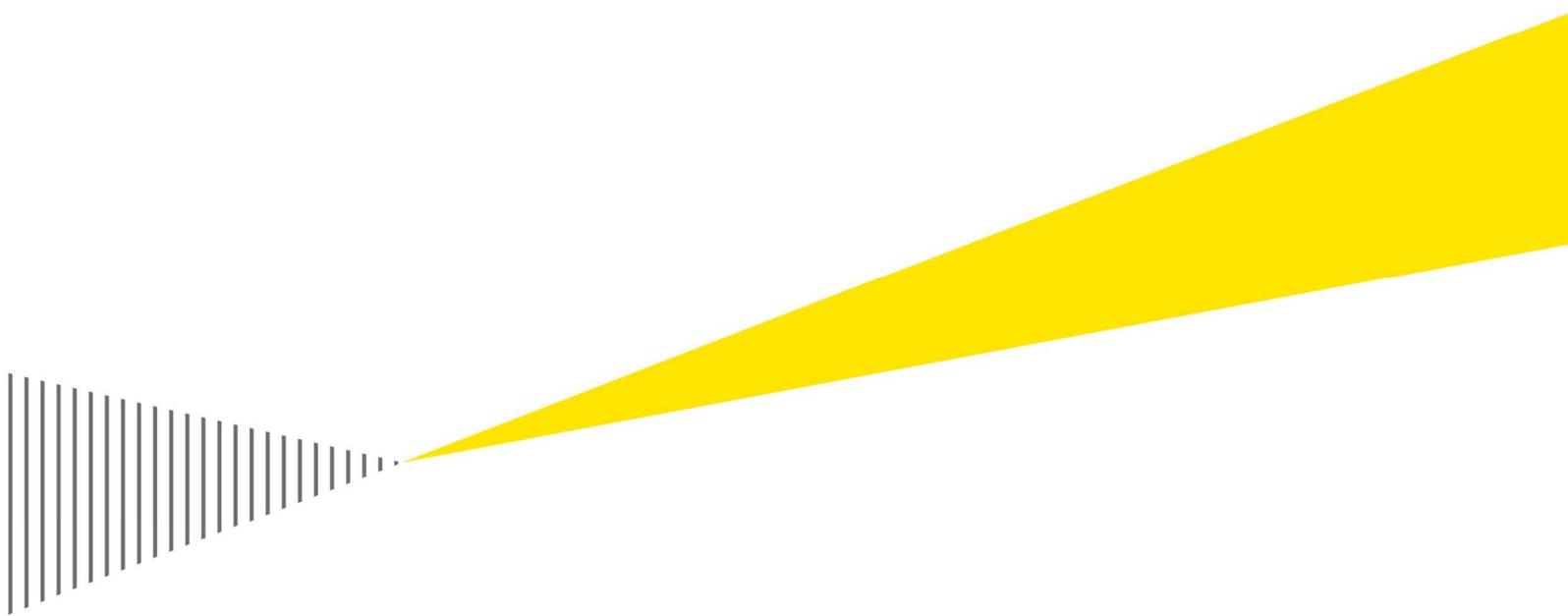


Rapport sur les conditions de mise en  
œuvre de la Feuille de route sur  
la propriété réelle à Madagascar  
EITI Madagascar – Février 2018



Building a better  
working world

## Table des matières

Liste des abréviations.....	3
1 Introduction .....	4
1.1 Contexte et intérêt de la propriété réelle .....	5
1.2 Objectif .....	5
1.3 Méthodologie .....	6
1.4 Structure du rapport .....	6
2 Donner un cadre juridique et institutionnel à la propriété réelle.....	8
2.1 Analyse de l'existant .....	9
2.2 Résultat des consultations .....	13
2.3 Recommandations .....	14
3 Décider d'une définition et d'un seuil pour la propriété réelle .....	16
3.1 Analyse de l'existant .....	17
3.2 Résultat des consultations .....	22
3.3 Recommandations .....	23
4 Traiter le cas des Personnes Politiquement Exposées.....	27
4.1 Analyse de l'existant .....	28
4.2 Résultat des consultations .....	31
4.3 Recommandations .....	32
5 Fixer le degré de détail de la divulgation de la propriété réelle.....	36
5.1 Analyse de l'existant .....	37
5.2 Résultat des consultations .....	39
5.3 Recommandations .....	39
6 Déterminer comment collecter les données sur la propriété réelle.....	41
6.1 Analyse de l'existant .....	42
6.2 Résultat des consultations .....	43
6.3 Recommandations .....	43
7 Garantir la fiabilité des données sur la propriété réelle.....	45
7.1 Analyse de l'existant .....	46
7.2 Résultat des consultations .....	47
7.3 Recommandations .....	48
8 S'assurer de l'accessibilité des données sur la propriété réelle.....	51
8.1 Analyse de l'existant .....	52
8.2 Recommandations .....	53
9 Evaluer les besoins en assistance technique et financière.....	56
9.1 Analyse de l'existant .....	57
9.2 Recommandations .....	57
10 Plan d'action de la Feuille de route pour la divulgation de la propriété réelle .....	58
11 Annexe : Aperçu de la Feuille de route .....	60

## Liste des abréviations

ADM	Accord de Développement Minier
ANOR	Agence Nationale de l'Or
BCMM	Bureau de Cadastre Minier de Madagascar
BIANCO	Bureau indépendant Anti-Corruption
CMIL	Commission Malagasy de l'Informatique et des Libertés
CREAM	Centre de Recherche Economique et d'Analyse de Madagascar
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
EDBM	<i>Economic Development Board of Madagascar</i>
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (voir ITIE)
FDL	Fonds de Développement Local
GAFI	Groupe d'Action Financière
GMP	Groupe Multipartite
HCC	Haute Cour Constitutionnelle
INSTAT	Institut National de la Statistique
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
KYC	<i>Know Your Customer</i>
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
MPMP	Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OMNIS	Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques
PPE	Personnes Politiquement Exposées
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RCS	Registre du Commerce et des Sociétés
RDC	République Démocratique du Congo
SA	Société Anonyme
SAMIFIN	Service de Renseignements Financiers
SARL	Société à Responsabilité Limitée
UE	Union Européenne

# 1 Introduction



## 1.1 Contexte et intérêt de la propriété réelle

En avril 2016, le scandale des "Panama Papers" éclate et indigné l'opinion publique dans le monde entier. Plus de 11 millions de documents secrets sont dévoilés, permettant de mettre en lumière l'utilisation de sociétés-écrans anonymes pour dissimuler ou blanchir de l'argent. De tels montages font craindre que des pays riches en ressources naturelles comme Madagascar voient s'évaporer les revenus auxquels leurs populations ont légitimement droit. 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 les entreprises de mettre en œuvre ce genre de pratiques et à permettre de les mettre en lumière. Bien qu'une structure de propriété complexe et opaque ne signifie pas systématiquement qu'une entreprise procède à des malversations financières, de l'évasion fiscale ou du blanchiment d'argent, un grand nombre d'entreprises dont la propriété n'est pas connue participent à des transactions transfrontalières illégales, causant des pertes importantes pour les pays en développement.

De plus, les entreprises extractives jouent sont normalement censées apporter des ressources financières importantes dans les pays riches en ressources naturelles comme Madagascar. Toutefois, dans le cas où le gouvernement octroierait les permis miniers et contrats pétroliers ou gaziers sur une base de favoritisme, plutôt que sur la compétence des entreprises dans leur domaine d'opération, il existe des risques significatifs que les entreprises extractives retenues ne soient pas les plus compétentes. L'un des points importants concernant la propriété réelle est donc l'enjeu de dissuader ce type de situations où prévaut le conflit d'intérêt.

Dès le début de l'année 2016, l'EITI (Initiative pour la Transparence des Industries Extractives) avait décidé d'adopter de nouvelles normes concernant la divulgation de la propriété réelle des entreprises extractives qui opèrent dans les pays membres. Ainsi, conformément à cette norme, chaque entreprise qui investit, soumissionne ou opère dans le secteur extractif d'un pays membre de l'EITI devra, d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2020, divulguer le nom, la nationalité et le pays de résidence de son propriétaire réel, également appelé bénéficiaire effectif ou bénéficiaire réel. En outre, les personnes politiquement exposées qui possèdent ou contrôlent des actifs dans le secteur extractif devront être identifiées et leur identité révélée publiquement.

Madagascar, à travers la Feuille de Route sur la Propriété Réelle présentée au public en février 2018, s'est engagé sur la voie de l'application de cette norme. La population malagasy saura donc qui bénéficie en dernier ressort de l'exploitation des ressources minières ou pétrolières du pays, quel que soit le lieu où ces entreprises sont enregistrées et quel que soit le nombre de sociétés-écrans et intermédiaires.

## 1.2 Objectif

L'objectif du présent rapport est d'étudier les conditions de mise en œuvre de cette Feuille de route et d'émettre des recommandations concernant les différents aspects de la Feuille de route et de la norme EITI 2016, notamment :

- ▶ La manière dont le gouvernement s'assure que « *l'entreprise ou les entreprises qui soumissionnent, opèrent, ou investissent dans des actifs extractifs* » divulguent « *l'identité (ou les identités) de leurs propriétaire(s) réel(s), leur degré de participation, et les modalités d'exercice de cette participation ou du contrôle desdites entreprises* ». (Exigence 2.5.c).
- ▶ Les mesures devant être prises afin de s'assurer que « *les informations relatives à l'identité des propriétaires réels comprennent le nom, la nationalité et le pays de résidence de ces*

*personnes, et permettent d'identifier toute personne politiquement exposée* ». (Exigence 2.5.d).

- ▶ Les mesures que le Groupe multipartite prendra en vue d'examiner et de « *convenir des moyens d'obtenir des entreprises participantes des garanties quant à l'exactitude des informations de propriété réelle qu'elles fournissent* ». (Exigence 2.5.e).
- ▶ Toute mesure nécessaire pour alimenter le débat et les décisions du Groupe multipartite concernant la définition de la propriété réelle, les seuils, les divulgations sur les opérations conjointes et les obligations de déclaration pour les personnes exposées politiquement (Exigence 2.5.f).
- ▶ Les étapes et les échéances pour la mise en œuvre de la feuille de route dans le cadre de son rapport annuel d'avancement (Exigence 2.5.b.ii).

### 1.3 Méthodologie

La méthodologie ayant conduit à la production du présent rapport est basée sur une approche méthodologique en 3 étapes :

- ▶ 1-IDENTIFIER : Cette phase a eu pour objectif de valider auprès des commanditaires les tâches à réaliser et le contenu du futur rapport. Au cours de réunions techniques avec les membres du Comité National de l'EITI Madagascar, du Secrétaire Exécutif de l'EITI ou des représentants de la Banque Mondiale, les contours de la mission et du rapport ont ainsi pu être esquissés. En outre, un planning spécifique à la mission a pu être établi.
- ▶ 2-DIAGNOSTIQUER : Durant cette phase, l'objectif a été de comprendre et d'évaluer l'état actuel (ou « l'existant »). La compréhension et l'analyse de l'état actuel est passée par :
  - La revue du cadre normatif (revue des exigences de la Norme EITI 2016), juridique et institutionnel de la propriété réelle à Madagascar ;
  - La revue des bonnes pratiques internationales en matière de mise en œuvre de la divulgation de la propriété réelle ;
  - La préparation et la tenue d'un atelier de consultation des parties prenantes pour recenser les opinions, réactions, craintes et suggestions concernant la mise en œuvre de la divulgation de la propriété réelle.
- ▶ 3-CONCEVOIR : Cette phase constitue la phase de rédaction du rapport sur les conditions de mise en œuvre de la propriété réelle à Madagascar. Elle inclut la rédaction de recommandations destinées à faciliter la prise de décision du Comité National concernant les différents aspects de la Feuille de route.

### 1.4 Structure du rapport

Sur la base de la Feuille de route de la propriété réelle elle-même, le présent rapport identifie sept principales conditions de mise en œuvre de la Feuille de route à Madagascar. Il consacre une partie spécifique à chacune de ces conditions de mise en œuvre, qui sont les suivantes :

- ▶ Donner un cadre juridique et institutionnel à la propriété réelle ;
- ▶ Décider d'une définition et d'un seuil pour la propriété réelle ;
- ▶ Traiter le cas des Personnes Politiquement Exposées (PPE) ;
- ▶ Fixer le degré de détail de la divulgation de la propriété réelle ;
- ▶ Déterminer comment collecter les données sur la propriété réelle ;
- ▶ Garantir la fiabilité des données sur la propriété réelle ;
- ▶ S'assurer de l'accessibilité des données sur la propriété réelle ;

- ▶ Evaluer les besoins en assistance technique et financière.

Chaque partie est divisée en trois sous-parties intégrant l'analyse de l'existant, les résultats des consultations réalisées dans le cadre de l' « *Atelier de lancement de la Feuille de route sur la propriété réelle et de consultation des parties prenantes* » tenu le 8 février 2018, et les recommandations.

L'analyse de l'existant comprend généralement deux sections :

- ▶ une première section concerne les bonnes pratiques au niveau international, notamment parmi les pays membres de l'EITI qui ont fait partie de la phase pilote du projet d'instauration de la divulgation de la propriété réelle ;
- ▶ une seconde section concerne la situation actuelle au niveau de Madagascar.

La conclusion présente un plan d'actions pour la mise en œuvre des recommandations et des activités de la Feuille de route. Ce plan d'actions est assorti d'un calendrier.

Un aperçu de la Feuille de route est présenté en annexe.

## 2 Donner un cadre juridique et institutionnel à la propriété réelle



## 2.1 Analyse de l'existant

### 2.1.1 Instruments juridiques et exigences de déclaration

#### 2.1.1.1 *Au niveau international*

La prise en compte de la divulgation de la propriété réelle peut nécessiter des modifications au niveau de la loi pour s'assurer de la prise en compte des exigences prévues par la Norme EITI. Des réformes allant dans ce sens sont en cours dans plusieurs pays membres de l'EITI. Deux cas peuvent être distingués :

- ▶ Le premier cas concerne les pays qui ont choisi l'option d'intégrer les exigences liées à la propriété réelle dans le registre des entreprises. Il s'agit notamment des pays suivants :
  - Le Ghana : ce pays dispose d'un Registre Général destiné à recueillir et mettre à jour les informations concernant les propriétaires réels des entreprises qui y opèrent, tous secteurs confondus.
- ▶ Le second cas est relatif aux pays, plus nombreux, qui ont préféré que la législation impactée soit celle qui concerne le secteur extractif. Il s'agit notamment des pays suivants :
  - L'Azerbaïdjan : ce pays souhaite apporter des modifications à ses lois qui régissent le secteur extractif pour permettre que les informations sur les propriétaires réels cessent d'être classées comme secrets commerciaux.
  - Le Cameroun : ce pays a inséré dans la loi n°2016-017 portant Code minier de nouvelles dispositions concernant la propriété réelle.
  - Le Kirghizistan : la législation qui régit le secteur extractif kirghize exige déjà des entreprises qui veulent opérer dans ce secteur la divulgation des propriétaires réels, sous peine de non-attribution ou de révocation de la licence. Des modifications sont discutées pour permettre de garantir la fiabilité des données.
  - La République Démocratique du Congo (RDC) : ce pays a adopté une loi qui oblige le gouvernement à divulguer des informations sur les propriétaires réels des entreprises extractives et forestières, ainsi que sur les associés des concessionnaires de services publics.
  - La Sierra Leone : le gouvernement de ce pays a prévu les dispositions sur la propriété réelle dans sa politique nationale sectorielle, qui préside aux amendements apportés à la loi qui régit le secteur extractif.
  - Le Tadjikistan : ce pays aussi souhaite modifier la législation extractive existante pour intégrer la déclaration obligatoire des propriétaires réels, ainsi que la publication des informations dans un registre ouvert.

