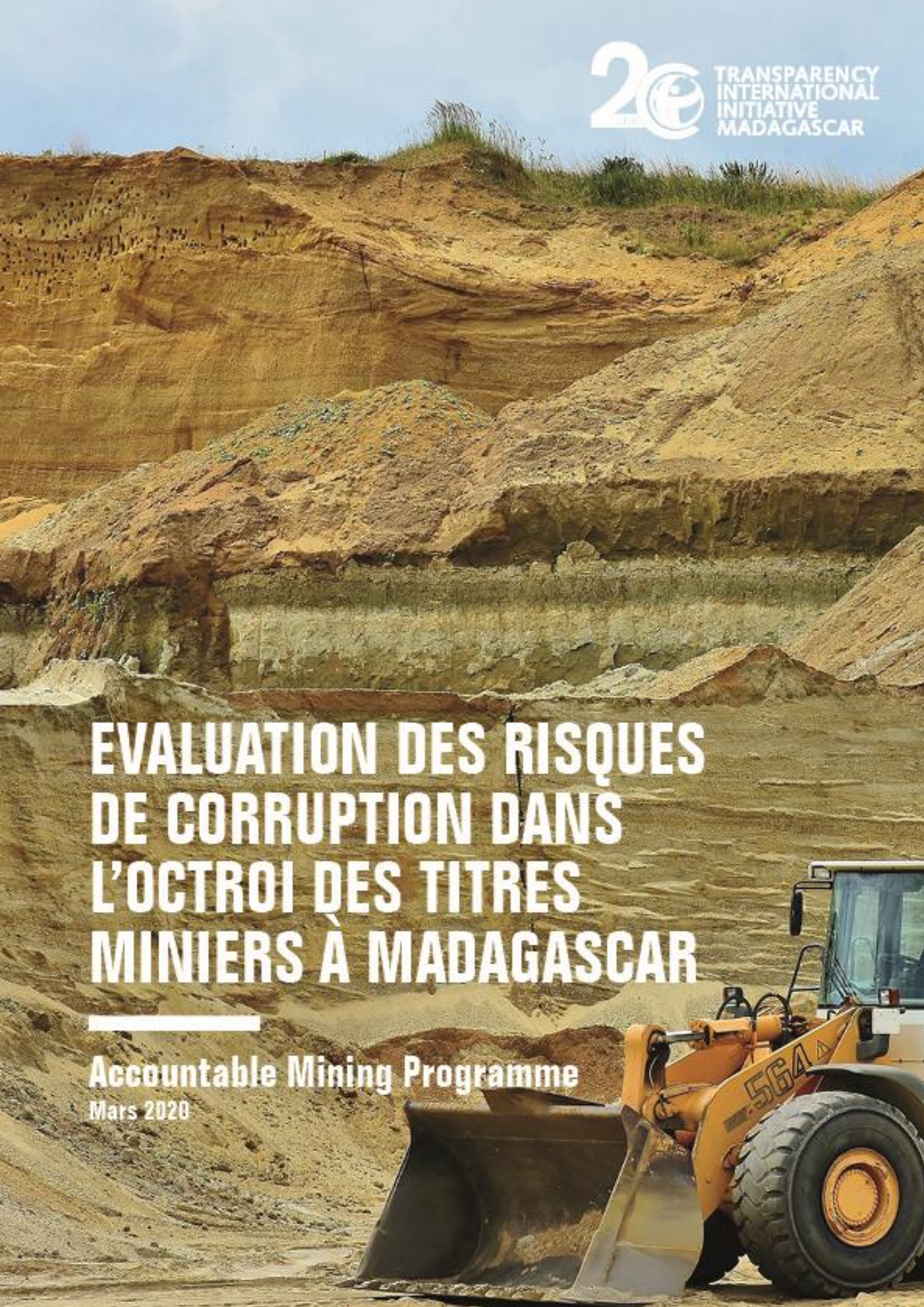
TRANSPARENCY INTERNATIONAL INITIATIVE MADAGASCAR

EVALUATION DES RISQUES DE CORRUPTION DANS L'OCTROI DES TITRES MINIERS À MADAGASCAR



Accountable Mining Programme

Mars 2020

Transparency International - Initiative Madagascar (TI-MG) est une association de droit malgache régie par l'ordonnance No.60-133 du 3 octobre 1960. C'est la section nationale de Transparency International (TI), la principale coalition mondiale de lutte contre la corruption. TI-MG a été fondée en 2000 et met en œuvre des projets et des actions visant à faire reculer la corruption sur tout le territoire malagasy.

Le programme « Accountable Mining » de Transparency International

Transparency International-Initiative Madagascar est l'un des 5 nouveaux chapitres participant au programme « Accountable Mining » de Transparency International, anciennement connu sous le nom de « Mining for Sustainable Development (M4SD) ».

Le programme est coordonné par TI Australie. Le Programme complète les efforts existants pour améliorer la transparence et la responsabilité dans les industries extractives en se concentrant spécifiquement à la première étape de la chaîne de valeur du secteur minier, le moment où les gouvernements accordent et délivrent les permis et licences miniers, négocient les contrats et concluent les accords.

