primaires apparaît comme la meilleure option sur le plan de la compétitivité, de la transparence et de l'acceptabilité pour les parties concernées. Rien ne permet cependant de garantir qu'un accord international puisse être conclu concernant la déclaration pays par pays des sommes versées aux gouvernements.

L'option stratégique privilégiée est donc celle qui consiste à obliger les multinationales européennes du secteur des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires à déclarer, pays par pays et projet par projet, les sommes versées aux gouvernements. Il s'agirait de cibler les multinationales cotées sur les marchés boursiers réglementés de l'UE ainsi que les grandes entreprises européennes non cotées actives dans le secteur des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires, de manière à garantir des conditions de concurrence homogènes entre ces catégories d'entreprises.

La mise sur pied d'une initiative internationale en faveur de la déclaration pays par pays et le soutien à une telle initiative restent essentiels, car une action isolée de l'UE en la matière ne permettra pas de dresser un tableau complet des sommes reçues par les gouvernements au titre

de l'exploitation des ressources naturelles. Plus particulièrement, une action isolée de l'UE ne permettra pas de rendre compte des activités des compagnies pétrolières nationales qui, à l'échelle mondiale, contrôlent la plus grande partie des réserves et de la production de pétrole et de gaz.

5. ANALYSE DES PRINCIPALES INCIDENCES DE L'OPTION STRATEGIQUE PRIVILEGIEE

5.1.1. *Accroissement de la transparence*

De manière générale, la déclaration pays par pays et projet par projet des sommes versées aux gouvernements par les entreprises extractives et les exploitants de forêts primaires devrait fournir aux investisseurs et à la société civile sensiblement plus d'informations qu'actuellement sur les sommes versées par les multinationales de l'UE aux gouvernements hôtes en échange du droit d'exploiter les ressources naturelles des pays concernés. La publication de ces informations devrait contribuer à rendre les gouvernements plus responsables. La déclaration projet par projet permettrait à la société civile des régions situées à proximité d'une mine, d'un gisement de pétrole, d'une forêt ou autre de connaître le montant des sommes reçues par les gouvernements pour l'exploitation de ces ressources locales.

5.1.2. *Renforcement potentiel de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)*

La publication d'un plus grand nombre de données concernant les sommes versées aux gouvernements hôtes permettra à la société civile d'exercer une pression plus forte sur les gouvernements nationaux afin qu'ils rendent compte de la manière dont ont été dépensées les sommes provenant des multinationales des secteurs des industries extractives et de l'exploitation des forêts primaires. Certains gouvernements pourraient répondre à de telles pressions en mettant localement en œuvre l'ITIE, ce qui augmenterait le nombre de pays couverts par cette initiative. Au final, celle-ci pourrait, en étant adoptée par un nombre sensiblement plus élevé de pays, couvrir des entreprises publiques extérieures à l'UE, ce qui limiterait, pour les multinationales de l'UE, toute perte éventuelle de compétitivité vis-à-vis de telles entreprises.

5.1.3. *Amélioration de l'environnement opérationnel pour les entreprises extractives et les exploitants de forêts primaires*

Une gestion plus responsable dans les pays riches en ressources naturelles devrait entraîner une plus grande stabilité politique qui, elle-même, offrira un environnement économique plus stable aux multinationales qui réalisent des investissements significatifs dans ces pays.

5.1.4. *Hausse des coûts administratifs*

L'option stratégique privilégiée entraînera une augmentation des coûts administratifs. Ces derniers ont été évalués comme suit par les services de la Commission:

Tableau 3: coûts administratifs de la politique proposée			
	Nombre estimé d'entrepris es	Coût pour la première année (en millions d'euros)	Coût pour les années suivantes (en millions d'euros)

Industries extractives - multinationales cotées	171	740	192
Industries extractives - grandes multinationales non cotées	419	397	103
Exploitation forestière - multinationales cotées et grandes multinationales non cotées	26	8	2
Total	616	1 145	297

Ces coûts ne couvrent pas le contrôle légal des informations. Une obligation de contrôle légal devrait augmenter les coûts récurrents annuels de quelque 90 millions d'euros. Les estimations de coûts se fondent par ailleurs sur le principe (formulé par les entreprises interrogées) que seules les informations significatives seront publiées.

5.1.5. Désavantage concurrentiel

Si la publication pays par pays des sommes versées aux gouvernements ne fournirait aucune indication directe sur le montant du chiffre d'affaires, des charges et des bénéfices d'une multinationale sur un territoire donné, elle pourrait, dans certains cas, entraîner la divulgation d'informations commerciales confidentielles ou permettre de déduire de telles informations. Les multinationales de l'UE qui exploitent des ressources naturelles ne seraient par ailleurs pas soumises aux mêmes conditions que les entreprises publiques de pays extérieurs à l'Union pour ce qui est des informations à publier, ce qui pourrait nuire à leur capacité d'exécuter les contrats existants et d'en remporter de nouveaux.

Il est impossible de chiffrer en termes monétaires la perte de compétitivité. Étant donné que certaines entreprises extractives ont décidé sur une base volontaire de publier certaines informations pays par pays et qu'une majorité des entreprises extractives ayant participé à la consultation publique étaient favorables à une publication pays par pays des sommes versées aux gouvernements en vue de rendre ces derniers plus responsables, la perte de compétitivité que cette politique pourrait entraîner a cependant été jugée limitée. Qui plus est, plusieurs facteurs influent particulièrement sur la compétitivité des multinationales européennes des industries extractives, à savoir le degré de savoir-faire industriel et d'efficacité technique.

Un renforcement de l'ITIE tendrait également à exclure toute perte éventuelle de compétitivité à court terme, car il pourrait conforter la dimension mondiale des principes défendus par cette initiative et la réputation des entreprises qui s'y conforment.

5.1.6. Autorités publiques

La révision des directives ne devrait pas avoir d'impact budgétaire pour les autorités publiques.

5.1.7. Relations internationales

Dans le cas où une multinationale de l'UE serait amenée à déclarer certaines sommes versées dont la déclaration est interdite par le droit national d'un pays tiers, le gouvernement concerné pourrait y voir une violation de sa souveraineté nationale. Cette question reste ouverte et suscite des débats entre l'industrie et les ONG.

5.1.8. Sécurité énergétique

Si un pays s'oppose à la publication des sommes versées au gouvernement, les entreprises extractives de l'UE pourraient éprouver davantage de difficultés à exercer leurs activités sur le territoire de ce pays, ce qui pourrait avoir de graves répercussions sur le plan de l'approvisionnement en pétrole et en gaz. Un tel scénario reste cependant purement théorique: certaines entreprises déclarent déjà les sommes versées à des gouvernements selon une ventilation par pays sans que cela n'entrave le moins du monde leurs activités.

5.1.9. Incidences sociales

Les incidences sociales seront faibles au sein de l'Union, car les gouvernements de l'UE publient déjà des comptes nationaux contenant des informations sur leurs recettes. Dans d'autres parties du monde, par contre, les informations relatives aux recettes des gouvernements sont parfois plus limitées. L'option stratégique privilégiée produirait donc, sur le plan social, ses effets les plus nets en dehors de l'Union européenne.

6. SUIVI ET EVALUATION

La Commission surveillera, en collaboration avec les États membres, la mise en œuvre de l'exigence de publication pays par pays. Une évaluation des effets de la politique privilégiée sera entreprise afin de déterminer dans quelle mesure les impacts prévus (plus grande transparence concernant les sommes versées, renforcement de l'ITIE, amélioration de l'environnement économique, hausse des coûts administratifs et accroissement de la pression concurrentielle) se matérialiseront.