## 2.1.1.2 Au niveau national

### 2.1.1.2.1 Intégration de la notion de propriété réelle dans la loi malgache

A Madagascar, il convient d'examiner si la propriété réelle est abordée dans les principaux textes de loi susceptibles de la mentionner, à savoir :

- ▶ La loi n°2003-036 sur les sociétés commerciales : Cette loi, lorsqu'elle aborde les liens de droit entre les sociétés et plus spécifiquement les groupes de sociétés (articles 189 à 191), apporte une définition du contrôle d'une société par une personne physique ou morale en mentionnant trois critères :
  - « 1° soit lorsqu'elle détient, directement ou indirectement ou par personne interposée, plus de la moitié des droits de vote d'une société ;
  - 2° soit lorsqu'elle dispose de plus de la moitié des droits de vote d'une société en vertu d'un accord ou d'accords conclus avec d'autres associés de cette société ;
  - 3° soit lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société. Elle est présumée exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose, directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40% et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient, directement ou indirectement, une fraction supérieure à la sienne. »
- ▶ Le Code Minier : La loi N°99-022 du 30 Juillet 1999 portant Code minier, modifiée par la loi n° 2005-021 du 27 juillet 2005, ne définit pas le propriétaire réel. Il ne reconnaît que la notion de titulaire d'un titre minier. Le renvoi au concept de titulaire du permis minier est fait par le Code minier lorsque celui-ci détermine les personnes pouvant être titulaires d'un titre minier, notamment toutes personnes physiques de nationalité malagasy et les personnes morales de droit malagasy domiciliées à Madagascar et ayant un mandataire responsable domicilié à Madagascar. Il est fait exception de l'Etat et ses démembrements, à savoir les collectivités territoriales ou organismes publics, les personnes physiques frappées d'interdiction, les fonctionnaires de l'Administration minière, comme prévu aux Articles 9,10, 11.
- ▶ Le Code Pétrolier : La loi N°96-018 portant Code pétrolier soumet tout changement de contrôle de la société privée qui opère dans le secteur pétrolier malgache à la notification de l'Organisme technique chargé de la gestion du domaine national d'hydrocarbures. En effet, tel que l'Article 25 et 26 de la loi le stipule : « La partie contractante doit notifier l'Organisme technique dans les trente (30) jours de tout changement dans le contrôle de la société ou de celui de la maison mère. Ce changement ne doit nullement affecter les obligations prévues dans le contrat. A défaut, le nouveau détenteur ne pourrait pas jouir des droits du cédant. », « La partie contractante autre que la Société nationale pourra, sous réserve du consentement préalable de l'Organisme technique, céder tout ou partie de ses droits et obligations résultant d'un contrat ». L'obligation de notification en cas de changement de contrôle de la société a donc davantage pour objectif de ne pas avoir de conséquences négatives sur les opérations, plutôt que de transparence concernant les personnes physiques qui détiennent, en dernier ressort, la propriété ou le contrôle sur la société.
- ▶ La législation anti-blanchiment : A Madagascar, la législation anti-blanchiment est constituée par la loi N°2004-020 du 19 Août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la

coopération internationale en matière de produits de crime et la loi N°2014-005 contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. La notion de propriété réelle est évoquée dans la première loi, lorsque celle-ci fait référence au « *bénéficiaire* », ou à l'ayant-droit, sans pour autant le définir :

- Le concept de « *bénéficiaire* » est notamment soulevé à l'Article 13 relatif aux programmes internes de lutte contre le blanchiment au sein des établissements bancaires : « *Les établissements de crédit et les institutions financières élaborent des programmes de prévention du blanchiment de l'argent. Ces programmes comprennent: la centralisation des informations sur l'identité des clients, donneurs d'ordre, bénéficiaires et titulaires de procuration, mandataires, ayant-droit économiques, et sur les transactions suspectes* ».
- La notion de bénéficiaire est également abordée à l'Article 32 concernant les sanctions applicables aux personnes morales bénéficiant de l'opération ayant occasionné une infraction : « *Les personnes morales autres que l'Etat, pour le compte ou au bénéfice desquelles une infraction subséquente a été commise par l'un de leurs organes ou représentants, seront punies d'une amende d'un taux égal au quintuple des amendes spécifiées pour les personnes physiques, sans préjudice de la condamnation de ces dernières comme auteurs ou complices de l'infraction* ».
- La notion de propriété réelle est également abordée à travers le concept de « *ayants droits économiques* », à l'Article 7 de la loi, qui aborde la question de l'identification des clients par les établissements bancaires, exigeant que des documents soient fournis pour attester la délégation des pouvoirs accordés aux responsables, employés et mandataires, et pour attester l'identité et l'adresse de l'ayant droit économique : « *Les responsables, employés et mandataires appelés à entrer en relation pour le compte d'autrui doivent produire, outre les pièces prévues à l'alinéa 2 du présent article, les documents attestant de la délégation de pouvoir qui leur est accordée, ainsi que des documents attestant de l'identité et de l'adresse des ayants droit économiques* ».
- La loi précitée est plus explicite sur le concept d' « *ayant droit économique* » à l'Article 9 qui porte sur l'identification de l'ayant droit économique. De cet article, il est possible de déduire que l'ayant droit économique est le véritable donneur d'ordre : « *Au cas où il n'est pas certain que le client agit, pour son propre compte, l'établissement de crédit ou l'institution financière se renseigne par tous les moyens sur l'identité du véritable donneur d'ordre et/ou de celui pour lequel il agit. Après vérification, si le doute persiste sur l'identité du véritable ayant-droit, il doit être mis fin à la relation bancaire, sans préjudice le cas échéant, de l'obligation de déclarer les soupçons* ».

En conclusion, les principales lois qui régissent le secteur extractif à Madagascar – le Code Minier et le Code Pétrolier – n'abordent pas encore clairement la question de la propriété réelle et leur contenu ne permet pas, en l'état, de répondre aux besoins exprimés par les exigences de la Norme EITI 2016.

Par ailleurs, à travers la loi anti-blanchiment et la notion d'ayant-droit, le secteur bancaire semble beaucoup plus avancé sur le propriétaire réel, donneur d'ordre ultime, au-delà des éventuels mandataires. L'objectif est ici pour les banques d'adopter des politiques pour « *connaître leur client* » (« *know your customer* », KYC) et éventuellement cesser la relation bancaire en cas de soupçon.

Cependant, c'est la loi sur les sociétés commerciales qui, sans mentionner le terme « *propriétaire réel* » donne la définition la plus approchante à travers celle du « *contrôle d'une société* ».

### 2.1.1.2.2 Registres existants

Au-delà des textes de loi qui pourraient aborder directement ou indirectement la notion de propriété réelle, il convient de s'enquérir du contenu des registres d'entreprises à Madagascar pour vérifier s'ils enregistrent déjà des informations liées à la propriété réelle :

- ▶ Le Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) : À Madagascar, toute société nouvellement créée a l'obligation d'être inscrite au RCS, en vertu de l'article 5-1 du Code du commerce et d'y déposer, entre autres documents, ses statuts et procès-verbaux modificatifs des statuts. Le RCS est rattaché au Tribunal de Commerce. Les principales informations sur les propriétaires des sociétés retracées au niveau du RCS concernent uniquement les associés directs des sociétés à responsabilité limitée (SARL) directs, c'est-à-dire ceux qui y détiennent des parts sociales. Il s'agit principalement des noms et adresse. Pour les sociétés anonymes (SA), il existe deux types d'actions tel que mentionné à l'article 778 de la loi sur les sociétés commerciales: les actions au porteur – dont la simple détention suffit à prouver la qualité d'actionnaire – et les actions nominatives – dont les titulaires sont successivement inscrits dans le registre d'actionnaires. Le registre d'actionnaires n'ayant pas à être déposé au RCS, le relatif anonymat des actionnaires peut donc être préservé.
- ▶ Le Registre du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM) : Ce registre fait mention des informations sur le titulaire du titre minier. La notion de contrôle du titulaire du titre minier apparaît au sein du décret n°2006-910 portant application du Code Minier, à l'article 70, qui stipule que : « *Le Bureau du Cadastre Minier procède à la constitution d'un fond de dossier dans lequel sont enregistrées les renseignements essentiels sur chaque titulaire de Permis minier tels que l'identité du titulaire, son statut juridique, ses statuts s'il s'agit d'une société, son adresse ainsi que les renseignements requis sur son mandataire. Le titulaire de Permis minier ou d'autorisation minière en cours de validité, hormis le titulaire d'AERP, n'a plus à produire les pièces afférentes aux renseignements enregistrés tant qu'ils n'auront pas été l'objet de modifications ultérieures, sauf dans les cas où les pièces ont des effets limités dans le temps. Le titulaire doit notifier au Bureau du Cadastre Minier toutes modifications des renseignements ainsi enregistrés qui lui sont opposables.* » Ainsi, en cas de modification des statuts du titulaire du titre minier, il existe pour ce dernier une obligation de notifier le BCMM. Cependant, dans la mesure où seuls les changements d'associé au niveau des SARL nécessitent une modification statutaire – les changements d'actionnaire au niveau des SA ne nécessitant que l'inscription au registre des actionnaires – le BCMM n'est donc pas informé de tous les changements de contrôle au niveau des titulaires de permis miniers.

En conclusion, aucun des deux registres existants ne permet, en l'état, de collecter les informations sur l'identité de l'ensemble des propriétaires juridiques directs des entreprises. A fortiori, ils ne permettent donc pas, en l'état, de collecter l'identité des propriétaires juridiques indirects et des propriétaires réels.

## 2.1.2 Entités gouvernementales concernées

### 2.1.2.1 Au niveau international

Suivant les pays, l'autorité en charge de la supervision de la divulgation de la propriété réelle peut varier. Il convient donc de distinguer différents cas parmi les pays pilotes de l'EITI :

- ▶ Pour certains pays, ce sont les autorités du secteur extractif qui assurent la gestion du registre des propriétaires réels.
- ▶ Pour d'autres pays, tels que l'Ukraine ou le Royaume-Uni, la tenue du registre relève d'un objectif plus large que le secteur extractif. Pour cette raison, ce sont donc respectivement le Ministère de la Justice et le Companies House, qui est un équivalent du Registre du Commerce et des Sociétés.

### 2.1.2.2 Au niveau national

A Madagascar, plusieurs réflexions ont été menées sur le cadre institutionnel de la divulgation de la propriété réelle lors de l'élaboration de la Feuille de route. Les principales entités évoquées étaient :

- ▶ Le BCMM pour le secteur minier et l'OMNIS (Office des Mines National et des Industries Stratégiques) pour le secteur pétrolier. Ces deux entités seraient tenues de conserver les registres des propriétaires réels dans le cadre des informations qu'elles collectent déjà auprès des opérateurs extractifs.
- ▶ L'Economic Development Board of Madagascar (EDBM): cette entité est à la fois l'agence malgache de promotion des investissements et un guichet unique qui permet l'immatriculation des nouvelles entreprises. En tant que guichet unique, il regroupe notamment les trois services permettant la création d'une société : le RCS, l'administration fiscale et l'office statistique.

## 2.2 Résultat des consultations

Au cours de l'« Atelier de lancement de la Feuille de route sur la propriété réelle et de consultation des parties prenantes », plusieurs points de vue ont été exprimés sur le cadre juridique et institutionnel de la propriété réelle. Ces commentaires ont principalement été émis sous l'angle institutionnel, dans la mesure où ce serait la tenue des registres sur la propriété réelle qui déterminerait par la suite les modifications de cadre juridique correspondantes.

### 2.2.1 Opinion de l'administration

Les représentants de l'administration ont émis différentes possibilités :

- ▶ Pour les représentants des administrations minière et pétrolière : le Registre des licences (BCMM et OMNIS) apparaît comme le plus approprié, car les déclarations sont faites à ce niveau, notamment les demandes de permis l'obligation de mise à jour. Selon eux, confier le registre des propriétaires réels à ces entités ne nécessiterait pas de modification substantielle du cadre légal et ne créerait pas de difficultés institutionnelles. En outre, ils estiment que du fait de la non-implication de l'EDBM dans les initiatives en faveur de la propriété réelle, il convient de ne pas retenir le RCS. Enfin, un nouveau registre vivant créé *ex nihilo* nécessiterait un texte spécifique ainsi qu'une réflexion institutionnelle et budgétaire supplémentaire.
- ▶ Pour le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) : il faudrait plutôt identifier et mettre en place une autorité ou entité dédiée, qui va collecter toutes les données exigées par les normes ITIE auprès des autorités telles le BCMM, l'OMNIS, le Ministère en charge de la Justice, l'EDBM, le BIANCO, et le SAMIFIN. Cette autorité dédiée va centraliser, gérer l'accès et mettre à jour ces données. Cette centralisation en une autorité unique de toute les données pourrait

entraîner la refonte des textes des différentes administrations qui seraient tenues de transmettre automatiquement ou à la demande de l'autorité dédiée les données sollicitées.

- ▶ Pour le représentant du Tribunal de Commerce : La mise en place de registre spécial est envisageable au niveau du Registre National du Commerce et des Sociétés de Madagascar. En effet, en tant qu'entité existante, il collecte déjà des informations sur les entreprises et pourrait avoir le budget nécessaire. En outre, ce registre présente un intérêt spécifique car : d'une part, les extraits du RCS sont disponibles au public sur demande auprès du greffier en charge ; d'autre part, il existe déjà un système de sanctions en cas de fausses déclarations des entreprises, notamment à travers la transmission du cas devant le « juge commis ».

### 2.2.2 Opinion de la société civile

Pour les représentants de la société civile, la tenue des registres au niveau du BCMM et de l'OMNIS est privilégiée car ces entités, en tant qu'organes sectoriels, disposeraient des moyens de mettre à jour les données et de les rendre accessibles.

### 2.2.3 Opinion du secteur privé

Pour les entreprises extractives, la tenue de registres combinés (RCS d'une part, BCMM et OMNIS d'autre part) a été proposée pour permettre le rapprochement et les mises à jour.

## 2.3 Recommandations

En lien avec la section 5 du présent rapport portant sur la collecte et la garantie de fiabilité des données, et en tenant compte des diverses justifications présentées dans la colonne « Considérations », nous présentons les recommandations suivantes :

Considérations / Justifications	Recommandations
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Pour prendre en compte de manière appropriée les exigences de la Norme EITI 2016 sur la propriété réelle, des modifications doivent, de toute façon, être effectuées au niveau législatif ou réglementaire, puisqu'aucun texte juridique ne prévoit le contenu de ces exigences.</li> <li>▶ La désignation de l'entité en charge de la tenue du registre des propriétaires réels constitue un élément institutionnel essentiel dans la détermination des lois qui doivent être modifiées.</li> <li>▶ Aucune des parties prenantes n'a soulevé l'intérêt, à ce stade du moins, d'élargir les normes sur la propriété réelle à d'autres secteurs de l'économie malgache.</li> <li>▶ Même s'il présente des avantages, le recueil des informations sur les propriétaires réels dans le RCS nécessiterait l'insertion de spécificités sectorielles dans des lois de portée générale telles que la loi sur les sociétés commerciales et/ou le décret sur le RCS. Dans l'immédiat, afin de respecter les délais prévus par la Norme EITI,</li> </ul>	<p>Les registres des licences devraient être respectivement tenus au niveau du BCMM pour le secteur minier et de l'OMNIS pour le secteur des hydrocarbures.</p> <p>Un décret sur la divulgation de la propriété réelle devrait être élaboré par le Comité de Pilotage et approuvé par le Comité National, en intégrant: la définition, le(s) seuil(s) applicable(s), le traitement des personnes politiquement exposées, la collecte, la garantie de fiabilité et l'accessibilité des données. En particulier, nous recommandons que ce décret institue les registres du BCMM et de l'OMNIS en tant registres des propriétaires réels.</p>

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>il serait donc opportun que le registre ne soit pas logé au niveau du RCS.</p> <p>► Un décret sur la divulgation de la propriété réelle dans le secteur extractif peut venir compléter la législation sectorielle existante et présenterait l'avantage de ne pas avoir à attendre les réformes prochaines des codes minier et pétrolier pour être adopté. En outre, suivant nos recherches, aucune loi ou règlement existants n'empêchent la divulgation de la propriété réelle, notamment la loi n° 2014-038 sur la protection des données à caractère personnel présentée à la section 5.1.3 du présent rapport. Notamment, pour les entreprises soumises à la Loi sur les Grands Investissements Miniers (LGIM), cette loi prévoit en son article 27 que : « <i>Sous réserve des dispositions de la présente loi, l'Investissement, le Titulaire, l'Entité de Transformation, les Sous-traitants et les Investisseurs restent soumis aux dispositions du régime de droit commun malagasy qui leur sont légalement et réglementairement applicables.</i> »</p>	

3 Décider d'une définition et d'un seuil pour la propriété réelle



### 3.1 Analyse de l'existant

Etablir une définition précise constitue une condition essentielle de mise en œuvre de la divulgation de la propriété réelle. En outre, les manières de définir la propriété réelle sont nombreuses. Il est donc nécessaire de s'accorder sur une définition unique et précise. En effet, plus la définition sera précise, mieux les entreprises rempliront leur déclaration.