La phase de recherche du programme (2018-2020) vise à comprendre le problème en identifiant et en évaluant les risques de corruption dans le processus et la pratique d'attribution des licences, permis et contrats miniers. Ce rapport national présente les principales conclusions de l'évaluation des risques de corruption à Madagascar.

Grâce à des évaluations des risques de corruption au niveau national, les sections nationales élaboreront et mettront en œuvre des solutions pour s'attaquer aux risques de corruption prioritaires dans la phase de sensibilisation du programme. Elles travailleront avec les principales parties prenantes du gouvernement, de l'industrie minière, de la société civile et des communautés concernées afin d'améliorer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans les décisions relatives à l'approbation des projets miniers.

La participation de TI-MG au programme « Accountable Mining » de Transparency International est soutenue par la Fondation BHP Billiton.

Auteurs: RAZANANIRINA Henri et IHARIANTSOA Sambatra Christian
Date de publication : mars 2020

Photo de couverture : Pexels
Design : RAKOTONARIVO Vatsy Ambinina

Tous les efforts ont été déployés pour vérifier l'exactitude des informations contenues dans ce rapport.
Toutes les informations ont été jugées correctes en Février 2020. Néanmoins, Transparency International - Initiative Madagascar ne peut accepter la responsabilité des conséquences de son utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes.
© 2020 Transparency International Initiative Madagascar

Clause de non-responsabilité
La recherche, les termes, les points de vue, les conclusions et les stratégies décrits dans ce document sont l'œuvre de TI-MG et ne reflètent pas nécessairement les positions de Transparency International, Transparency International Australie et la Fondation BHP. Les éléments présentés dans cette publication sont destinés à un usage généraliste. Dans la mesure permise par les lois locales, Transparency International, Transparency International Australie et la Fondation BHP déclinent toute responsabilité vis-à-vis de quiconque quant à l'exactitude ou l'intégrité des informations contenues dans cette publication

Table des matières

Table des matières I
Liste des figures III
Liste des tableaux III
Liste des Annexes III
Acronymes et abréviations IV
AVANT-PROPOS V
RESUME EXECUTIF 1
INTRODUCTION 4

1 **CONTEXTE DU SECTEUR MINIER ET DE SA GOUVERNANCE A MADAGASCAR** 6
1.1 Cadre socio-économique 6
1.1.1 Cadre social 6
1.1.2 Cadre économique 7
1.2 Cadre juridique 8
1.2.1 Le Code Minier et son décret d'application 8
1.2.2 La Loi sur les Grands Investissements Miniers (LGIM) 9
1.2.3 La Convention d'établissement 9
1.2.4 Le décret MECIE 9
1.2.5 La législation foncière 9
1.3 Cadre institutionnel 10
1.3.1 Ministère en charge des Mines 10
1.3.2 Direction Inter-Régionale (DIR) des mines 10
1.3.3 Bureau du Cadastre Minier de Madagascar 10
1.3.4 Direction Régionale de l'Environnement de l'Ecologie et des Forêts (DREEF) 10
1.3.5 Comité National des Mines 11
1.3.6 Primature 11
1.3.7 Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) 11

2 **METHODOLOGIE** 12
2.1 Cadre d'étude 12
2.2 Recherche documentaire 13
2.3 Interviews et Collecte de données 14
2.3.1 Collecte et analyse de données dans la capitale 15
2.4 Etablissement des diagrammes de processus d'octroi 16
2.5 Evaluation des risques de corruption 17
2.5.1 Codage des risques 17
2.5.2 Validation 18

2.6 Limites de l'étude....19

3 LE PROCESSUS D'OCTROI A MADAGASCAR....20

3.1 AERP....22
3.2 PRE, PE et PR....25
3.3 Renouvellement....31
3.4 Transformation....34
3.5 Cession....37
3.6 Annulation....40

4 **RESULTATS....42**

4.1 Vulnérabilités et les risques de corruption associés....42
4.2 Présentation des risques de corruption....51

5 **DISCUSSION ET INTERPRETATION....64**

5.1 Evaluation des risques....64
5.2 Schémas de corruption....68
5.3 PRIORISATION....69

6 **RECOMMANDATIONS....71**

6.1 Recommandations détaillées des Risques très élevés....71
6.2 Recommandations prioritaires....75
6.3 Recommandations selon les catégories de risque....71

CONCLUSION....77
BIBLIOGRAPHIE....78
ANNEXES....i
Annexe 1 : Méthode d'établissement de la matrice des risques....i
Annexe 2 : Tableaux d'évaluation des risques....ii
Annexe 3 : Détails des recommandations des risques....xxxiv
Annexe 4 : Carte de processus d'octroi PRE [Nouveau Design....xxxvii