#### 3.1.1 Définition et seuil dans la Norme EITI 2016

Les extraits de la norme EITI 2016 qui abordent la question de la divulgation de la propriété réelle sont présentés ci-dessous :

Exigence N°2.5.f

- i. *Un (Les) propriétaire(s) réel(s) d'une entreprise est (sont) la (ou les) personne(s) physique(s) qui, directement ou indirectement, possède(nt) ou exerce(nt) 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 réel». La définition devra être alignée sur la disposition (f) (i) ci-dessus et tenir compte de 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 (ses) propriétaire(s) réel(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.*

Exigence N°2.5.g

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

L'EITI donne donc une définition générale mais incomplète des propriétaires réels, laissant ainsi une marge de manœuvre importante aux différents pays, dont le contexte doit déterminer les éléments à intégrer pour compléter la définition. La définition de base de l'EITI, à laquelle les pays doivent s'aligner, prévoit donc que le propriétaire ne peut être une entreprise, mais une personne physique ; que la propriété n'entre pas seule en jeu mais que le contrôle compte aussi ; que la propriété ou le contrôle peuvent être directs ou indirects. La marge de manœuvre donnée aux pays concerne avant tout l'adoption d'une définition spécifique au pays, le fait d'intégrer des seuils de contrôle ou de propriété, la manière d'intégrer les personnes politiquement exposées.

#### 3.1.2 Définitions et seuils des pays et entités internationales

Les pays-pilotes de l'EITI en matière de divulgation des propriétaires réels ont généralement fixé un seuil de propriété ou de contrôle compris entre 5% et 25% des actions ou droits de vote. Le tableau ci-dessous présente différentes définitions complètes qui incluent des seuils :

PAYS / ENTITE	DEFINITION OU ELEMENTS DE DEFINITION	SEUIL
Libéria	<p><i>Un propriétaire réel :</i></p> <p><i>(i) est toujours une personne physique et jamais une entreprise ;</i></p> <p><i>(ii) est la ou les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier ressort une entité juridique par le biais d'une participation ou d'un contrôle direct ou indirect d'un pourcentage suffisant des parts ou des droits de vote dans cette entité juridique.</i></p> <p><i>Un propriétaire réel n'est jamais :</i></p> <p><i>a) un enfant mineur (âgé de moins de 18 ans) ;</i></p> <p><i>b) une personne agissant à titre de mandataire, d'intermédiaire, de gardien ou d'agent pour le compte d'une autre personne ;</i></p> <p><i>c) une personne agissant uniquement en tant qu'employé d'une société ou d'une entreprise à responsabilité limitée, et dont le contrôle de cette société ou entreprise à responsabilité limitée ou les avantages économiques tirés de celle-ci découlent uniquement du statut professionnel de cette personne.</i></p> <p><i>Des informations seront exigées de tous les propriétaires (actionnaires) détenant au moins 5 % des parts (agrégées ou non) émises par les entreprises actives dans les secteurs pétrolier, minier (titulaires d'un accord de développement minier, ADM) et agricole ; et au moins 10 % des parts dans le secteur forestier, ainsi que des entreprises détenant des droits miniers qui ne sont pas des ADM. Dans le cas où aucune personne individuelle ne possède au moins cinq (5)/dix (10) % de participation dans une entreprise minière, pétrolière, sylvicole ou agricole, les cinq principaux actionnaires détenant le pourcentage le plus élevé de droits de propriété (parts) seront tenus de divulguer leur propriété réelle.</i></p>	Entre 5% et 10%
République Démocratique du Congo	<p><i>Pour le besoin de la transparence dans les industries extractives, on entend par « propriétaire réel » d'une société minière, pétrolière ou gazière, tout bénéficiaire effectif :</i></p> <p><i>a) des revenus générés ou réalisés des ventes, cession ou aliénation des produits marchands par les titulaires ou détenteur d'une licence, d'une autorisation ou d'un permis d'exploitation minière ou d'un agrément au titre d'entité de traitement et de transformation en vertu de ces licence, autorisation, permis ou agrément ;</i></p> <p><i>b) des revenus générés ou réalisés des ventes, cession ou aliénation des parts des hydrocarbures liquides par les contractants ou des parts d'intérêt d'un contractant en vertu des conventions pétrolières ou gazières ;</i></p> <p><i>c) des revenus de tous genres, autres que les coûts pétroliers, réalisés ou générés par la société opératrice dans les blocs pétroliers ou gazières en exécution des termes des conventions, des lois ou règlements applicables aux travaux pétroliers ou gazières réalisés par ladite société opératrice.</i></p> <p><i>Par bénéficiaire effectif, on entend toute personne physique qui, directement ou indirectement, par tous procédés et même par des artifices légalement admis :</i></p> <p><i>a) Exerce en dernier ressort un contrôle effectif sur une société, ou</i></p>	25%

PAYS / ENTITE	DEFINITION OU ELEMENTS DE DEFINITION	SEUIL
	<p><i>b) Détient un intérêt quelconque ou tire un avantage pécuniaire substantiel de la société, au détriment d'autres actionnaires ou associés.</i></p> <p><i>Par contrôle effectif, on entend le fait pour :</i></p> <p><i>a) la ou les personnes physiques qui, en dernier lieu, possèdent ou contrôlent directement ou indirectement un pourcentage suffisant d'actions ou de droits de vote dans cette entité juridique, y compris par le biais d'actions au porteur, autre qu'une société cotée sur un marché réglementé qui est soumise à des obligations de publicité conformes aux normes internationales équivalentes. Un pourcentage de 25 % des actions est une preuve de propriété ou de contrôle par participation, qui s'applique à tout niveau de participation directe ou indirecte ;</i></p> <p><i>b) la ou les personnes physiques qui, en dernier lieu, sans posséder un pourcentage suffisant d'actions ou de droits de vote dans une entité juridique, contrôlent directement ou indirectement la société par la possession des actions de priorité, des actions privilégiées ou actions de préférence et/ou par la possession des actions à vote double ou à vote multiple ;</i></p> <p><i>c) s'il n'est pas certain que les personnes visées aux points ci-dessus soient les bénéficiaires effectifs, la ou les personnes physiques qui exercent le contrôle sur la direction de l'entité juridique par d'autres moyens ou procédés.</i></p>	
Royaume-Uni	<p>Un bénéficiaire effectif est une personne physique qui :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Détient directement ou indirectement plus de 25% des actions.</li> <li>2. Détient directement ou indirectement plus de 25% des droits de vote.</li> <li>3. Détient directement ou indirectement, le droit de nommer ou de révoquer la majorité des administrateurs.</li> <li>4. A le droit d'exercer une influence ou un contrôle significatif.</li> </ol>	25%
Ukraine	<p>Le bénéficiaire effectif de l'entité juridique est un individu qui, indépendamment de la propriété formelle, est en mesure d'exercer une influence déterminante sur la gestion ou l'exploitation de la société, directement ou par l'intermédiaire de tiers, exercée notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la réalisation du droit de propriété ou d'utilisation de tous les actifs ou de leur part significative;</li> <li>• droit d'influence déterminante sur la composition, les résultats du vote et toute action juridique permettant de déterminer les conditions de l'activité économique;</li> <li>• [droit d'influence déterminante] pour donner des instructions obligatoires ou servir d'organe directeur; ou</li> <li>• qui a la capacité d'influencer, directement ou indirectement (par l'intermédiaire d'une autre personne physique ou morale), seul ou avec des personnes liées et / ou des personnes morales de la part d'une personne morale, 25% ou plus du capital ou des droits de vote une entité légale.</li> </ul> <p>La personne physique qui est un agent, un propriétaire nominal ou un intermédiaire ne peut pas être le bénéficiaire final de l'entité juridique.</p>	25%
Zambie	« Conformément à l'Exigence ITIE n°3.11(d)(i), le propriétaire réel d'une entreprise extractive est la ou les personnes physiques qui, directement	20% plus une part

PAYS / ENTITE	DEFINITION OU ELEMENTS DE DEFINITION	SEUIL
	<p><i>ou indirectement, possèdent ou exercent en dernier ressort le droit de propriété ou le contrôle de l'entité juridique. Pour satisfaire au besoin de transparence dans les industries extractives, "la propriété réelle en dernier ressort" d'une entreprise extractive se définit par toute personne (ou personne individuelle) qui :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>exerce le contrôle d'une entreprise extractive, soit directement ou indirectement ; ou</i></li> <li>- <i>possède un intérêt substantiel dans les actifs de l'entreprise extractive ou perçoit des avantages économiques substantiels de ces derniers.</i></li> </ul> <p><i>Par "propriété réelle en dernier ressort", on entend une personne physique et non pas une autre entreprise ou une fiducie. Concernant les entreprises dotées de structures de propriété compliquées et impliquant un grand nombre de formes de sociétés ou d'accords privés sur la propriété et/ou le contrôle, les propriétaires réels en dernier ressort sont les personnes qui se trouvent tout en haut de la chaîne.</i></p> <p><i>Par "contrôle", on entend le pouvoir exercé par une personne pour garantir que les affaires de l'entreprise extractive sont menées conformément aux souhaits de celle-ci. Un tel pouvoir découlerait des éléments suivants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(c) <i>un pourcentage suffisant de participation ou de droits de vote dans l'entreprise extractive, y compris par le biais d'actions au porteur, autre qu'une entreprise. Un pourcentage de 20 % plus une part prouvera la propriété ou le contrôle par le biais d'une participation et s'applique à chaque niveau de propriété directe et indirecte ; ou</i></li> <li>(ii) <i>le contrôle de la gestion de l'entreprise extractive par d'autres moyens tels que les suivants :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <i>disposer du pouvoir de nommer ou de congédier plus de la moitié des membres du conseil d'administration de l'entreprise extractive ; ou</i></li> <li>b) <i>détenir les droits relatifs à l'entreprise extractive qui, s'ils étaient exercés, entraîneraient le respect des conditions énoncées dans les sous-paragraphes (i) et (b) ; ou</i></li> <li>c) <i>le consentement de cette personne est requis pour nommer une personne au conseil d'administration de l'entreprise extractive.</i></li> </ul> </li> </ul> <p><i>Les entreprises cotées en bourse, y compris leurs filiales en propriété exclusive, ne sont pas tenues de divulguer les informations concernant leurs propriétaires réels. Elles doivent seulement indiquer comment accéder à ces informations. Dans le cas d'opérations conjointes, chaque entité au sein du partenariat devra divulguer l'identité de son ou ses propriétaires réels, sauf si elle est cotée en bourse, ou est une filiale en propriété exclusive d'une entreprise cotée en bourse, conformément à ce qui précède. Chaque entité est responsable de la fiabilité des informations fournies. »</i></p>	
Groupe d'Action Financière (GAFI)	<p>L'expression bénéficiaire effectif désigne la ou les personnes physiques qui en dernier lieu possèdent ou contrôlent un client et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une opération est effectuée. Sont également comprises les personnes qui exercent en dernier lieu un contrôle effectif sur une personne morale ou une construction juridique.</p> <p><i>*Les expressions « en dernier lieu possèdent ou contrôlent » et « exercent en dernier lieu un contrôle effectif » désignent les situations où</i></p>	

PAYS / ENTITE	DEFINITION OU ELEMENTS DE DEFINITION	SEUIL
	<i>la propriété ou le contrôle sont exercés par le biais d'une chaîne de propriété ou par toute autre forme de contrôle autre que directe.</i>	
4ème Directive Anti-Blanchiment de l'UE	<p>Bénéficiaire effectif = La ou les personnes physiques qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent le client et/ou la ou les personnes physiques pour lesquelles une transaction est exécutée, ou une activité réalisée, et qui comprend au moins (...):</p> <p>(i) la ou les personnes physiques qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent une entité juridique, du fait qu'elles possèdent directement ou indirectement un pourcentage suffisant d'actions ou de droits de vote ou d'une participation au capital dans cette entité, y compris au moyen d'actions au porteur ou d'un contrôle par d'autres moyens, autre qu'une société cotée sur un marché réglementé qui est soumise à des obligations de publicité compatibles avec le droit de l'Union ou soumise à des normes internationales équivalentes qui garantissent la transparence adéquate pour les informations relatives à la propriété.</p> <p>Une participation dans l'actionnariat à hauteur de 25 % des actions plus une ou une participation au capital de plus de 25 % dans le client, détenu par une personne physique, est un signe de propriété directe. Une participation dans l'actionnariat à hauteur de 25 % des actions plus une ou une participation au capital de plus de 25 % dans le client, détenu par une société, qui est contrôlée par une ou plusieurs personnes physiques, ou par plusieurs sociétés, qui sont contrôlées par la ou les mêmes personnes physiques, est un signe de propriété indirecte. Ceci s'applique sans préjudice du droit des États membres de décider qu'un pourcentage plus bas peut être un signe de propriété ou de contrôle. Le contrôle par d'autres moyens peut être établi notamment conformément aux critères visés à l'article 22, paragraphes 1 à 5, de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil.</p> <p>(ii) si, après avoir épuisé tous les moyens possibles et pour autant qu'il n'y ait pas de motif de suspicion, aucune des personnes visées au point i) n'est identifiée, ou s'il n'est pas certain que la ou les personnes identifiées soient les bénéficiaires effectifs, la ou les personnes physiques qui occupent la position de dirigeant principal; les entités assujetties conservent les informations relatives aux mesures qui ont été prises afin d'identifier les bénéficiaires effectifs dans le cadre du point i) et du présent point; (...)</p>	

Ces différentes définitions intègrent toutes un seuil, compris entre 5% et 25% plus une action. Un seuil de 5% indique qu'un plus grand nombre de propriétaires réels devraient être déclarés, tandis qu'un seuil de 25% induit un nombre de propriétaires réels plus faible à intégrer dans les déclarations. Ainsi, en fonction de l'objectif à atteindre à travers la divulgation de la propriété réelle, et en fonction de la structure des entreprises des différents pays - un grand nombre ou un nombre faible de « petits actionnaires » - le seuil décidé est plus ou moins élevé.

Par ailleurs, les définitions tiennent compte de différentes manières de posséder ou de contrôler une entreprise. Au-delà des droits de vote, certaines définitions mentionnent les actions au porteur ou le pouvoir de nommer ou congédier des administrateurs.

### 3.1.3 Au niveau national

A Madagascar, la seule définition comparable aux définitions internationales est celle présentée au sein de la section 2.1.1.2.1., tirée de la loi sur les sociétés commerciales, donnant la définition de l'exercice d'un contrôle sur une société. A la différence des définitions internationales, elle ne s'attache, pour définir le contrôle, qu'aux droits de vote, n'intégrant donc pas la détention d'actions comme critère. De plus, elle accepte que le contrôle puisse être détenu par une autre entreprise, contrairement aux définitions internationales qui prévoient que le propriétaire réel doit être une personne physique. Il n'est d'ailleurs pas précisé que le contrôle dont il est question dans cette loi soit le contrôle en dernier ressort, ce qui signifie que la définition présentée pourrait ne concerner que le propriétaire juridique.

La définition reconnaît cependant que le contrôle peut être exercé de manière directe ou indirecte, voire « *par personne interposée* ». Elle prévoit le cas que la source du droit de vote ne soit pas uniquement les statuts, mais peut résulter d'accords conclus avec les associés : il pourrait s'agir, par exemple, des pactes d'actionnaires, qui sont courants à Madagascar. Enfin, la définition prévue par la loi sur les sociétés commerciales mentionne plusieurs seuils, relativement élevés par rapport aux définitions internationales : plus de 50% des droits de vote – donc la majorité absolue des droits de vote – ou plus de 40% des droits de vote lorsqu'il s'agit de l'actionnaire ou de l'associé ayant la plus grande proportion de droits de vote – donc la majorité relative des droits de vote avec un minimum de plus de 40% de ces droits.

## 3.2 Résultat des consultations

Au cours de l'« *Atelier de lancement de la Feuille de route sur la propriété réelle et de consultation des parties prenantes* », les parties prenantes ont été invitées à s'exprimer sur les points de définition qu'il leur semblait important d'intégrer dans la définition malgache de la propriété réelle.

### 3.2.1 Commentaires de l'administration

Des avis divergents sont apparus au niveau des représentants de l'administration concernant la définition du propriétaire réel et le seuil à appliquer :

- ▶ Pour les représentants du Sénat et des administrations minière et pétrolière : la définition du Royaume-Uni, simple mais complète, devrait inspirer Madagascar. En outre, ils suggèrent que le seuil de propriété ou de contrôle à adopter soit compris entre 5% et 25%.
- ▶ Pour les représentants du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), de l'ANOR (Agence Nationale de l'Or), de la Cour des Comptes, de l'Institut National de la Statistique (INSTAT), du Centre de Recherche Economique et d'Analyse de Madagascar (CREAM) et du Fonds de Développement Local (FDL) : la définition adoptée par la République Démocratique du Congo (RDC) étant la plus complète, elle est celle qui conviendrait au mieux pour Madagascar. Cependant, contrairement au seuil fixé par la RDC qui est de 25% des actions, il est plutôt suggéré un seuil de 5%.
- ▶ Pour les représentants du BCMM, du CSI et du Tribunal de Commerce : les sociétés qui opèrent à Madagascar sont caractérisées par un montant faible du capital social, ce qui rendrait tout seuil peu significatif. Ils proposent donc que la définition des propriétaires réels intègre plutôt les personnes physiques à l'origine des flux de financement des entreprises.

- Pour le représentant du SAMIFIN : il est nécessaire d'adapter la définition à partir de celle du GAFI, en y ajoutant la partie de la définition de la RDC qui énonce les différentes sources de revenu des ventes, ainsi que la partie de la définition de l'Ukraine qui mentionne « l'influence déterminante ».

### 3.2.2 Commentaires de la société civile

La société civile privilégie plutôt la définition du GAFI avec un seuil de 5% pour permettre de prendre en compte un nombre plus grand de cas.

### 3.2.3 Commentaires des industries extractives

Les définitions du Royaume-Uni et de l'Ukraine peuvent être retenues, mais en incluant d'autres entités comme les principaux sous-traitants, les prestataires de service et les fournisseurs de biens qui peuvent également faire l'objet de corruption indirecte. Les seuils proposés sont de 25 % dans les sociétés privées non cotées en bourse et dans les sociétés sous-traitants ; 10 % dans les sociétés d'État. Concernant ce dernier point, en effet, certaines sociétés à participation de l'Etat opérant dans le secteur minier s'associent parfois à d'autres personnes physiques ou morales dans le cadre de leurs activités.

## 3.3 Recommandations

Une recommandation de définition à l'attention du Comité National est présentée dans le tableau suivant, afin de prendre en compte à la fois les bonnes pratiques internationales et les suggestions et réflexions pertinentes issues des consultations.

Considérations / Justifications	Recommandations
<i>Sur l'extension de la divulgation aux autres secteurs</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>► La divulgation des propriétaires réels n'a pas suscité de demandes d'extension à l'ensemble des secteurs de l'économie malgache. Si c'était le cas, des séances de débat et de sensibilisation plus larges seraient nécessaires.</li> <li>► La divulgation des propriétaires réels dans le cadre du secteur extractif est assortie d'une date-butoir – le 1<sup>er</sup> janvier 2020 – inscrite dans la Norme EITI 2016.</li> <li>► A l'instar de la définition adoptée par la RDC, la définition pour Madagascar devrait donc inclure une référence à la transparence des industries extractives.</li> </ul>	<p>« Pour les besoins de la transparence dans les industries extractives... »</p>
<i>Sur les catégories de revenus concernés</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>► La définition de la propriété réelle à Madagascar devrait avoir pour objectif de divulguer l'identité de ceux qui tirent profit des entreprises extractives. A ce titre, la notion</li> </ul>	<p>(...) on entend par « propriétaire réel » d'une société minière, pétrolière ou gazière, tout bénéficiaire effectif :</p> <p>a) des revenus générés ou réalisés des ventes, cession ou aliénation des produits marchands par les</p>

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>équivalente de « bénéficiaire effectif des revenus » devrait faire partie de la définition.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ En intégrant la notion de « bénéficiaire effectif des revenus », la définition devrait distinguer les différents types de revenus en question, notamment miniers d'une part et pétroliers ou gaziers d'autre part, à l'instar de la définition adoptée par la RDC.</li> <li>▶ Les entreprises extractives opérant à Madagascar ont proposé la divulgation des propriétaires réels de leurs principaux sous-traitants, fournisseurs de biens et prestataires de service. Cette proposition, qui ne semble encore intégrée dans la définition d'aucun autre pays, n'est pas discutée au sein de la Norme EITI. Cependant, la Norme EITI ne l'interdit pas ; cette proposition fait sens dans la mesure où les entreprises minières et pétrolières font parfois appel, durant les phases de construction ou d'exploitation, à des sous-traitants qui captent une part non négligeable de l'investissement de ces entreprises. Les revenus de ces sous-traitants devraient donc être intégrés dans ceux des « bénéficiaires effectifs de revenus ».</li> <li>▶ La divulgation des propriétaires réels des sous-traitants d'entreprises extractives ne peut être faisable que si un seuil en pourcentage des charges annuelles d'exploitation de l'entreprise est fixé. Un seuil de 25% devrait permettre de n'intégrer que les sous-traitants qui tirent des revenus élevés des entreprises extractives.</li> </ul>	<p><i>titulaires ou détenteur d'une licence, d'une autorisation ou d'un permis d'exploitation minière ou d'un agrément au titre d'entité de traitement et de transformation en vertu de ces licence, autorisation, permis ou agrément ;</i></p> <p><i>b) des revenus générés ou réalisés des ventes, cession ou aliénation des parts des hydrocarbures liquides par les contractants ou des parts d'intérêt d'un contractant en vertu des conventions pétrolières ou gazières ;</i></p> <p><i>c) des revenus de tous genres, autres que les coûts pétroliers, réalisés ou générés par la société opératrice dans les blocs pétroliers ou gazières en exécution des termes des conventions, des lois ou règlements applicables aux travaux pétroliers ou gazières réalisés par ladite société opératrice.</i></p> <p><i>d) des revenus de tous genres, réalisés ou générés par les sous-traitants, fournisseurs de biens, ou prestataires de services ou de de travaux, en exécution de contrats directement conclus avec les titulaires ou détenteurs d'une licence, d'une autorisation, d'un permis d'exploitation minière, ou avec les sociétés opératrices des blocs pétroliers ou gazières, lorsque les revenus réalisés ou générés dépassent 25% des charges d'exploitation de leur client pour une année.</i></p>
<i>Sur les modalités de contrôle</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Après avoir introduit la correspondance entre propriétaire réel et « bénéficiaire effectif de revenus », puis défini les catégories de revenu concernées par la notion de propriété réelle, la définition caractériser le bénéficiaire effectif.</li> <li>▶ La définition doit rappeler, conformément à la Norme EITI 2016, que le bénéficiaire effectif est une personne physique.</li> <li>▶ La définition doit inclure, conformément à la Norme EITI 2016, à la fois la détention et le contrôle, directs ou indirects, en tant que mode d'exercice de la propriété réelle.</li> <li>▶ Dans un objectif de précision, la définition devrait rappeler les différentes possibilités d'exercice de la propriété ou du contrôle effectif. Dans la mesure où le droit des sociétés</li> </ul>	<p><i>Par bénéficiaire effectif, on entend toute personne physique qui, directement ou indirectement, par tous procédés et même par des artifices légalement admis :</i></p> <p><i>a) Exerce en dernier ressort un contrôle effectif sur une société, ou</i></p> <p><i>b) Détient un intérêt quelconque ou tire un avantage pécuniaire substantiel de la société, au détriment d'autres actionnaires ou associés.</i></p> <p><i>Le contrôle effectif concerne :</i></p> <p><i>a) la ou les personnes physiques qui, en dernier lieu, possèdent ou contrôlent directement ou indirectement un pourcentage suffisant d'actions ou de droits de vote dans cette entité juridique, y compris par le biais d'actions au porteur, autre qu'une société cotée sur un marché réglementé qui est soumise à des obligations de publicité conformes aux normes internationales équivalentes. Un pourcentage</i></p>

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>de la RDC est proche de celui de Madagascar, il convient d'intégrer dans la définition malgache les modalités exprimées par la définition congolaise. De plus, des modalités non prévues par la définition congolaise, mais retrouvées au sein de la définition adoptée par la Zambie, méritent de figurer dans la définition malgache : il s'agit d'un type de contrôle davantage lié à l'influence, concernant le pouvoir de nommer ou de révoquer les administrateurs.</p> <p>► Bien que les rapports EITI 2012, 2013 et 2014 soient surtout parvenus à divulguer l'identité de certains propriétaires juridiques plutôt que celle de propriétaires réels, ils montrent que les personnes physiques possèdent rarement une participation au capital élevée. Ainsi, dans le rapport EITI 2014 : seules huit personnes physiques possèdent 1% ou plus de participation directe dans les entreprises extractives ; seules six personnes physiques possèdent plus de 5% et plus de 10% de participation directe dans les entreprises extractives. Un seuil de 5% constituerait un seuil acceptable pour Madagascar, d'autant plus qu'il correspond au seuil de divulgation des propriétaires réels dans les principales places boursières mondiales. (Voir le cas des sociétés cotées en bourse ci-dessous).</p>	<p><i>de 5% des actions est une preuve de propriété ou de contrôle par participation, qui s'applique à tout niveau de participation directe ou indirecte ;</i></p> <p><i>b) la ou les personnes physiques qui, en dernier lieu, sans posséder un pourcentage suffisant d'actions ou de droits de vote dans une entité juridique, contrôlent directement ou indirectement la société par la possession des actions de priorité, des actions privilégiées ou actions de préférence et/ou par la possession des actions à vote double ou à vote multiple ;</i></p> <p><i>c) la ou les personnes physiques qui, indépendamment du pourcentage d'actions ou de droits de vote qu'elles détiennent dans une entité juridique, ou du contrôle direct ou indirect d'actions de priorité, d'actions privilégiées, à vote double ou multiple, disposent du pouvoir de nommer ou de révoquer plus de la moitié des membres du conseil d'administration de l'entreprise extractive</i></p>
<i>Sur le critère par défaut</i>	
<p>► Il est nécessaire d'inclure dans la définition malgache un critère par défaut pour qu'une personne physique soit déclarée par l'entreprise extractive même si les autres critères précédemment énoncés dans la définition ne sont pas remplis. Le critère par défaut vise donc à déclarer le dirigeant principal de l'entité juridique.</p>	<p><i>d) s'il n'est pas certain que les personnes visées aux points ci-dessus soient les bénéficiaires effectifs, la ou les personnes physiques qui exercent le contrôle sur la direction de l'entité juridique par d'autres moyens ou procédés.</i></p>
<i>Sur les sociétés cotées en bourse</i>	
<p>► Concernant les sociétés cotées en bourse, la Norme EITI prévoit que « <i>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.</i> » La définition malgache devrait inclure une mention dans l'esprit de cette exigence pour tenir compte des sociétés cotées en bourse.</p> <p>Exemple : Selon les informations disponibles au sein du rapport EITI 2014, la société Ambatovy</p>	<p><i>« Les entreprises cotées en bourse, y compris leurs filiales en propriété exclusive, sont tenues aux mêmes obligations et seuils de divulgation que les autres entreprises. Elles sont en outre 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 ou, le cas échéant, le contenu des documents concernant les propriétaires réels déposés auprès de cette bourse. »</i></p>

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>Minerals SA (AMSA) détenue par quatre sociétés, dont trois sociétés respectivement cotées dans des bourses différentes. AMSA devrait donc renseigner les noms des sociétés détentrices d'une part de son capital, le nom des places boursières où ces sociétés sont cotées, ainsi que le lien vers les rapports que ses détenteurs cotés y déposent.</p> <p>► Les sociétés cotées en bourse ne peuvent être exonérées de leurs obligations de divulgation et devraient être soumises aux mêmes standards de divulgation (définition, seuil) des propriétaires réels que les autres entreprises. Sachant que la plupart des grandes places boursières divulgue les informations sur l'identité des propriétaires réels d'entreprises cotées avec un seuil de participation ou de contrôle établi à 5%, les entreprises cotées devraient donc pouvoir divulguer les propriétaires réels sans grande difficulté.</p> <p>Exemple : Aux Etats-Unis, le <i>Securities Exchange Act of 1934</i> oblige les propriétaires réels à remplir un formulaire, le <i>Schedule 13D</i>, s'il contrôle plus de 5% d'une entreprise cotée. Cette règle a été reprise dans d'autres pays : au Royaume-Uni, le seuil appliqué par la London Stock Exchange est de 5%, tandis que la bourse de Toronto applique un seuil de 10%.</p>	
<i>Sur les opérations conjointes</i>	
<p>► Concernant les opérations conjointes, la Norme EITI prévoit que « <i>chaque entité au sein du partenariat devra divulguer l'identité de son (ses) propriétaire(s) réel(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 la précision des informations fournies.</i> » La définition malgache devrait inclure une mention dans l'esprit de cette exigence pour tenir compte des sociétés cotées en bourse.</p>	<p>« <i>Dans le cas d'opérations conjointes, chaque entité au sein du partenariat devra divulguer l'identité de son ou ses propriétaires réels, sauf si elle est cotée en bourse, ou est une filiale en propriété exclusive d'une entreprise cotée en bourse, conformément à ce qui précède. Chaque entité est responsable de la fiabilité des informations fournies.</i> »</p>

## 4 Traiter le cas des Personnes Politiquement Exposées



## 4.1 Analyse de l'existant

### 4.1.1 Dans la Norme EITI

La Norme EITI 2016 exige en son article 2.5.d que : « *Les informations relatives à l'identité des propriétaires réels 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 du domicile ou l'adresse de notification, ainsi que les coordonnées de ces personnes.* » L'EITI Madagascar doit donc décider de la manière de traiter le cas des Personnes Politiquement Exposées (PPE) car les fonctions occupées par les PPE représentent une vulnérabilité. Elles peuvent en effet être utilisées abusivement à des fins de corruption, de blanchiment d'argent et, potentiellement, de financement du terrorisme. A titre d'exemple, un manque de transparence concernant les PPE et les actifs qu'ils détiendraient dans le secteur extractif pourrait masquer de la corruption ou du favoritisme liés à l'attribution de permis ou licences. Ainsi, en intégrant les PEP dans la législation sur la propriété réelle, il ne s'agit pas de leur interdire l'accès au secteur extractif ou de les considérer dans leur ensemble comme s'agit d'œuvrer pour que les relations d'affaires soient transparentes afin de prévenir et empêcher tout abus.

### 4.1.2 Au niveau international

Les modalités de traitement des PEP dans le cadre de la divulgation de la propriété réelle présentées ci-dessous sont tirées du *Rapport d'évaluation du projet pilote sur la propriété réelle*, publié par l'EITI en 2015. Il indique que :

- ▶ Au Honduras : la loi minière empêche les personnes occupant des fonctions publiques d'obtenir des licences extractives en raison des conflits d'intérêts potentiels. Cependant, le concept de propriété réelle n'est pas reconnu et il n'existe donc aucune loi qui empêche explicitement les PPE de détenir des participations dans les entreprises extractives, pas plus qu'il n'existe de systèmes de déclaration qui révéleraient ce type de pratique.
- ▶ Au Burkina Faso : les PPE sont soumis à des obligations de déclaration ; il peut donc être envisagé que l'autorité qui reçoit la déclaration des biens des personnalités politiques désignées par la loi puisse fournir éventuellement la déclaration de toute forme de propriété qu'elles détiendraient dans des entreprises extractives
- ▶ En RDC : il n'existe aucune obligation juridique pour les fonctionnaires de divulguer leurs avoirs avant d'accepter ou de quitter une fonction, y compris des parts éventuelles dans des opérations minières. Le Rapport ITIE 2012 de la RDC identifie spécifiquement un propriétaire réel comme une PPE. Ce rapport divulgue que l'entreprise minière Bolfast est la propriété exclusive de Bokonda Balela Faustin et fait remarquer que ce dernier est également membre du Parlement depuis 2011. Il ne donne cependant aucune information sur la date d'acquisition des droits de propriété de Bolfast par M. Faustin.
- ▶ En Zambie : Le rapport de la Zambie sur la propriété réelle fait une synthèse des exigences de divulgation incombant aux fonctionnaires. Le rapport observe que le « cadre juridique de la Zambie stipule que les hauts fonctionnaires doivent divulguer leur revenu et leurs avoirs d'une manière ou d'une autre. Cependant, dans la plupart des cas, la divulgation est faite à un organisme de lutte contre la corruption ou à une autre entité gouvernementale et n'est pas accessible au grand public » (p. 11).
- ▶ Au Nigéria : Le rapport d'évaluation de l'ITIE Nigéria confirme que la loi nigériane de 1990 portant création du Bureau et du tribunal d'application du code de conduite contraint les hauts fonctionnaires, y compris les personnes politiquement exposées issues principalement des

trois branches du gouvernement (exécutif, législatif et judiciaire), à déclarer leurs avoirs et leurs participations dans des entreprises.