Liste des figures

Figure 1 : Résumé de la méthodologie....13
Figure 2 : Cartographie hypothétique d'un processus d'octroi officiel....20
Figure 3 : Cartographie hypothétique d'un processus pratique....21
Figure 4 : les étapes du processus d'octroi....22
Figure 5 : Processus officiel d'octroi d'AERP....24
Figure 6 : Processus officiel d'octroi des PRE....27
Figure 7 : Processus pratique d'octroi des PRE....28
Figure 8 : Processus officiel d'octroi du PR ou PE....29
Figure 9 : Processus pratique d'octroi du PR ou PE....30
Figure 10 : Processus officiel de Renouvellement....32
Figure 11 : Processus pratique de Renouvellement....33
Figure 12 : Processus officiel de Transformation....35
Figure 13 : Processus pratique de Transformation....36
Figure 14 : Processus officiel de cession et transfert....38
Figure 15 : Processus pratique de cession et transfert....39
Figure 16 : Processus officiel d'annulation....41
Figure 17 : Processus pratique d'annulation....41
Figure 18 : Ampleur de la codification....64
Figure 19 : Matrice montrant la répartition des risques suivant les notes attribuées....67
Figure 20 : Cycle de corruption imposé par le système établi....68

Liste des tableaux

Tableau 1 : Apports liés à la responsabilité sociétale des entreprises minières....6
Tableau 2 : Tableau des substances importantes répertoriées à Madagascar....8
Tableau 3 : Liste des entités interviewées....14
Tableau 4 : Résumé des entités consultées par catégorie....15
Tableau 5 : Codage des risques....17
Tableau 6 : Membres du groupe d'experts....18
Tableau 7 : Répartition des intervenants à l'atelier de validation....18
Tableau 8 : Les vulnérabilités et les risques de corruptions associés....42
Tableau 9 : Répartition des risques suivant les catégories MACRA....51
Tableau 10 : Résultat final des pondérations....65

Liste des Annexes

Annexe 1 : Méthode d'établissement de la matrice des risques....i
Annexe 2 : Tableaux d'évaluation des risques....ii
Annexe 3 : Détails des recommandations des risques....xxxiv
Annexe 4 : Carte de processus d'octroi PRE (Nouveau Design)....xxxvii

Acronymes et abréviations

AERP	Autorisation Exclusive de Réservation de Périmètres
AMP	Accountable Mining Programme
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
CARA	Centre d'Affaires Régional d'Anosy
CGIM	Commission des Grands Investissements Miniers
CL	Consultation Locale
CNM	Comité National de Mines
CP	Conception de processus
CPM	Comité Provincial des Mines
CRS	Catholic Relief Service
CTE	Comité Technique d'Evaluation
DREF	Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts
EIE	Etude d'Impact Environnemental
EIES	Etude d'Impact Environnemental et Social
EPP	Ecole Primaire Publique
ESPA	Ecole Supérieure Polytechnique d'Antananarivo
FC	Facteurs Contextuels
FMFP	Fonds Malgache de Formation Professionnelle
GIZ	*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, Coopération internationale allemande
IEC	Information, Education et Communication
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
LGIM	Loi sur les Grands Investissements Miniers
MACRA	Mining Awards Corruption Risk Assessment
MMF	Madagascar Mineral Fields
MMRS	Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques
ONE	Office National pour l'Environnement
OSC	Organisation de la Société Civile
OSCIE	Organisation de la Société Civile sur les Industries Extractives
PAM	Pan African Mining
PE	Permis d'Exploitation
PEE	Plan d'Engagement Environnemental
PGRM	Programme de Gouvernance des Ressources Minérales
PIB	Produit Intérieur Brut
PP	Pratique de Processus
PR	Permis de Recherche
PRE	Permis Réservé aux petits Exploitants
QMM	QIT Minerals Madagascar
TI	Transparency International
TI-MG	Transparency International – Initiative Madagascar
WWF	World Wildlife Fund

AVANT-PROPOS

Madagascar est un pays à fortes potentialités minières qui intéresse de nombreux investisseurs. Le secteur minier est de ce fait hautement stratégique, et devrait constituer un pilier de l'économie malgache. Les retombées des exploitations minières devraient bénéficier à l'ensemble de la population, à commencer par les communautés installées aux alentours des sites d'exploitation minière. Malheureusement, les effets positifs générés par le secteur sont encore limités, et la forte prévalence de la corruption qui y sévit constitue l'une des principales causes de cet état de fait.

Dans le cadre de sa mission de lutte contre la corruption, doublée par la promotion de la transparence, de l'intégrité et de la redevabilité à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la société, Transparency International – Initiative Madagascar (TI-MG) met en œuvre depuis quelques années une approche sectorielle destinée à déraciner la corruption à sa source et à opérer un changement des comportements et des pratiques. La démarche repose sur la recherche-action combinée à des actions de plaidoyer auprès des décideurs et des acteurs sectoriels, le tout couplé avec une stratégie de mobilisation citoyenne et communautaire visant à impliquer l'ensemble de la société dans la lutte contre la corruption.

C'est dans cette optique que TI-MG, avec l'appui de Transparency International Australie, s'est lancé depuis 2019 dans l'assainissement du secteur minier à travers le programme « Accountable Mining » (AMP). Ce programme visant à lutter contre la corruption dans l'octroi des permis miniers comporte une phase de diagnostic et une phase de plaidoyer actif pour le changement. Le présent rapport consacre la fin de la première phase et présente les vulnérabilités et risques de corruption identifiés dans le processus d'octroi des permis susmentionnés. Il marque aussi le début de la seconde phase car TI-MG entend militer pour la mise en œuvre des solutions et recommandations exprimées dans le présent document.