- ▶ Tadjikistan et Kirghizistan : la définition de la propriété réelle stipule spécifiquement que les PPE doivent divulguer toute participation dans les entreprises extractives, quel que soit le niveau de participation.
- ▶ Dans différents pays pilotes, une bonne pratique consiste à ne pas soumettre les PPE au seuil général des autres propriétaires réels, mais à indiquer dans la définition de la propriété réelle que si le propriétaire réel est une personne politiquement exposée, sa participation doit être dévoilée, indépendamment de la taille de sa participation
- ▶ GAFI : Aucun pays pilote ne semble avoir adopté une définition différente sur les PPE autre que celle proposée par le GAFI, qui distingue PPE étrangères et PPE nationales afin que ces deux catégories soient clairement soumises aux obligations concernant les PPE. La définition du GAFI est la suivante :

*L'expression personnes politiquement exposées (PPE) étrangères désigne les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques.*

*L'expression PPE nationales désigne les personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans le pays, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques.*

*Les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale désigne les membres de la haute direction, c'est-à-dire les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'administration et toutes les personnes exerçant des fonctions équivalentes. La notion de PPE ne couvre pas les personnes de rang moyen ou inférieur relevant des catégories ci-dessus.*

- ▶ 4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment de l'Union Européenne (UE) : cette directive, qui s'inspire de la définition du GAFI, donne une liste des PPE. Il s'agit des personnalités suivantes :
  - *Chef d'Etat, chef de gouvernement, membre d'un gouvernement national ou de la Commission européenne ;*
  - *Membre d'une assemblée parlementaire nationale ou du Parlement européen ;*
  - *Membre d'une cour suprême, d'une cour constitutionnelle ou d'une autre haute juridiction dont les décisions ne sont pas, sauf circonstances exceptionnelles, susceptibles de recours ;*
  - *Membre d'une cour des comptes ;*
  - *Dirigeant ou membre de l'organe de direction d'une banque centrale ;*
  - *Ambassadeur, chargé d'affaires, consul général et consul de carrière ;*
  - *Officier général ou officier supérieur assurant le commandement d'une armée ;*
  - *Membre d'un organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise publique ;*
  - *Dirigeant d'une institution internationale publique créée par un traité.*

- *Cadres dirigeants des organisations internationales*

### 4.1.3 Au niveau national

#### 4.1.3.1 Interdiction au niveau du Code Minier

L'article 10 alinéa 2 du Code Minier interdit les activités minières à une certaine catégorie de personnes, stipulant que « *Les fonctionnaires travaillant au sein de l'Administration minière ainsi que le personnel des organismes publics rattaché ou sous tutelle du Ministère chargé des Mines, ne sont pas autorisés à exercer des activités minières. Par ailleurs, toute personne impliquée personnellement dans le contrôle des activités minières ne peut exercer lesdites activités dans la circonscription à l'intérieur de laquelle il a compétence, et pendant la durée de son mandat.* ». L'interdiction évoquée dans le Code Minier, dans le but de prévenir les conflits d'intérêt éventuels, exclut donc des activités minières les fonctionnaires du secteur minier. Cependant, il convient de considérer que d'une part, ces fonctionnaires ne sont pas tous des PPE, et d'autre part, tous les PPE ne sont ni ne doivent être interdits d'activité dans le secteur extractif.

#### 4.1.3.2 Exigences de déclaration touchant les PPE

Il existe plusieurs niveaux de déclaration des PPE dans la législation malgache. Il s'agit de :

- ▶ La Constitution de Madagascar, en son article 41 prévoit une obligation de déclaration de patrimoine auprès de la Haute Cour Constitutionnelle pour les personnalités appelées à exercer un mandat public : « *La loi détermine le montant, les conditions et les modalités d'attribution des indemnités allouées aux personnalités appelées à exercer un mandat public, à accomplir des fonctions ou à effectuer des missions au sein des Institutions prévues par la présente Constitution. Préalablement à l'accomplissement de fonctions ou de missions et à l'exercice d'un mandat, toutes les personnalités visées au précédent alinéa déposent auprès de la Haute Cour Constitutionnelle une déclaration de patrimoine.* » Une copie de cette déclaration de patrimoine est à adresser au BIANCO.
- ▶ La loi n°2016-020 sur la lutte contre la corruption prévoit en son article 2 une déclaration périodique de patrimoine et d'intérêts économiques, à déposer au BIANCO, pour les agents publics ci-dessous :
  - *tous Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier quel que soit leur grade et leur fonction;*
  - *les Chefs de province, Commissaires généraux des provinces,*
  - *préfets de région, chefs de région, chefs de district et maires ;*
  - *tout agent public occupant des postes de haute responsabilité de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère ;*
  - *Membres des Corps d'Administrateurs, d'Inspecteurs et de Commissaires dans l'Administration publique ;*
  - *Chefs de formation militaire supérieure à l'échelon compagnie;*
  - *Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Etat, de l'Inspection Générale de l'Armée Malagasy et de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale ;*
  - *Toute personne exerçant les fonctions d'officier de police économique ou judiciaire ;*
  - *Toute personne exerçant les fonctions d'ordonnateurs et comptables publics ;*
  - *Dirigeants sociaux qui siègent au sein des établissements publics, des sociétés à participation publique*

- ▶ Instruction N° 006/2007-CSBF du 3 août 2007 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : une définition des PPE est donnée afin de permettre au secteur bancaire de les identifier (inspirée du GAFI). Pour cette instruction, les PPE sont des personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques telles que : *Chef d'Etat, – Chef de Gouvernement, – Politiciens de haut rang, – Hauts responsables au sein des pouvoirs publics : · Ministres, · Sénateurs, · Députés, · Chefs d'institution, · Chefs de région, · Maires, · Secrétaires généraux des ministères, · Fonctionnaires occupant des postes de haute responsabilité de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère, · Inspecteurs des Domaines, du Trésor, des Douanes, des Impôts et des Finances, · Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Etat, – Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier, – Militaires de haut rang : · Officiers généraux de l'armée, de la police et de la gendarmerie, · Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Armée et de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale, – Dirigeants d'une entreprise publique, – Responsable de parti politique, – Toutes personnes physiques ou morales qui sont clairement liées aux personnes sus-visées.* Le conjoint et les enfants sont également considérés comme des PPE et la durée de la qualité de PPE est de 5 ans après cessation de fonction.

Il convient de noter par ailleurs qu'à Madagascar, l'ensemble des registres du patrimoine est confidentiel. L'article 4 alinéa 3 de la loi n°2016-020 sur la lutte anti-corruption stipule en effet que : « Pour garantir le respect de la confidentialité de la déclaration de patrimoine et des dispositions afférentes au traitement des données à caractère personnel, l'accès et la communication des déclarations sont limités au BIANCO, dans le cadre des poursuites judiciaires, sous l'autorité du Premier Président de la Cour Suprême et le Procureur Général de la Cour Suprême et de l'autorité habilitée au traitement des données à caractère personnel. ». Ainsi, au nom du principe de confidentialité, les registres de déclaration de patrimoine ne sont pas accessibles au public à Madagascar.

## 4.2 Résultat des consultations

Les consultations ont permis la collecte d'avis variés sur la définition des personnes politiquement exposées dans le cadre de la propriété réelle, ainsi que les exigences de déclaration les concernant.

### 4.2.1 Commentaires de l'administration

Trois points ont principalement marqué les interventions des représentants de l'administration :

- ▶ Les personnes à considérer comme PPE : pour plusieurs représentants de l'administration, les PPE énoncées dans les définitions existantes au niveau international devraient inclure un plus grand nombre de personnes pour s'adapter au contexte malgache. Il s'agit notamment : des PPE étrangères (chefs d'Etat et hauts fonctionnaires de nations étrangères, ambassadeurs et autres diplomates, fonctionnaires des organisations internationales) et de la police des frontières.
- ▶ La durée de considération en tant que PPE après la cessation des fonctions : Cette durée est de cinq ans dans la législation bancaire actuelle. Cependant, les représentants de l'administration préconisent une durée plus courte ramenée à deux ans.
- ▶ L'accessibilité des données concernant les PPE : La disponibilité pour le public des données personnelles concernant les PPE dans le cadre de la divulgation de la propriété réelle constitue un point d'achoppement significatif. En effet, le contexte d'insécurité (violences, kidnapping) a été évoqué par les participants pour justifier que les déclarations de patrimoine soient

conservées de manière confidentielle. Il a donc été proposé que seule la déclaration d'intérêts économiques – obligatoire en plus de la déclaration de patrimoine pour les catégories de personnes définies par la loi sur la lutte contre la corruption – fasse l'objet d'une divulgation au public. Cependant, cette proposition ne fait pas l'unanimité, certains représentants de l'administration préconisant la confidentialité de la déclaration d'intérêts économiques.

#### 4.2.2 Commentaires de la société civile

Les représentants de la société civile ont émis les commentaires suivants :

- ▶ Sur les personnes à considérer comme PPE : les diplomates, le personnel navigant, les principaux responsables de la passation de marché et les personnes disposant d'un pouvoir de contrôle au niveau des ports et aéroports devraient être considérés comme des PPE.
- ▶ Sur le seuil de propriété ou de contrôle à appliquer à la divulgation de la propriété réelle concernant les PPE : il ne faut appliquer aucun seuil pour les PPE, la divulgation doit être réalisée quel que soit le niveau de la participation des PPE au sein industries extractives.
- ▶ La durée de considération en tant que PPE après la cessation des fonctions : des représentants de la société civile estiment que la durée de considération ne doit pas être limitée pour les PPE du niveau le plus élevé, à savoir les chefs d'Etat, chefs d'institution et membres du gouvernement.

#### 4.2.3 Commentaires des industries extractives

- ▶ Les industries extractives se sont principalement exprimées sur les personnes à considérer comme PPE. En particulier, elles souhaitent que la définition malgache des PPE intègre à la fois les PPE nationales et les PPE étrangères. De plus, elles ont indiqué, en lien avec leur proposition concernant l'intégration des principaux sous-traitants dans la divulgation de la propriété réelle, que les mêmes obligations des entreprises extractives concernant les PPE soient également imposées aux principaux sous-traitants.
- ▶ Par ailleurs, les industries extractives ont estimé que des mesures d'accompagnement devaient être mises en œuvre pour la protection du déclarant et des données le concernant.

### 4.3 Recommandations

Des recommandations concernant les PPE à l'attention du Comité National sont présentée dans le tableau suivant, afin de prendre en compte à la fois les bonnes pratiques internationales et les suggestions et réflexions pertinentes issues des consultations.

Considérations / Justifications	Recommandations
<i>Sur la définition des PPE</i>	
▶ La définition donnée par l'instruction de la CSBF relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui est également détaillée, peut	« Il revient aux entreprises de déclarer si les propriétaires réels identifiés sont considérées comme des Personnes Politiquement Exposées. L'expression Personnes Politiquement Exposées désigne les

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>constituer un point de départ pour la définition malgache, car elle a déjà été adaptée aux types de postes existant à Madagascar et est actuellement appliquée par les banques qui opèrent dans le pays.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ L'un des enjeux liés à la définition des PPE, qu'elles soient nationales ou étrangères, se situe au niveau de la limite à appliquer pour avoir une liste pratique mais conservant un intérêt réel. Par cohérence avec les textes constitutionnels, législatifs et réglementaires en vigueur à Madagascar, la définition des PPE données par le GAFI, en incluant les PPE étrangères en plus des PPE nationales, peut constituer une base de réponse appropriée au contexte malgache.</li> <li>▶ Des représentants de la société civile ont soulevé la participation de diplomates ou de membres de leur famille proche à des entreprises extractives à Madagascar. La définition malgache des PPE étrangères devrait donc inclure spécifiquement les ambassadeurs et assimilés. Il convient de noter que les immunités des diplomates prévues par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques excluent en son article 31 toute « <i>action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par l'agent diplomatique (...) en dehors de ses fonctions officielles.</i> ». En outre, la même convention stipule en son article 42 que « <i>L'agent diplomatique n'exercera pas dans l'Etat accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.</i> » ce qui confirme qu'aucun statut diplomatique ne devrait pouvoir être opposé à l'exigence de divulgation.</li> </ul>	<p><i>personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques pour Madagascar (Personnes Politiquement Exposées nationales) ou pour une nation étrangère (Personnes Politiquement Exposées étrangères), à savoir :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Au titre des Personnes Politiquement Exposées nationales :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Chef d'Etat,</i></li> <li>• <i>Chef de Gouvernement,</i></li> <li>• <i>Politiciens de haut rang définis comme des personnes qui, sans obligatoirement occuper de fonction spécifique au niveau du pouvoir exécutif, législatif, judiciaire ou militaire, intervient régulièrement dans le débat politique,</i></li> <li>• <i>Hauts responsables au sein des pouvoirs publics :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ministres,</i></li> <li>• <i>Sénateurs,</i></li> <li>• <i>Députés,</i></li> <li>• <i>Chefs d'institution,</i></li> <li>• <i>Chefs de région,</i></li> <li>• <i>Maires,</i></li> <li>• <i>Secrétaires généraux des ministères,</i></li> <li>• <i>Fonctionnaires occupant des postes de haute responsabilité de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère, dans les organes publics ou parapublics,</i></li> <li>• <i>Inspecteurs des Domaines, du Trésor, des Douanes, des Impôts et des Finances,</i></li> <li>• <i>Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Etat,</i></li> </ul> </li> <li>• <i>Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier,</i></li> <li>• <i>Militaires de haut rang définis comme étant :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Officiers généraux de l'armée, de la police et de la gendarmerie,</i></li> <li>• <i>Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Armée et de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale,</i></li> </ul> </li> <li>• <i>Dirigeants d'entreprises publiques : membres du Conseil d'administration, directeur général ou équivalent,</i></li> <li>• <i>Responsables de parti politique,</i></li> <li>• <i>Toutes personnes physiques ou morales qui sont clairement liées aux personnes susvisées.</i></li> </ul> </li> <li>2. <i>Au titre des Personnes Politiquement Exposées étrangères, définies de manière parallèle et</i></li> </ol>

Considérations / Justifications	Recommandations
	<p><i>équivalente aux Personnes Politiquement Exposées nationales le cas échéant :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Chef d'État,</i></li> <li>• <i>Membres de familles royales,</i></li> <li>• <i>Chef de gouvernement,</i></li> <li>• <i>Politiciens de haut rang,</i></li> <li>• <i>Hauts responsables au sein des pouvoirs publics,</i></li> <li>• <i>Magistrats et militaires de haut rang,</i></li> <li>• <i>Dirigeants d'entreprises publiques</i></li> <li>• <i>Hauts responsables de partis politiques</i></li> <li>• <i>Hauts responsables diplomatiques et représentants d'organisations internationales dont les ambassadeurs, représentants résidents, chargés d'affaires et consuls généraux ou honoraires.</i></li> </ul>
<p>► La définition des PPE ne doit pas couvrir des personnes de rang moyen ou inférieur à celles énoncées dans la définition, car l'aspect de détention d'un pouvoir ou d'une influence politique serait alors perdu.</p>	<p>« <i>La notion de PPE ne couvre pas les personnes de rang moyen ou inférieur relevant des catégories ci-dessus. »</i></p>
<p>► La définition des PPE ne doit pas uniquement inclure les titulaires ou anciens titulaires de poste, mais également les personnes qui leur sont liées ou étroitement associées. Le degré de liaison prévu par l'Instruction de la CSBF susmentionnée prévoit que la liaison couvre les conjoints et les enfants des PPE, ce qui est un degré de liaison qui n'a soulevé aucune remarque de la part des personnes consultées et convient donc au contexte malgache.</p>	<p>« <i>La notion de PPE couvre également les conjoints, et enfants des personnes relevant des catégories ci-dessus. »</i></p>
<p>► Si la CSBF estime actuellement que la durée de considération en tant que PPE va jusqu'à cinq ans après la cessation des fonctions, les parties prenantes consultées ont préféré réduire cette durée à 2 ans. L'idée de la société civile d'avoir une durée plus longue pour les catégories les plus importantes des PPE est également pertinente dans la mesure où l'influence exercée par ces personnes peut perdurer plusieurs années malgré l'absence de poste politique.</p>	<p>« <i>La notion de PPE s'applique aux catégories ci-dessus :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>jusqu'à 5 ans après la cessation de leur fonction dans le cas des chefs d'Etat, chefs de gouvernement, chefs d'institution et ministres ;</i></li> <li><i>jusqu'à 2 ans après la cessation de leur fonction dans les autres cas. »</i></li> </ul>
<i>Sur le mode de collecte des informations concernant les PPE</i>	
<p>► Deux solutions peuvent être envisagées concernant la divulgation de la propriété réelle des PPE à Madagascar :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soit la fourniture des données par les PPE elles-mêmes, dans le cadre des obligations</li> </ul>	<p>Un article du décret sur la divulgation de la propriété réelle devrait inclure les éléments suivants :</p> <p>« <i>Il revient aux entreprises de déclarer si les propriétaires réels identifiés sont considérés comme des Personnes Politiquement Exposées. L'expression Personnes Politiquement Exposées désigne (...). »</i></p>

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>de déclaration de patrimoine et d'intérêts économiques existantes ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soit la fourniture des données par les entreprises concernées, au même titre que tous les autres propriétaires réels qu'elles doivent divulguer, en mentionnant des informations spécifiques lorsque ces propriétaires réels se trouvent être des PPE.</li> </ul> <p>▶ Les aspects à considérer sont principalement : le côté pratique de la collecte d'information – ce qui exclut la création d'un nouveau registre spécifique aux PPE – ainsi que l'identité du collecteur d'information et la fiabilité des données.</p> <p>▶ L'intégration de la divulgation des PPE dans la déclaration des entreprises constitue le moyen le plus pratique d'identifier les PPE qui disposent d'actifs extractifs, grâce à l'existence de registres d'une part, et à la possibilité de sanctions administratives contre l'entreprise tenue à la déclaration d'autre part. L'existence par ailleurs de déclarations d'intérêt économique dans la législation anti-corruption malgache constituerait pour les autorités anti-corruption un moyen de confronter, vérifier ou confirmer les informations contenues dans les déclarations et de prendre les mesures de poursuite judiciaire qui s'imposent le cas échéant si une fausse déclaration est constatée.</p> <p>▶ L'intégration de la divulgation des PPE dans la déclaration des entreprises possède un avantage supplémentaire lié aux PPE étrangères. En effet, la faisabilité d'une exigence de déclaration par des PPE étrangères elles-mêmes, dont certaines pourraient ne pas résider dans le pays, est très incertaine. Inciter les entreprises à identifier les PPE étrangères qui leur sont liées constituerait une approche plus efficace dans la mesure où, une fois de plus, d'éventuelles sanctions pourraient s'appliquer contre ces entreprises.</p>	

5 Fixer le degré de détail de la divulgation de la propriété réelle



## 5.1 Analyse de l'existant

### 5.1.1 Dans la Norme EITI

Les informations sur les propriétaires réels doivent être divulguées de manière à permettre d'avoir l'assurance que les personnes présentées comme les propriétaires réels d'une entreprise extractive le sont effectivement. La Norme EITI 2016 mentionne donc :

- ▶ Une obligation, consistant à révéler des détails sur l'identité des propriétaires réels, à savoir : leur nom, leur nationalité, leur pays de résidence. L'extrait correspondant de la Norme EITI 2016 est présenté ci-dessous.

*Exigence 2.5.d*

*Les informations relatives à l'identité des propriétaires réels devront comprendre le nom, la nationalité et le pays de résidence de ces personnes, et permettre d'identifier toute personne politiquement exposée.*

- ▶ Deux recommandations, consistant à donner en tant qu'information concernant les propriétaires réels : leur degré de participation, les modalités d'exercice de la participation ou les modalités de contrôle de l'entreprise, le numéro d'identité national, la date de naissance, l'adresse du domicile ou l'adresse de notification, ainsi que les coordonnées de ces personnes. Les extraits de la Norme 2016 correspondants sont présentés ci-dessous :

*Exigence 2.5.a*

*Il est recommandé que les pays mettant en œuvre l'ITIE tiennent un registre public des propriétaires réels des entreprises qui soumissionnent, opèrent, ou investissent dans les actifs extractifs, incluant l'identité de leur(s) propriétaire(s) réel(s), leur degré de participation, et les modalités d'exercice de cette participation ou du contrôle desdites entreprises.*

*Exigence 2.5.d*

*Il est également recommandé de divulguer le numéro d'identité national, la date de naissance, l'adresse du domicile ou l'adresse de notification, ainsi que les coordonnées de ces personnes.*

L'obligation constitue ainsi le minimum à appliquer pour chaque pays, tandis que les recommandations sont laissées à l'appréciation de chaque pays.

### 5.1.2 Au niveau international

Plusieurs exemples en provenance d'autres pays peuvent inspirer Madagascar, chaque pays ayant choisi une pratique différente en fonction de son propre contexte :

- ▶ Au Royaume-Uni : la date de naissance et l'adresse de résidence n'apparaissent pas sur le registre public, mais sont disponibles pour les autorités. Les informations disponibles au public sont les suivantes :
  - Nom
  - Date de naissance
  - Nationalité
  - Pays, Etat ou partie du Royaume-Uni où le propriétaire réel a sa résidence habituelle
  - Adresse de service
  - Adresse résidentielle
  - Date à laquelle l'intérêt a été acquis

- Manière dont la propriété ou le contrôle est exercé
- ▶ En Ukraine, ce n'est pas l'intégralité de l'information qui est publique. En effet, en raison du droit à la vie privée, le numéro de passeport et le numéro d'enregistrement fiscal ne sont accessibles qu'aux autorités. Le défi pour l'Ukraine est spécifique : l'utilisation d'alias et la transcription des noms des propriétaires réels. Les informations disponibles au public sont les suivantes :
  - Prénom et nom de famille
  - Alias
  - Pays de citoyenneté
  - Type et numéro de passeport
  - Adresse de résidence
  - Numéro d'enregistrement fiscal (si applicable)
- ▶ En RDC : les informations publiées sont le nom, la nationalité, la date de naissance, le numéro de carte d'identité, l'adresse et le mode d'exercice de la propriété ou du contrôle.
- ▶ En Zambie : les informations publiées sont le nom, la nationalité, l'adresse et le mode d'exercice de la propriété ou du contrôle.
- ▶ Au Togo : les informations publiées sont le nom, la nationalité, et le mode d'exercice de la propriété ou du contrôle.

### 5.1.3 Au niveau national

- ▶ A Madagascar, la divulgation des informations sur la propriété réelle serait encadrée par la loi n°2014-038 sur la protection des données à caractère personnel. Dans son article 7, cette loi définit les données à caractère personnel comme « *toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un nom, un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Ces éléments sont notamment physiques, physiologiques, psychiques, économiques, culturels ou sociaux.* ».
- ▶ S'agissant du degré de divulgation, la loi n'interdit pas la collecte de données à caractère personnel comme le nom, la date de naissance, le numéro de la carte d'identité nationale ou l'adresse.
- ▶ Par ailleurs, la loi ne soumet pas la création du registre des propriétaires réels à une autorisation de la Commission Malagasy de l'Informatique et des Libertés (CMIL) si elles doivent être autorisées par la loi. En revanche, une déclaration auprès de la CMIL est obligatoire en cas de traitement informatisé (article 43).
- ▶ S'agissant de la protection des données personnelles, la loi prévoit plusieurs mesures :
  - Des missions de contrôle peuvent être réalisées par la CMIL auprès des détenteurs de registre (article 50)
  - Des sanctions pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement sont prévues en cas d' « *utilisation de données sensibles, de fichiers d'infractions ou du numéro d'identification national en dehors du cadre légal* » (article 63), de « *manquement à la sécurité* » (article 64), de « *collecte déloyale* » (article 65) ou de « *détournement de finalité* » (article 66).

## 5.2 Résultat des consultations

### 5.2.1 Commentaires de l'administration

Si l'ensemble des représentants de l'administration ont convenu que la publication des données personnelles sur les propriétaires réels pouvait présenter un risque sécuritaire, deux principales tendances ont émergé au cours des consultations :

- ▶ La publication d'informations minimales : Certains représentants de l'administration ont estimé que les informations sur les propriétaires réels ne devaient être accessibles qu'aux autorités judiciaires et ne devraient pas inclure le mode d'exercice, l'étendue et l'intérêt de l'exercice de la propriété réelle, pour des raisons de vulnérabilité et de rivalité entre les opérateurs économiques.
- ▶ La publication d'informations plus nombreuses : D'autres représentants de l'administration ont indiqué que des informations telles que l'état civil, l'adresse fiscale, la nationalité, la nature, l'étendue et le mode d'exercice de la propriété devaient être divulgués. D'autres ont souhaité y ajouter la situation matrimoniale, ainsi que les identités du conjoint et des enfants du propriétaire réel.

### 5.2.2 Commentaires de la société civile

La société civile est partisane d'une divulgation au public des informations sur les propriétaires réels limitée au minimum prévu par les Normes EITI 2016 et préconise que seules les autorités judiciaires aient accès aux informations telles que l'adresse. Cependant, étant donné les enjeux fiscaux de la propriété réelle, les représentants de la société civile souhaitent que l'adresse fiscale des propriétaires réels soit divulguée.

### 5.2.3 Commentaires des industries extractives

Les représentants des industries extractives ont manifesté leur accord avec les propositions en matière de divulgation, sous réserve de la sécurité des informations et données du propriétaire réel. D'après eux, des mesures d'accompagnement devraient être mises en place rassurer les investisseurs.

## 5.3 Recommandations

Considérations / Justifications	Recommandations
<i>Sur le degré de détail des informations à collecter/à publier</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ En intégrant l'EITI, Madagascar s'est engagé à en respecter les normes. Il est donc essentiel que Madagascar collecte l'ensemble des informations prévues par les normes.</li> <li>▶ L'accès du public à des données personnelles concernant les propriétaires réels constitue un risque sécuritaire à Madagascar et a provoqué l'inquiétude de l'ensemble des parties prenantes. Un compromis avec les normes EITI pourrait consister à ne publier que les</li> </ul>	<p>Le décret sur la propriété réelle devrait inclure les mentions suivantes :</p> <p>« Les informations sur les propriétaires réels qui doivent figurer dans les déclarations des entreprises pour être intégrées au registre de la propriété réelle sont de deux types :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les informations de type A, qui incluent : le nom, la nationalité et le pays de résidence des propriétaires réels, la raison de leur désignation</li> </ul>

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>informations minimales exigées par l'EITI, tandis que les informations pour lesquelles une recommandation de divulgation a été émise pourraient n'être disponibles que pour les autorités.</p> <p>► La sécurisation des données confidentielles représente un enjeu majeur car elle risque d'être déterminante pour la participation des industries extractives à la divulgation de leurs propriétaires réels. Les sanctions sévères prévues par la loi sur la protection des données personnelles devraient donc être rappelées dans le décret. Cependant, si le Comité de Pilotage estime que ces sanctions ne permettent pas de lever les doutes sur la sécurisation des données, il pourrait mener des consultations élargies sur ce sujet auprès des ministères chargés de la Sécurité Publique, des Mines et du Pétrole, du Commerce et de l'Industrie et de l'EDBM.</p>	<p><i>en tant que Personne Politiquement Exposée le cas échéant.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Les informations de type B, qui incluent : le numéro d'identité national, la date de naissance, l'adresse du domicile ou l'adresse de notification, le degré de participation et les modalités d'exercice de cette participation ou de contrôle dans l'entreprise extractive.</i></li> </ul> <p><i>Les informations de type A sont accessibles au public. Sous peine des sanctions prévues par la loi sur la protection des données à caractère personnel, les informations de type B peuvent être conservées de manière confidentielle par l'entité collectrice de ces informations, et ne sont accessibles qu'à l'entité collectrice et aux autorités judiciaires. Cependant, toute ou partie des informations de type B peut être rendue accessible au public sur autorisation expresse donnée par le propriétaire réel concerné s'il en marque le souhait. »</i></p> <p>En outre, préalablement à la mise en place du registre au niveau du BCMM et de l'OMNIS, un audit informatique devrait être mené pour permettre d'identifier et de corriger les éventuelles lacunes en matière de protection des bases de données. Cet audit devrait être assorti d'une mise à niveau des capacités techniques et matérielles des entités chargées de la tenue des registres.</p> <p>Si le Comité de Pilotage estime que ces sanctions ne permettent pas de lever les doutes sur la sécurisation des données, il pourrait mener des consultations élargies sur ce sujet auprès des ministères chargés de la Sécurité Publique, des Mines et du Pétrole, du Commerce et de l'Industrie et de l'EDBM pour obtenir toutes les garanties utiles.</p> <p>Dans le cas où aucun consensus satisfaisant ne peut être obtenu concernant la sécurisation des données, le Comité National pourrait envisager de ne pas collecter les informations de type B et en informer les instances internationales de l'EITI.</p>

6 Déterminer comment collecter les données sur la propriété réelle



## 6.1 Analyse de l'existant

### 6.1.1 Norme internationale

- ▶ La Norme EITI 2020 prévoit deux niveaux dans le terme de la divulgation de la propriété réelle.
  - Le premier terme mentionné, celui du 1<sup>er</sup> janvier 2020, évoque l'inclusion des informations sur la propriété réelle dans le rapport EITI en tant qu'obligation des pays membres de l'EITI :

*Exigence 2.5.c :*

*« À compter du 1er 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 réelle en vue de leur inclusion dans le Rapport ITIE. »*

- Le second terme mentionné dans la Norme EITI prend plutôt la forme d'une recommandation adressée aux pays membres de l'EITI :

*Exigence 2.5.a :*

*« Il est recommandé que les pays mettant en œuvre l'ITIE tiennent un registre public des propriétaires réels (...). Dans la mesure du possible, les informations concernant la propriété réelle 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. »*

- ▶ L'EITI met à la disposition des pays membres un formulaire de déclaration de la propriété réelle prêt à remplir par les entreprises extractives. Il est disponible sur le lien suivant : <https://eiti.org/sites/default/files/documents/fr-model-beneficial-ownership-declaration-form.xlsx> .

### 6.1.2 Application à Madagascar

#### 6.1.2.1 Sur la tenue du registre

A Madagascar, la Feuille de route sur la propriété réelle prévoit l'application au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de la recommandation de l'EITI, c'est-à-dire la tenue des informations sur les propriétaires réels au sein d'un registre. Les différentes possibilités de registre à Madagascar ont été évoquées dans le présent rapport aux sections 2.1.1.2.2. et 2.1.2.2.

Cependant, la sécurisation de la base de données constitue une préoccupation essentielle pour les parties prenantes consultées en raison du contexte d'insécurité accrue (kidnappings, vols d'identité, harcèlement etc.).

### 6.1.2.2 Sur l'inclusion dans le rapport EITI

Le Comité national de l'EITI Madagascar a préconisé l'inclusion d'informations sur la propriété réelle dans les rapports EITI à partir des éditions 2012 et 2013. Cependant, les données collectées par les rapports EITI 2012, 2013 et 2014 ont été :

- ▶ Soit incomplètes, dans la mesure où toutes les entreprises n'ont pas donné les informations à l'Administrateur indépendant en charge de l'élaboration des rapports ;
- ▶ Soit non pertinentes, dans la mesure où les informations divulguées par les entreprises ont uniquement concerné les propriétaires juridiques, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales.

## 6.2 Résultat des consultations

Les résultats des consultations au sujet de la collecte des données sur la propriété réelle sont présentés à la section 2.2 du présent rapport.

## 6.3 Recommandations

Considérations / Justifications	Recommandations
<i>Sur le « Rapport Pilote »</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le registre approprié à la collecte des informations sur les propriétaires réels fait l'objet de la Recommandation 1 énoncée à la section 2.3 du présent rapport.</li> <li>▶ Par ailleurs, il est probable que le rapport EITI concernant l'exercice 2017 soit élaboré et publié en 2019. Il s'agirait donc du dernier rapport EITI publié avant la date limite de divulgation complète de la propriété réelle prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Ce rapport pourrait constituer une excellente opportunité de tester la divulgation de la propriété réelle suivant la définition et les modalités prévues par le Comité National, avant la création des registres au niveau du BCMM et de l'OMNIS.</li> </ul>	<p>Le rapport EITI 2017 devrait être qualifié de « <i>Rapport Pilote sur la divulgation de la propriété réelle</i> ». L'Administrateur Indépendant devrait y collecter les informations sur les propriétaires des entreprises extractives en utilisant les définitions approuvées par le Comité National et le formulaire de l'EITI prévu à cet effet, aménagé suivant les décisions du Comité National.</p>
<i>Sur la sécurisation de la base de données</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La sécurisation de la base de données constitue une préoccupation essentielle pour les parties prenantes consultées en raison du contexte d'insécurité accrue (kidnappings, vols d'identité, harcèlement etc.).</li> </ul>	<p>Le registre des propriétaires réels, en raison des informations confidentielles qui y figurent, devrait faire l'objet d'une sécurisation très poussée. Préalablement à la mise en place du registre au niveau du BCMM et de l'OMNIS, un audit informatique devrait être mené pour permettre d'identifier et de corriger les éventuelles lacunes en matière de protection des bases de données. Cet audit devrait être assorti d'une mise à niveau des capacités techniques et matérielles des entités chargées de la tenue des registres. Il s'agit d'une condition</p>

Considérations / Justifications	Recommandations
	essentielle à la collecte des informations sur les propriétaires réels.