Nous espérons que le travail fourni sera pris en compte par les décideurs et par toutes les parties prenantes du secteur minier, et que les recommandations seront intégrées dans le nouveau Code minier en préparation. La lutte contre la corruption, dont le gouvernement a fait son cheval de bataille, est une lutte de longue haleine qui nécessite l'implication constante de tous. Il est temps de joindre les actes à la parole et de lutter contre le laxisme et l'impunité. TI-MG offre ici sa modeste contribution au redressement du secteur minier et tient à remercier tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à cette étude pionnière.

Ensemble, nous sommes plus forts contre la corruption !

Dr Ketakandriana Rafitoson



Directrice Exécutive

Transparency International-Initiative Madagascar (TI-MG)

RESUME EXECUTIF

L'image du secteur minier malagasy est entachée de faits de corruption et de malversations, et ce notamment depuis 2010, année marquant le début d'une période de gel de l'octroi des permis miniers qui se poursuit jusqu'à ce jour. La transparence dans la gestion des titres miniers s'est significativement détériorée à partir de cette décision de gel[1]. Aujourd'hui, le Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques entend lever cette mesure administrative, et la présente étude intitulée « Evaluation des risques de corruption dans l'octroi des titres miniers à Madagascar » arrive au moment opportun pour prévenir les possibles dérives et malversations. Cette étude, qui consiste en l'identification des principales vulnérabilités du système d'octroi de permis miniers à l'aide de l'outil *Mining Awards Corruption Risk Assessment* (MACRA ; Nest 2017), est basée sur l'expérience de Transparency International (TI) en matière d'évaluation des risques de corruption et s'appuie également sur l'expérience d'autres pays l'ayant déjà mise en œuvre.

Les objectifs de cette étude sont d'analyser les cas de corruption liés au système d'octroi de permis, d'établir la responsabilité des différents intervenants dans les vulnérabilités révélées, de déceler les blocages au niveau du processus d'octroi des permis et ainsi de contribuer à améliorer la transparence et la gouvernance du secteur, ceci avec l'ambition d'endiguer la prévalence de la corruption dans le processus d'octroi des permis miniers.

La première étape de l'étude, qui a consisté en une revue et une analyse documentaire a débuté en décembre 2018. Des descentes sur terrain ont été réalisées entre les mois d'avril et de septembre 2019. Le traitement et l'analyse des données collectées durant ces descentes ont commencé au mois d'avril 2019. La consultation des membres du groupe d'experts ayant des connaissances et des expériences dans le secteur minier a quant à elle été réalisée en octobre 2019. Un atelier national de haut niveau sur la transparence et la responsabilité des acteurs dans le processus d'octroi des permis miniers a été tenu le 7 novembre 2019. Il a permis de présenter les résultats provisoires de l'étude et de mener des échanges sur les évaluations individuelles des risques de corruption avec un panel large et divers de parties prenantes.

L'étude a révélé 19 vulnérabilités auxquelles sont associés 24 risques[2] de corruption. Suivant la méthodologie de l'outil MACRA, ces risques sont répartis en trois catégories[3], elles-mêmes subdivisées en 5 sous-catégories : Facteur Contextuel (FC), Conception du Processus (CP), Pratique du Processus (PP), Etude d'Impact Environnemental et Social (EIES) et Consultation Locale (CL). Les résultats de l'étude montrent que les risques associés aux sous-catégories Pratique du Processus (PP) et Consultation Locale (CL) sont les plus importants.

Nous reprenons ci-après les principales recommandations, de façon synthétique. Pour plus de détails, nous recommandons aux lecteurs de lire la section « Recommandations pour les institutions et les autres acteurs » :

---

[1] ITIE Madagascar, (mars 2017) : Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers.
ITIE Madagascar, (août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers.

[2] Suite à l'atelier du 7 novembre, les participants ont proposé que certains risques de corruption soient traités de façon séparée car différents. C'est la raison pour laquelle le nombre final de vulnérabilités est ramené à 19 et les risques à 24, au lieu de 19 vulnérabilités et 22 risques de corruption initialement identifiés.

[3] Les trois catégories de risques sont liées au : « Contexte », au « Processus d'octroi » et à l'« Approbation liée à l'exploitation minière ».

PRIMATURE

- Clarifier le rôle de la Primature dans le processus d'octroi des permis miniers, notamment la facilitation de la publication des arrêtés d'octrois ;
- Interdire le contact direct ou indirect entre les demandeurs de permis et les fonctionnaires de la Primature impliqués dans l'octroi des permis miniers.

MINISTERE DES MINES

- Préciser explicitement dans le Décret d'application du Code minier le délai imparti pour la signature des actes ;
- Mettre en place un mécanisme de protection pour encourager les lanceurs d'alertes à dénoncer les cas de corruption ;
- Le Comité National des Mines (CNM) organe paritaire de concertation doit être actif à tout moment comme stipulé dans Code minier et doit être indépendant des pressions du ministère pour favoriser le dialogue entre l'Administration, les opérateurs et les OSC ;
- Redynamiser le Comité National des Mines (CNM) pour favoriser le dialogue entre l'Administration, les Opérateurs et les Organisations des Sociétés Civiles (OSC) ;
- Elaborer des critères objectifs d'octroi de permis d'une manière conjointe par l'Administration, les Opérateurs et les OSC. A cet égard, la réalisation d'une étude sur les bonnes pratiques internationales dans ce domaine serait d'une grande utilité ;
- Encadrer légalement le pouvoir discrétionnaire du Ministre en charge des Mines, en spécifiant le domaine d'application de ce pouvoir discrétionnaire et ses limites ;
- Pénaliser les titulaires de permis qui ne respectent pas les programmes de travaux qu'ils ont soumis à l'Administration minière pour approbation ;
- Impliquer davantage les OSC dans les consultations publiques ;

BUREAU DU CADASTRE MINIER DE MADAGASCAR (BCMM)

- Réaliser une étude préalable sur les antécédents de la personne physique ou morale acquéreur du permis ;
- Respecter les procédures mises en place par la loi. Le BCMM doit appliquer stricto sensu la loi et éviter le traitement de dossiers au cas par cas ;
- Minimiser les interventions humaines dans le traitement des dossiers et mettre en place un système automatisé ;
- Renoncer aux appels téléphoniques pour l'enregistrement des demandes et mettre en place un serveur au niveau du BCMM central pour ce faire ;
- Respecter les procédures mises en place qui exigent une mise à jour régulière des données cadastrales ;
- Accorder un délai acceptable au BCMM pour débloquer les dossiers en attente de signature des actes d'octroi. Cela réduirait la probabilité d'apparition d'un risque de surcharge de travail des employés du BCMM au moment de la levée du gel.

SOCIETES MINIERES

- Respecter scrupuleusement les procédures mises en place par la Loi ;
- Dispenser des formations à la lutte contre la corruption aux employés et aux sous-traitants dans le cadre du « Fonds Malgache de Formation Professionnelle – FMFP [4]» ;
- Refuser tout contact avec les décideurs si un dossier de demande de permis est en cours ;
- Exiger la transparence et la responsabilité de leurs pairs et des autorités étatiques.

OFFICE NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT (ONE)

- Inclure dans le décret MECIE des sanctions pécuniaires à l'encontre des sociétés ne respectant pas leur propre cahier des charges, selon la récidive et la gravité du cas, à reverser à l'ONE pour financer le suivi environnemental ;
- Créer un frais de suivi environnemental qui serait payable annuellement au profit de l'ONE et qui doit couvrir la période allant de l'octroi du permis environnemental jusqu'à la fermeture de la mine pour permettre à l'ONE de s'acquitter de ses tâches. Le non-paiement de ce frais est sanctionné d'un retrait du permis environnemental. Il doit être calculé sur la base du nombre de carrés miniers couverts par le permis et sur d'autres critères environnementaux et/ou géographiques ;
- Impliquer davantage les OSC dans le processus d'évaluation environnementale, notamment pour mieux expliquer aux communautés les enjeux des activités minières.

ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

- Vulgariser les lois sur la répression et la prévention de la corruption. Promouvoir la protection des dénonciateurs, des témoins et des lanceurs d'alertes ;
- Mener des campagnes d'information, d'éducation et de communication pour apprendre aux communautés à utiliser le cahier de doléances.
- Sensibiliser les sociétés minières à intégrer en annexe des contrats de leurs travailleurs un rappel des lois sur la corruption.

[4] Le FMFP a pour mission de développer la formation professionnelle à Madagascar.

INTRODUCTION

L'évaluation des risques de corruption dans le processus d'octroi des permis miniers a été réalisée dans le cadre du programme « Accountable Mining Programme» (AMP) de Transparency International. L'étude avait pour objectif de comprendre la nature et les sources des risques de corruption en vue d'accroitre la contribution de l'industrie minière au développement. L'étude s'intéressait à trois types de permis et à une autorisation qui sont le Permis Réservé aux petits Exploitants (PRE), le Permis de Recherche (PR), le Permis d'Exploitation (PE) et l'Autorisation Exclusive de Réservation de Périmètre (AERP). Cette étude a été menée dans des zones à forte concentration d'activités minières, notamment dans les régions Atsimo-Andrefana, Anosy, Alaotra-Mangoro et Atsinanana. Des entretiens avec les institutions étatiques, les organisations de la société civile, les communautés locales ainsi que le secteur privé ayant un rôle dans le secteur minier ont été réalisés à Antananarivo et dans les quatre régions susmentionnées pour avoir une vue d'ensemble du secteur.

Avant les années 1990, Madagascar était essentiellement un pays d'artisanat minier, où les activités étaient essentiellement informelles. Avec l'augmentation des cours mondiaux des matières premières et leur raréfaction, le gouvernement malagasy a entrepris des reformes avec l'appui de la Banque Mondiale dans les années 1990. Puisque le gouvernement a décidé d'utiliser les ressources naturelles comme levier pour le développement, des mesures ont été prises sur les plans politiques, juridique, et institutionnel en vue d'améliorer l'attractivité du secteur extractif par rapport aux investisseurs étrangers. Ainsi, le gouvernement a adopté le document cadre de politique minière en 1998 promouvant l'exploitation des gisements de minerais aux investisseurs étrangers ainsi que l'adoption de la loi nº 99-022 du 19 août 1999 portant le Code Minier, réactualisé en 2005[5]. Ce cadre fondateur a été complété en 2002 par l'adoption d'une loi instituant un régime spécial pour les Grands Investissements Miniers (LGIM)[6]. Ces réformes politico-juridiques ont été accompagnées par la création de nouvelles structures comme le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM) et l'Institut de Gemmologie de Madagascar (IGM). Par conséquent, le secteur extractif malagasy a connu un véritable dynamisme de 2005 à 2008 car de nombreux investissements ont été réalisés, tant par les multinationales de ce secteur, que par des compagnies juniors opérant dans les pays riches en ressources naturelles. La bonne gestion des titres miniers par le BCMM constitue un signe de cette réussite spectaculaire. L'institution a été considérée comme le meilleur des bureaux du cadastre minier en Afrique[7].