## 7 Garantir la fiabilité des données sur la propriété réelle



## 7.1 Analyse de l'existant

### 7.1.1 Norme internationale

Selon l'exigence 2.5.e de la Norme EITI 2016, « *Il appartient au Groupe Multipartite de convenir des moyens d'obtenir des entreprises participantes des garanties quant à l'exactitude des informations de Propriété réelle qu'elles fournissent. Il pourra s'agir de demander aux entreprises d'attester le formulaire de déclaration de propriété réelle en le faisant signer par un membre de leur équipe de direction ou par leur conseiller juridique principal, ou en présentant des documents justificatifs.* ». L'exactitude des informations constitue en effet un enjeu primordial pour la divulgation de la propriété réelle. En effet, sans garantie de fiabilité des données, le processus en entier ne serait pas crédible.

### 7.1.2 Eventail des garanties possibles

Afin de garantir la fiabilité des données, plusieurs approches, mises en œuvre par différents pays, sont possibles :

- ▶ L'attestation : le représentant de l'entreprise déclarante doit attester de la véracité des informations qu'il mentionne dans la déclaration des propriétaires réels. Il appose son nom, son poste et sa signature. L'acte prend ainsi une valeur officielle.
- ▶ Les pièces justificatives : il s'agit d'exiger que l'entreprise joigne des pièces justificatives au formulaire de déclaration, c'est-à-dire des statuts, des procurations ou des copies des registres des actionnaires, permettant de vérifier l'exactitude des informations.
- ▶ La confirmation : il s'agit d'exiger que le propriétaire réel confirme qu'il est effectivement le propriétaire réel.
- ▶ La vérification d'identité : l'entreprise déclarante accompagne le formulaire d'une copie de la pièce d'identité du propriétaire réel déclaré. Cependant, cette approche ne vérifie que l'existence du Propriétaire réel et ne permet pas de vérifier si le propriétaire réel est effectivement le bénéficiaire effectif de l'entité juridique en question.
- ▶ La publicisation des données : rendre l'ensemble des données sur les propriétaires réels accessibles au public permettrait, à l'ère de l'information et des nouvelles technologies, à trouver les failles éventuelles des déclarations. Par crainte de scandale, les entreprises seraient naturellement enclines à inclure des déclarations véridiques.
- ▶ La vérification par un tiers : donner mandat à l'Administrateur indépendant du rapport EITI ou à une entité gouvernementale en charge de la lutte anti-corruption ou la lutte anti-blanchiment de vérifier la véracité des informations.
- ▶ Les sanctions : la menace de sanctions contre les faux déclarants peut amener les entreprises à remplir les formulaires de manière sérieuse et véridique. Au Royaume-Uni, la non-conformité est considérée comme une infraction pénale: l'entreprise et le propriétaire réel risquent 2 ans d'emprisonnement et des amendes. En Ukraine, la non-conformité est plutôt un délit administratif passible d'amendes pour le chef de l'entité juridique. En République Kirghize, la sanction est la résiliation de la licence.

### 7.1.3 Au niveau de Madagascar

Bien que Madagascar ait publié des rapports EITI en tentant de divulguer les informations sur les propriétaires réels depuis 2012, aucune mesure de fiabilisation ou de garantie des données n'a pu être mise en place. L'absence de telles mesures explique en grande partie le fait que les déclarations des entreprises soient incomplètes.

## 7.2 Résultat des consultations

### 7.2.1 Commentaires de l'administration

Les représentants de l'administration préconisent une triple approche pour permettre de fiabiliser les informations données par les entreprises extractives dans le cadre de la divulgation de leurs propriétaires réels : l'attestation, la vérification d'identité et les sanctions. En matière de sanctions, la suspension de permis a été suggérée.

Une autre proposition est également apparue au cours des discussions, s'apparentant à l'approche de vérification par un tiers. Cette proposition consistait à activer les services internationaux d'échange d'informations, partenaires d'entités telles que le SAMIFIN.

### 7.2.2 Commentaires de la société civile

Pour les représentants de la société civile, les approches qui permettraient une divulgation fiable des propriétaires réels passe par la production de pièces justificatives, la confirmation par le propriétaire réel et les sanctions contre le déclarant et contre l'entreprise.

En matière de sanctions, les représentants de la société civile préconisent les amendes et l'emprisonnement.

### 7.2.3 Commentaires des industries extractives

Les entreprises extractives estiment que la production de pièces justificatives authentiques devrait suffire à attester de la véracité des informations déclarées. Elles indiquent que des investigations supplémentaires seraient inutiles au vu des pièces justificatives.

En outre, les représentants des industries extractives ont évoqué que la mise à jour des données contribuerait à la fiabilité des données.

## 7.3 Recommandations

Dans le cadre de la fiabilisation des données sur les propriétaires réels, il convient de prévoir les approches les plus pratiques qui permettent d'atteindre les objectifs de transparence, en passant en revue les différentes approches.

Considérations / Justifications	Recommandations
<i>Sur l'attestation</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ L'attestation signée par le déclarant constitue une pratique simple et courante lorsqu'une entreprise soumet des documents ou des déclarations.</li> </ul>	<p>Le décret sur la propriété réelle devrait inclure les mentions suivantes :</p> <p><i>« Les déclarations effectuées par les entreprises pour être intégrées dans le registre de la propriété réelle doivent être assorties d'une mention attestant sur l'honneur de la véracité des informations déclarées et être signées par le premier responsable de l'entreprise. »</i></p>
<i>Sur la vérification par un tiers et accessibilité pour les autorités</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La vérification par un tiers devrait constituer une approche complémentaire avantageuse. En effet, à l'instar du système fiscal malgache qui est un système déclaratif, il faudrait permettre aux entreprises d'effectuer leurs déclarations sur la propriété réelle sans avoir à fournir un grand nombre de pièces justificatives détaillées. En contrepartie, les entreprises doivent être conscientes qu'elles peuvent faire l'objet de contrôle portant sur la sincérité de leurs déclarations. D'une telle manière, le tiers qui aurait la charge de la vérification aurait, en tant qu'expert, la capacité d'apprécier les pièces justificatives détenues par l'entreprise.</li> <li>▶ Afin de permettre la vérification et d'atteindre ainsi les objectifs de prévention de la corruption et du blanchiment visés par la divulgation de la propriété réelle, les données collectées au niveau du registre des propriétaires réels devraient être partagées avec les autorités compétentes (Direction Générale des Impôts, BIANCO, SAMIFIN) afin qu'elles réalisent les contrôles appropriés, en se basant notamment sur les plateformes d'échange d'informations auxquelles elles appartiennent.</li> </ul>	<p>Le décret sur la propriété réelle devrait inclure les mentions suivantes :</p> <p><i>« Les déclarations de propriétaires réels peuvent faire l'objet de contrôle de sincérité par les autorités administratives, fiscales, judiciaires, anti-corruption ou anti-blanchiment compétentes, auxquelles il est donné accès à l'ensemble des documents de l'entreprise permettant d'identifier un propriétaire réel. »</i></p> <p><i>« En outre, à chaque exercice de réconciliation réalisé dans le cadre de l'EITI, l'Administrateur indépendant devra, dans le cadre de son rapport, s'assurer de la sincérité et de l'exhaustivité des déclarations des entreprises extractives pour l'année concernée en vérifiant toutes les pièces justificatives qu'il trouvera utiles et en documentant les éventuels manquements assortis des preuves correspondantes. Les entreprises sont tenues de lui fournir toutes les pièces justificatives nécessaires à sa mission. »</i></p>
<i>Sur les sanctions</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Comme il ne peut y avoir vérification sans sanction, il est essentiel que le décret prévoie le type de sanction à appliquer en cas d'absence de déclaration et de fausse déclaration. Un parallèle pourrait être fait avec les sanctions</li> </ul>	<p>Le décret sur la propriété réelle devrait inclure les mentions suivantes :</p>

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>prévues dans la législation fiscale avec des sanctions regroupant les amendes et pénalités ainsi que l'emprisonnement du dirigeant, auxquelles il pourrait être ajouté la suspension de permis. De manière générale, ces sanctions devraient être considérées comme <u>complémentaires</u> dans le cas de Madagascar :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le montant des amendes et pénalités prononcées (100 000 Ariary en cas de non-dépôt en matière fiscale) contre les entreprises ne sont généralement dissuasifs que pour les plus petites entreprises. En effet, les grandes entreprises qui auraient le souhait de dissimuler leurs propriétaires réels pourraient préférer régler des amendes et pénalités si celles-ci constituaient l'unique sanction. Un montant cinq fois plus élevé que la pénalité fiscale, donc de 500 000 Ariary, permettrait de donner davantage de considération à l'obligation de déclaration des propriétaires réels.</li> <li>• Les peines d'emprisonnement sont considérées comme ayant un effet réellement dissuasif à cause des conditions carcérales prévalant à Madagascar. Cependant, l'inclusion de peines d'emprisonnement pourrait se révéler contraire à l'esprit d'incitation et d'encouragement qui a toujours prévalu au sein de l'EITI Madagascar. Ainsi, si des peines de prison devaient être inscrites dans le décret, la durée des peines devrait conserver un caractère proportionnel à l'infraction.</li> <li>• Le retrait de licence (temporaire ou définitif), en induisant l'arrêt des activités de l'entreprise, est à double tranchant : d'une part, elle pénalise les dirigeants de l'entreprise et les propriétaires réels en visant au « portefeuille », mais d'autre part, comme l'a souligné la société civile, elle peut avoir un impact négatif sur les employés de l'entreprise, sur la communauté voire sur l'économie de la région concernée. Il s'agit néanmoins d'une sanction sévère qui ne devrait être prononcée par l'administration minière ou pétrolière qu'après avoir rappelé plusieurs fois l'entreprise à ses obligations. Il convient en outre de définir un moment où l'administration minière ou pétrolière doit prendre ses responsabilités en décidant du</li> </ul>	<p>« Le défaut de dépôt de la déclaration annuelle des propriétaires réels est passible d'une amende de 500 000 Ariary. »</p> <p>« Sans préjudice aux dispositions du présent décret, du Code Pénal, du Code Minier et du Code Pétrolier, quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire à l'obligation de déclaration des propriétaires réels :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration malgré les rappels effectués ;</li> <li>- soit qu'il ait volontairement dissimulé tout ou partie des informations permettant d'identifier le(s) propriétaire(s) réel(s) ou en inscrivant des renseignements inexacts ou fictifs dans la déclaration des propriétaires réels ou dans des documents en tenant lieu ;</li> <li>- soit qu'il ait mis obstacle par d'autres manœuvres à l'identification des propriétaires réels ;</li> </ul> <p>...peut être puni par des sanctions administratives. »</p> <p>« Une entreprise soumise à l'obligation de déclaration des propriétaires réels qui aura volontairement omis de faire sa déclaration, de mettre à jour sa déclaration ou de corriger sa déclaration suite aux constats de fausses informations établis par l'Administrateur indépendant ou toute autorité compétente, malgré trois rappels effectués par l'administration en charge de la tenue du registre, pourra voir prononcé à son encontre par le Ministre en charge des Mines et du Pétrole le retrait temporaire de licence pour faute grave. Le retrait temporaire de licence a pour effet la suspension de toute activité extractive (recherche, exploration, exploitation, commercialisation, transformation, exportation). La durée du retrait temporaire de licence s'applique jusqu'à ce que l'entreprise se conforme à ses obligations, sans excéder une période de 3 mois. Passé ce délai, le dossier est transmis à l'autorité compétente pour que cette dernière puisse entamer les procédures d'annulation de la licence conformément à la législation en vigueur. »</p>

Considérations / Justifications	Recommandations
<p>retrait définitif de la licence si l'entreprise n'obtempère pas face aux injonctions de l'administration. Un délai raisonnable de retrait temporaire de 3 mois, durant lesquels l'entreprise a la possibilité de se conformer à ses obligations, peut être établi avant toute annulation de la licence.</p>	
<p><i>Sur la périodicité du renseignement des données</i></p>	
<p>► La périodicité à laquelle l'entreprise extractive doit fournir les données relatives à ses propriétaires réels doit être clairement établie dans le décret sur la divulgation de la propriété réelle. Le moment de la demande du permis ou de la licence constitue le moment le plus approprié pour fournir les informations. Le décret doit préciser que le permis ne pourra pas être délivré sans le formulaire de déclaration des propriétaires réels dûment rempli par l'entreprise. De plus, une mise à jour des données doit être effectuée. Plutôt qu'à chaque changement de propriétaire réel, qui peut se révéler fréquent, il serait plus approprié que la déclaration se fasse annuellement par les entreprises, au même moment que le paiement des frais d'administration. Les changements de propriétaires réels opérés durant l'année seraient néanmoins obligatoirement renseignés.</p>	<p>Le décret sur la propriété réelle devrait inclure les mentions suivantes :</p> <p><i>« Les entreprises extractives sont tenues de déposer les déclarations sur la propriété réelle au moment de la demande d'attribution de licences extractives ou de la cession de licences existantes à leur profit. Par ailleurs, elles sont tenues de renouveler leur déclaration chaque année à la date de paiement des frais d'administration, en renseignant les différents changements de propriétaires réels apparus au cours de l'année. »</i></p>

8 S'assurer de l'accessibilité des données sur la propriété réelle



## 8.1 Analyse de l'existant

### 8.1.1 Norme internationale

- ▶ L'exigence 7.2 de la Norme EITI 2016 relative à l'accessibilité des données stipule que « *Le Groupe multipartite est encouragé à publier des Rapports ITIE qui sont lisibles/consultables électroniquement, et à coder ou baliser les Rapports de l'ITIE et les fichiers de données de sorte que les informations puissent être comparées à d'autres données publiques en adoptant des normes de données approuvées par le Conseil d'administration pour la diffusion de données ITIE.* ».
- ▶ La Norme exige également que le Rapport EITI soit « *disponible en format données ouvertes (xlsx ou csv) en ligne* » et que des mesures soient prises pour en faire connaître la disponibilité (Exigence 7.1 (c)). En effet, la Note d'orientation n°22 sur l'élaboration d'une feuille de route relative à la divulgation de la propriété réelle, publiée par l'EITI pour appuyer les Groupes Multipartites des différents pays membres de l'EITI, affirme que : « *Les tables d'information de propriété réelle sous un format pdf verrouillé peuvent présenter des problèmes de compréhension et d'interprétation, et ce surtout en présence d'une succession d'entreprises entre celle qui opère dans le secteur extractif et celle qui en détient la propriété réelle en dernier ressort.* »

### 8.1.2 Au niveau des autres pays

26 pays membres de l'EITI ont adopté une politique en matière de données ouvertes sur l'accès, la publication, et la réutilisation des données contenues dans les rapports EITI. Quelques avancées de ces pays sont présentées ci-dessous :

- ▶ En RDC : En plus de ses rapports annuels, la RDC publie sur son site Internet des données sur les revenus pour chaque entreprise. En octobre 2015, le gouvernement, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement et la Banque mondiale, a lancé un projet pilote baptisé MAP-X. Il vise à intégrer le rapportage ITIE dans les systèmes gouvernementaux. La première phase de ce projet comportait une évaluation des systèmes gouvernementaux, ou « *carte de pointage de la préparation des données* », qui évalue la mesure dans laquelle les données ITIE sont lisibles par machine, interopérables, accessibles au public, mises à jour régulièrement et fiables.
- ▶ Au Ghana : en collaboration avec l'Institut de gouvernance des ressources naturelles (Natural Resource Governance Institute, NRGi), l'EITI Ghana a créé le tableau de bord des industries extractives au Ghana. Le site propose des visualisations interactives des informations sur les revenus, la production et les entreprises. Le tableau de bord compte accroître l'utilisation des données sur les industries extractives en fournissant des informations facilement accessibles à l'intention de la société civile, des journalistes et des décideurs.
- ▶ En Mongolie : La Mongolie a cherché à couvrir un grand nombre d'entreprises dans ses rapports de rapprochement, ce qui a rendu les Rapports EITI de la Mongolie très volumineux. Ainsi, bien que pertinentes, la lecture du rapport et l'exploitation des données sont devenues difficiles pour le grand public. En 2015, la Mongolie a donc lancé le système de déclaration en ligne appelé EITIM. Presque un millier d'entreprises ont effectué ont rempli les informations exigées d'elles de manière électronique. Ce portail contient des informations sur les licences, des données géographiques ainsi que des données financières et de production.