Cependant, le secteur a été sérieusement affecté par la crise politique de 2009. La crise a eu pour conséquences négatives le gel de l'octroi et du renouvellement des permis miniers, causant

5 Loi nº 99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier, modifiée par la Loi n°2005-021 du 17 octobre 2005. Le Code Minier avait pour objectifs annoncés de moderniser et simplifier le régime minier, d'accroître l'efficacité dans la gestion des Permis Miniers et d'intégrer la dimension environnementale dans le développement des projets.

6 La Loi n°2001-031 du 8 octobre 2002 sur les Grands Investissements Miniers avait pour objectif de favoriser le lancement de projets miniers d'envergure après l'abandon du régime conventionnel (dont QMM est la seule bénéficiaire) et de favoriser l'industrialisation. Elle fut amendée en 2005.

7 Rapport ITIE sur la gestion des titres miniers (août 2015)

des préjudices au BCMM. Les procédures pour l'octroi des titres miniers, devenues arbitraires et discrétionnaires, suscitant des soupçons de corruption, décourageaient les investisseurs. Les réalisations du diagnostic des titres miniers en 2015 et 2017 ont révélé des anomalies dans l'octroi et la gestion de permis miniers depuis la crise politique de 2009[8]. Malgré le retour à l'ordre constitutionnel du pays en 2014 et l'adhésion à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) en 2008 ainsi que les différentes initiatives de refonte du Code Minier en 2016, la transparence a cédé du terrain à la corruption qui a envahi le secteur minier. Ce fléau cause un préjudice à l'Etat, aux opérateurs ainsi qu'aux communautés locales.

La réalisation de cette évaluation intervient à un moment opportun où les droits sont bafoués et les lois contournées, à la suite de la suspension des permis. La corruption créée par cette situation freine considérablement le développement du pays. Les ressources minières semblent engendrer plus de pauvreté que de richesses. Les tensions incessantes entre promoteurs et communautés véhiculent une image de conflits La cause principale de ces heurts est souvent une mauvaise gestion des activités minières ou un détournement des recettes. La corruption dans le secteur minier à la suite du gel devient une pratique courante tant au niveau de l'administration que de la communauté dirigeante. Ainsi, cette étude a pour but de déceler les blocages au niveau de l'octroi des permis afin de briser ce cycle de corruption devenu récurent et permettre aux autorités publiques d'améliorer la gouvernance des titres et du secteur minier et de réduire les risques de corruption y afférant.

Le présent rapport détaille dans un premier temps le contexte et le mode de gouvernance du secteur minier à Madagascar. Par la suite, la méthodologie de recherche adoptée, puis le processus d'octroi à Madagascar ainsi que les résultats et les principales recommandations et conclusions de l'étude sont tour à tour abordés.

[8] ITIE Madagascar, (mars 2017) : Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers et ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers

1 CONTEXTE DU SECTEUR MINIER ET DE SA GOUVERNANCE A MADAGASCAR

1.1 Cadre socio-économique

1.1.1 Cadre social

Madagascar a une population de 26.262 millions en 2018 et dont les 40.6% ont moins de 15 ans. Le taux de la population analphabète dans la classe d'age superieure à 15 ans est de 55.36% chez les femmes contre 44.64% pour les hommes selon l'UNESCO.

Sur le plan social, le processus prévu par le Code Minier inclut uniquement l'Administration Minière, le BCMM et le demandeur. L'avis des communautés n'est pas nécessaire pour avoir un permis. Cette démarche a été adoptée afin de raccourcir le circuit des demandes de permis. Etant exclus du processus, les membres des communautés ne sont pas consultés et subissent les effets néfastes des activités minières comme la pollution des cours d'eaux utilisés par les ménages, la restriction d'accès aux terrains cultivables et à la prolifération de la prostitution.

Les impacts de l'exploitation minière sont plutôt mitigés au niveau de la population. Les impacts négatifs sont très médiatisés tandis que les impacts positifs passent inaperçus. Il est courant que la population exige des sociétés minières des infrastructures relevant de la responsabilité de l'Etat. En aucun cas, les sociétés ne peuvent se substituer à l'Etat. Cette incompréhension des rôles des sociétés minières est souvent une source de malaise conduisant à la réticence des communautés envers les projets miniers.

En termes de coûts de vie, la présence des industries extractives a modifié l'impact social des sociétés minières. De nouveaux problèmes sont apparus avec le phénomène de migration de masse engendrant des problèmes fonciers. Les habitants des principales zones d'installation des sociétés minières comme Toliara et Tolagnaro souffrent d'une importante inflation[9]. Toutefois, les sociétés minières adoptent une politique de responsabilité sociétale dont une liste non-exhaustive des apports est dressée ci-dessous (Tableau 1).

Tableau 1 : Apports liés à la responsabilité sociétale des entreprises minières

Société	Apport
Kraoma	- Construction de salles de loisir - Participation à la construction de routes, d'écoles, d'adductions d'eau potable - Projets de mise en place de blocs sanitaires
QMM	- Octroi de bourses RISE[10] - Accompagnement des petites entreprises (à travers CARA[11]) - Création d'un centre de jeunes/ American corner

[9] Isabelles R., Aimée R., Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ? (2016) p2

[10] RISE est un programme qui, comme son nom l'indique est financé par Rio Tinto QMM et dont le premier objectif est d'améliorer l'accès à l'éducation, à travers l'octroi de bourses d'études.

[11] Centre d'Affaires Régional d'Anosy https://www.cara.mg/

	- Construction de bâtiments pour une brigade de gendarmerie à Mahatalaky - Construction de Centre de Santé de Base et Écoles - Réhabilitation de l'hôpital de Fort Dauphin - Equipement du service des pompiers de Tolagnaro - Aide financière pour l'achat de FIB (carte sur les bovidés) pour les communes - Appui à la sécurisation foncière - Électrification et approvisionnement en eau potable (en partenariat avec la JIRAMA)
Ambatovy	- Réhabilitation du marché de Bazar Be - Travaux de construction d'un barrage de dérivation et d'un canal à Ambolomaro – Moramanga - Travaux de construction de puits équipés d'une pompe manuelle INDIA MARK III et dispositifs de lavage des mains - Réhabilitation de l'Ecole Primaire Publique (EPP) d'Ampitambe avec confection de 40 tables bancs - Travaux de réhabilitation du dispensaire d'Ampitambe - Travaux de reconstruction des passerelles des deux ponts de Fanovana suite au passage du cyclone Giovanna - Achats de divers matériaux pour la construction d'un escalier - Achats de divers matériaux pour la réalisation des travaux raccourci by-pass mine
Toliara Sands	- Coopération avec une association de Docteurs ADFA (ADFA traite les cancers des femmes à Toliara : 600 millions d'Ariary d'investissement) - Construction d'écoles à Mangiry / Mikoa - Octroi d'aide aux coopératives de production de miel - Financement des associations œuvrant pour l'environnement (pépinières, …)
Holcim Madagascar	- Construction d'écoles - Construction de points d'eau - Mise en place d'une infrastructure sanitaire - Terrassement et construction d'un terrain de foot et de basket

Source : Tiré du rapport ITIE 2014 ; PWC, (2016) et BAD (2019)

1.1.2 Cadre économique

Sur le plan économique, la contribution du secteur extractif à l'économie malagasy ne représentait que 4.41% du Produit Intérieur Brut (PIB) égal à 12,73 milliards de dollars en 2018[12]. Cette contribution reste faible malgré l'énorme potentiel minier du pays. La dernière cartographie géologique en 2012 financée par la Banque Mondiale par le Programme de Gouvernance des Ressources Minérales (PGRM) a permis de faire une mise à jour du potentiel minier du pays[13]. Des métaux précieux, rares, de base, des pierres précieuses ainsi que des substances industrielles ont été répertoriés (Tableau 2).

[12] ITIE MADAGASCAR, Rapport de réconciliation 2018 (décembre 2019) p. 44

[13] BRGM, Une synthèse géologique et minière de Madagascar (septembre 2012) https://www.brgm.fr/projet/synthese-geologique-miniere-madagascar

Tableau 2 : Tableau des substances importantes répertoriées à Madagascar

Substances métalliques		Substances non métalliques	Substances Précieuses et semi-précieuses		Substances de carrière
Ferreuses	Non Ferreuses		Pierres	Métaux	
Fer Cobalt Nickel Chrome Vanadium Titane	Aluminium Cuivre Terres rares Niobium, Tantale	Graphite	Saphir Emeraude Rubis Quartz Béryl Tourmaline Démantoïde Grandidierite	Or Argent Palladium Platine	Marbre Mica Calcaire Charbon Labradorite Granite

Source : Synthèse géologique et minière de Madagascar, PGRM (2012), modifié

En termes d'exportation, 28% de la valeur réalisée en 2018 proviennent des deux grandes mines (Ambatovy et QMM), des mines de taille moyenne et des petites mines qui produisent et exportent leurs produits selon l'Administration Douanière (ITIE, 2018).

Cependant, les revers en termes d'investissement existent. A titre d'exemple, l'Etat malagasy détient 20% des actions de QMM à Tolagnaro depuis la signature de la convention d'établissement. A la suite des recapitalisations de la société QMM en 2012, 2015 et 2019, la dette de l'Etat s'élève à 93 millions de dollars. En réponse, l'Etat a décidé en conseil des ministres un audit des comptes, d'investissement et de la gestion de QMM (Midi Madagasikara, 20 novembre 2019).