- ▶ Au Sénégal : L'EITI Sénégal a mis en ligne des données ouvertes, en associant des graphiques interactifs de données agrégées sur les revenus et volumes de production, et des fichiers de données téléchargeables sur les revenus par entreprise.
- ▶ Au Royaume-Uni et en Zambie : les sites internet de l'EITI dans ces pays donnent accès à des fichiers au format Excel qui couvrent la majorité des informations contenues dans les rapports EITI.

### 8.1.3 Au niveau de Madagascar

- ▶ Madagascar est encore peu avancé en matière de données ouvertes. L'EITI Madagascar dispose d'un site internet qui intègre l'ensemble des publications de l'EITI, incluant principalement les rapports et plans de travail au format PDF. L'onglet « Données » du site internet de l'EITI Madagascar ne donne accès qu'aux canevas utilisés dans le cadre des rapports EITI 2012 et 2013, au format PDF.
- ▶ Pour le rapport 2014, un pack Excel est actuellement en préparation en vue de sa mise en ligne. Il contient le paiement total effectué par chaque entreprise, le paiement des entreprises par région d'Etat et la liste des titulaires de permis/licence.
- ▶ L'EITI Madagascar a publié en 2016 une note sur sa politique en matière d'accessibilité, de diffusion et de réutilisation de données EITI. Cette note prévoit notamment qu'à partir de 2017, le Comité National de l'EITI Madagascar établira une politique relative à l'accès aux données, à la diffusion et la réutilisation des données EITI, améliore l'accessibilité au registre du BCMM et crée un registre disponible en ligne au niveau de l'OMNIS.

## 8.2 Recommandations

Considérations/Justifications	Recommandations
<i>Sur le format de données ouvertes</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ En matière de propriété réelle, l'enjeu de l'accessibilité des données réside dans la disponibilité des informations en ligne, dans un format de données ouvertes tel qu'Excel (xlsx ou csv). Les possibilités de modifications offertes par ces types de fichiers en font à la fois l'avantage et l'inconvénient, ce qui nécessiterait l'intervention d'un consultant pour appuyer le passage de l'EITI Madagascar vers les données ouvertes.</li> <li>▶ Par ailleurs, l'exemple des pays qui permettent le remplissage en ligne des informations des registres mériterait d'être analysé par le Comité de Pilotage dans la mesure où il permettrait d'avoir un registre vivant, dans lequel les modifications seraient prises en compte plus rapidement.</li> </ul>	<p>A travers le Comité de Pilotage de la divulgation de la propriété réelle, le Comité National devrait œuvrer en étroite collaboration avec le BCMM et l'OMNIS pour permettre la disponibilité des informations au format de données ouvertes concernant les propriétaires réels sur les sites internet respectifs de ces deux entités. Une assistance technique sur le passage de l'EITI aux données ouvertes et sur la création de registres en ligne devrait être prévue par le Comité National.</p>
<i>Sur la participation au Comité de Pilotage</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La Feuille de route sur la propriété réelle prévoit la création d'un Comité de Pilotage de la divulgation de la propriété réelle. Cet organe,</li> </ul>	<p>Le BCMM et l'OMNIS devraient faire partie intégrante de ce Comité de Pilotage pour permettre un travail plus rapide et plus efficace. Le Comité de Pilotage</p>

Considérations/Justifications	Recommandations
<p>rattaché au Comité National, sera chargé d'analyser les conclusions du présent rapport, d'émettre des analyses et recommandations sur des points nécessitant l'attention du Comité National et de conduire les actions prévues par la Feuille de route sur la propriété réelle. Il est primordial que le Comité de Pilotage comprenne des représentants du BCMM et de l'OMNIS. De plus, en tant qu'agence de promotion des investissements pour Madagascar, l'EDBM devrait également faire partie du Comité de Pilotage. De même, en tant que probables utilisateurs des données sur les propriétaires réels, des représentants du BIANCO, du SAMIFIN, des autorités minières et des autorités pétrolières devraient appartenir au Comité de Pilotage.</p> <p>▶ L'EITI Madagascar a déjà prévu de travailler avec les autorités en charge de la tenue des registres (BCMM et OMNIS) pour la mise en ligne des registres de titulaires de permis ou licences. Il s'agit également des registres qui serviront à terme à collecter et stocker les informations sur les propriétaires réels. Il est donc nécessaire que l'EITI coopère de manière étroite avec ces deux autorités pour une accessibilité effective des données sur les propriétaires réels à l'horizon 2020.</p>	<p>devrait également inclure l'ANOR, l'EDBM, le BIANCO et le SAMIFIN.</p> <p>Le Comité de Pilotage devrait examiner la faisabilité d'inclure le remplissage de données en ligne par les entreprises sur les sites internet des entités concernées.</p>
<b>Sur le rôle du Comité de Pilotage</b>	
<p>▶ Le rôle exact du Comité de Pilotage n'a pas encore été établi.</p> <p>▶ Le Comité National de l'EITI Madagascar, qui compte 24 membres, a besoin de s'appuyer sur une structure qui pré-étudiera les recommandations du présent rapport et mènera, avec l'autorisation du Comité National, l'ensemble des activités prévues par la Feuille de route.</p>	<p>Le Comité National doit décider du rôle exact à attribuer au Comité de Pilotage. Nous proposons d'attribuer au Comité de Pilotage le rôle suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etudier les recommandations du présent rapport</li> <li>- Mener toute consultation complémentaire nécessaire</li> <li>- Porter les décisions à prendre concernant la divulgation de la propriété réelle devant le Comité Nationale</li> <li>- Diriger la mise en œuvre des activités du plan d'action pour la divulgation de la propriété réelle en rendant compte au Comité National</li> </ul>



9 Evaluer les besoins en assistance technique et financière



## 9.1 Analyse de l'existant

### 9.1.1 Norme internationale

Selon l'exigence 1.5(d) de la Norme EITI, il est nécessaire que le Groupe multipartite *«identifie les sources de financement et d'assistance technique domestiques et externes dans la mesure où cela s'imposerait pour accomplir le plan de travail convenu dans les délais établis.»* Il est recommandé que le Groupe multipartite identifie dès le départ les besoins de financement pour la mise en œuvre de la Feuille de route. Celle-ci pourrait également comporter des estimations de coûts pour les activités prévues et indiquer la façon dont elles pourraient être financées. Le Groupe multipartite pourrait de même estimer opportun d'y faire figurer toutes actions visant à recueillir des financements supplémentaires pour la mise en œuvre des exigences en matière de propriété réelle, et préciser celles des activités pour lesquelles le Groupe multipartite aurait besoin d'une assistance technique.

### 9.1.2 Au niveau de Madagascar

La Feuille de route ne précise pas les besoins de financement liés aux activités qu'elle prévoit en vue de la divulgation de la propriété réelle.

## 9.2 Recommandations

*La Feuille de route de la propriété réelle devrait être déclinée en un plan d'actions dont il reviendrait au Secrétariat Exécutif de l'EITI Madagascar d'évaluer les coûts potentiels, et au Comité National d'en approuver la teneur.*

10 Plan d'action de la Feuille de route pour la divulgation de la propriété réelle



*Le Comité National de l'EITI Madagascar devrait approuver le plan d'actions de la Feuille de route de la divulgation de la propriété réelle présenté ci-dessous afin de permettre un suivi des activités prévues et de s'assurer de l'atteinte des objectifs avant la date-butoir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.*

N°	Activités	Responsables	Chronogramme																							
			a-18	m-18	j-18	j-18	a-18	s-18	o-18	n-18	d-18	j-19	f-19	m-19	a-19	m-19	j-19	j-19	a-19	s-19	o-19	n-19	d-19			
1	Mettre en place de Comité de Pilotage	CN																								
2	Analyse des recommandations du rapport concernant la définition, les seuils, les obligations de déclaration par les PPE et le degré de divulgation	CP																								
3	Soumission des recommandations du Comité de Pilotage au Comité National pour approbation	CP																								
4	Adoption par le CN de la définition, des seuils, des obligations de déclaration par les PPE et du degré de divulgation	CN																								
5	Analyse des recommandations du rapport concernant des modalités de collecte, de garantie de fiabilité des données et d'accessibilité des données ainsi que le calendrier de mise en œuvre de la collecte	CP																								
6	Soumission des recommandations du Comité de Pilotage au Comité National pour approbation																									
7	Adoption par le CN des modalités de collecte, de garantie de fiabilité des données et d'accessibilité des données ainsi que le calendrier de mise en œuvre de la collecte	CN																								
8	Mise à jour du formulaire de déclaration EITI	CP, Consultant																								
9	Préparation du décret sur la divulgation de la propriété réelle	CP, Consultant																								
10	Approbation du décret sur la divulgation de la propriété réelle	CN																								
11	Signature et promulgation du décret sur la divulgation de la propriété réelle	Conseil de gouvernement																								
12	Atelier de vulgarisation du formulaire de déclaration auprès des entreprises susceptibles d'être intégrées au rapport EITI (pour intégration dans le rapport pilote sur la propriété réelle)	CP, CN, SE, Administrateur indépendant																								
13	Elaboration du Rapport EITI	Administrateur indépendant																								
14	Publication du rapport EITI pilote sur la propriété réelle	Administrateur indépendant, CN																								
15	Evaluation de la faisabilité des registres de licences en ligne au format de données ouvertes (BCMM, OMNIS)	CP, BCMM, OMNIS																								
16	Mise en place des registre de licence en ligne (BCMM, OMNIS), incluant les informations sur la propriété réelle	CP, BCMM, OMNIS																								
17	Atelier de formation du personnel du BCMM et de l'OMNIS sur la tenue des registres	CP, BCMM, OMNIS																								
18	Campagne de sensibilisation sur le registre auprès des entreprises non incluses dans le rapport EITI et des nouvelles entreprises	CP, BCMM,EDBM																								

# 11 Annexe : Aperçu de la Feuille de route



RECOMMANDATIONS DE LA FEUILLE DE ROUTE	OBJECTIFS	ACTIVITES (besoins en termes de capacité, assistance technique)	RESPONSABLES	CALENDRIER	ASSISTANCE FINANCIERE
Comment la divulgation de la propriété réelle peut venir en appui aux priorités nationales de réforme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifier toutes les institutions concernées par la mise en œuvre</li> <li>Obtenir l'adhésion des responsables de toutes les institutions concernées</li> <li>Accompagner les autres initiatives nationales ayant les mêmes objectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultations des organismes de l'Etat et de l'administration ;</li> <li>Consultations des compagnies extractives ;</li> <li>Consultations des organisations de la société civile ;</li> <li>Ateliers d'information ;</li> <li>Réunions de concertation ;</li> <li>Mise en place d'un Comité de pilotage intégrant toutes les parties prenantes pour superviser la mise en œuvre jusqu'en 2020 ;</li> <li>Production d'outils de communication sur la divulgation de la propriété réelle.</li> </ul>	GMP appuyé par le Champion	2017	MDTF et autres PTFs
Cadre juridique et institutionnel pour la divulgation de la propriété réelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Insérer les exigences relatives à la divulgation des propriétés réelles dans le cadre juridique adéquat (Code minier, Code pétrolier, LGIM et les textes réglementaires)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réunions avec le Comité de rédaction des futurs Code minier, Code pétrolier, LGIM et textes réglementaires ;</li> <li>Soutenir les modifications à initier auprès des parlementaires et autres entités concernées.</li> </ul>	GMP avec le PMP, le BCMM, l'OMNIS, et autres entités concernées <sup>1</sup>	2017-2018	MDTF et autres PTFs
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifier la ou les agences adéquates pour recueillir et maintenir les informations de propriété réelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir la manière dont le BCMM, l'OMNIS et/ou l'EDBM pourront enregistrer et divulguer facilement les informations ;</li> <li>Définir la manière de collecter les informations sur les BE et/ou les PPE au niveau des établissements assujettis.</li> </ul>			
Définition à adopter pour la propriété réelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer une définition appropriée du propriétaire réel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Passer en revue toutes les lois nationales,</li> <li>Explorer les définitions internationales,</li> <li>Définir le cas des sociétés d'Etat nationale et étrangère,</li> <li>Convenir des seuils de propriété pour la déclaration des informations.</li> </ul>	GMP avec le MPMP, le BCMM, l'OMNIS, et autres entités concernées	2017	MDTF et autres PTFs
Considérer les obligations de déclaration intéressant les personnes politiquement exposées	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer une définition appropriée du propriétaire réel tenant compte des PPE et leurs obligations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Passer en revue toutes les lois nationales telles que la loi anticorruption et la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;</li> <li>Se conformer aux définitions internationales</li> </ul>	GMP avec le MPMP, le BCMM, l'OMNIS, et autres entités concernées	2017	MDTF et autres PTFs

<sup>1</sup> Autres : EDBM, SAM%IFIN, BIANCO, CSBF, etc..

RECOMMANDATIONS DE LA FEUILLE DE ROUTE	OBJECTIFS	ACTIVITES (besoins en termes de capacité, assistance technique)	RESPONSABLES	CALENDRIER	ASSISTANCE FINANCIERE
Degré de détail de la divulgation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenir du degré de détail de la divulgation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consulter toutes les parties prenantes pour :</li> <li>Convenir du niveau de détails (nationalité, taux de participation,...) ;</li> <li>Etablir un formulaire de déclaration ;</li> <li>Ou utiliser le modèle de formulaire ITIE ;</li> <li>Utiliser le modèle de formulaire ITIE avec adaptation</li> </ul>	GMP avec le MPMP, le BCMM, l'OMNIS, et autres entités concernées	2018	MDTF et autres PTFs
Procédures de collecte des données	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avoir une procédure de collecte des données fiable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultations des parties prenantes pour identifier les types de procédures de collecte ;</li> <li>Définir la procédure de collecte des données dans les futurs Code minier et Code pétrolier ; ou dans le formulaire de déclaration ITIE ;</li> <li>Etablir un registre public de la propriété réelle auprès du BCMM et l'OMNIS</li> </ul>	GMP avec le MPMP, le BCMM, l'OMNIS, et autres entités concernées	2018	MDTF et autres PTFs
Garantir l'exactitude des données	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifier un mécanisme pour garantir l'exactitude des données</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir la manière d'insérer ce mécanisme de garantie dans les futurs Code minier et Code pétrolier ;</li> <li>Lister les documents justificatifs des informations divulguées ;</li> <li>Ou dans le formulaire de déclaration ITIE.</li> </ul>	GMP avec le MPMP, le BCMM, l'OMNIS, et autres entités concernées	2018	MDTF et autres PTFs
Ponctualité des données	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etablir le moment le plus indiqué pour collecter les données de la propriété réelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir le meilleur moment de collecter les informations de propriété réelle ;</li> <li>Mettre en place un système d'actualisation périodique des informations</li> </ul>	GMP avec le MPMP, le BCMM, l'OMNIS, et autres entités concernées	2018	MDTF et autres PTFs
Accessibilité des données	<ul style="list-style-type: none"> <li>Améliorer l'accessibilité des données</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir la manière dont le BCMM, l'OMNIS et/ou l'EDBM pourront enregistrer et divulguer facilement les informations sous des formats électroniques ouverts ;</li> <li>Produire et promouvoir les outils de divulgation identifiés auprès du public.</li> </ul>	GMP avec le MPMP, le BCMM, l'OMNIS, et autres entités concernées	2019	MDTF et autres PTFs
Assistance technique et financière / Renforcement de capacités	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réaliser toutes les activités de la feuille de route sur la divulgation des propriétés réelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir toutes les activités relatives aux recommandations ;</li> <li>Apporter des précisions et des détails essentiels pour la mise en œuvre de cette feuille de route.</li> </ul>	GMP et consultants	2017-2020	MDTF et autres PTFs

About EY

EY is a global leader in assurance, tax, transaction and advisory services. The insights and quality services we deliver help build trust and confidence in the capital markets and in economies the world over. We develop outstanding leaders who team to deliver on our promises to all of our stakeholders. In so doing, we play a critical role in building a better working world for our people, for our clients and for our communities.

© 2018 EYGM Limited.

All Rights Reserved.

EY refers to the global organization and/or one or more of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. For more information about our organization, please visit [ey.com](http://ey.com).