Un projet d'exploitation d'ilménite opéré par Base Toliara dans le Sud, programmé pour passer à la phase d'exploitation pilote en 2020, traverse également une période difficile pour cause de différends avec les communautés.

1.2 Cadre juridique

Plusieurs textes régissent le secteur minier malagasy. Il s'agit surtout du Code Minier, de la Loi sur les Grands Investissements Miniers, et de la Convention d'établissement.

1.2.1 Le Code Minier et son décret d'application

La loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant Code minier, modifiée par la loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005, pose les bases qui permettent de rationnaliser, assainir, et accroître l'activité minière des grandes entreprises internationales d'exploration ou des opérateurs industriels et des petits exploitants nationaux. Le Code Minier et son décret d'application régissent la prospection, la recherche, l'exploitation, la possession, la détention, le transport, la transformation et la commercialisation des substances minérales à l'intérieur du Territoire National malgache, à l'exception des ressources en eaux et en hydrocarbures liquides ou gazeux qui sont régis par des dispositions spéciales.

D'autre part, le décret d'application n°2006-910 du 19 décembre 2006 précise le contenu des procédures administratives prévues dans le Code ainsi que le rôle des différentes institutions publiques au niveau national, régional et local.

1.2.2 La Loi sur les Grands Investissements Miniers (LGIM)

La Loi n°2001-031 du 8 octobre 2002 établit un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy. Son objectif premier étant l'équilibre des intérêts de l'État malagasy et ceux des investisseurs puis la mise en place d'un cadre spécial compétitif, stable et clair. La LGIM a été modifiée par la loi n°2005-022 du 2 août 2005. Les projets d'investissements supérieurs à 50 milliards d'Ariary sont éligibles au régime spécial à condition que le ratio des fonds empruntés par rapport aux fonds propres ne soit pas supérieur à 75 / 25. Une garantie de stabilité fiscale, juridique et douanière est offerte pour tout projet jusqu'à la date d'expiration de son permis d'exploitation initial (40 ans).

Le décret d'application de la LGIM n° 2003-784 du 08 juillet 2003 précise les procédures d'application pour la certification à l'éligibilité et met en place la Commission des Grands Investissements Miniers (CGIM) chargée du contrôle et du suivi de la certification.

1.2.3 La Convention d'établissement

Les Conventions d'établissement, qui définissent les modalités d'exploitation minière sont négociées entre le gouvernement et les sociétés minières. Le Permis de Recherche est attribué et renouvelé conformément au Code Minier et sa validité est subordonnée en outre au respect des obligations stipulées dans la Convention. La seule Convention en vigueur est celle qui régit le projet d'exploitation d'ilménite de Qit Mineral Madagascar S.A. (QMM) à Taolagnaro. Le permis initial a une validité de trente ans et il est renouvelable sur demande de QMM SA pour des périodes de dix ans chacune. Le projet jouit d'une garantie de stabilité fiscale, juridique et douanière pendant toute la durée de la convention.

Il n'existe aucun contrat spécifique liant les projets miniers avec l'Etat à Madagascar. Ces projets sont uniquement régis par le Code Minier, par la LGIM ou par la Convention d'établissement.

1.2.4 Le décret MECIE

Le décret relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) n°99-954 du 15 décembre 1999 fixe les règles et procédures à suivre en vue de la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement et précise la nature, les attributions respectives et le degré d'autorité des institutions ou organismes habilités à cet effet. Le décret est applicable à tous les investissements, y compris miniers. Il détermine notamment les modalités et procédures pour les études d'impact environnemental et l'octroi de l'autorisation environnementale ainsi que les modalités de suivi. Notons que l'octroi des permis miniers est un processus indépendant de celui des permis environnementaux qui est régi par le présent décret.

1.2.5 La législation foncière

L'Etat malagasy est propriétaire des richesses du sous-sol. Le droit foncier se présente sous deux formes : le droit domanial et le droit régalien. Dans le système domanial, l'Etat se réserve le droit de propriété sur tout gisement de quelque nature que ce soit et dans le système régalien, l'Etat fixe les droits, les délais et les conditions d'exploitation du sous-sol.

Il est à noter que la législation foncière est un pêle-mêle de 41 textes et des milliers d'articles[14]. De prime abord, plusieurs textes ont été pris sur la base de domaines d'activité différents. Et à ce jour, aucune base solide sur l'ordre de hiérarchisation de priorité n'est promulguée comme la prévalence entre le titre foncier et le permis minier. Cela dit,

[14] Nombre de textes juridiques contenus dans le « Recueil des textes législatifs et réglementaire » de 2005 liée aux domaines fonciers

l'article 219 du Code Minier cite qu'en cas de litige entre titulaires et propriétaires fonciers, les organisations professionnelles et les opérateurs doivent au préalable recourir à une procédure de conciliation par le Comité Provincial des Mines (CPM).

De ce fait, plusieurs articles du Code Minier détaillent les étapes et les procédures en cas de litige notamment dans le Titre IV, articles 124, 125 et 126. Mais malgré la loi de cadrage de la Réforme Foncière 2005-019, le statut de Propriété foncière Privée non titrée reconnait légalement les occupations comme des ayants droits à la propriété. En cas de litiges, seuls les titulaires de permis miniers et détenteurs de titres fonciers sont considérés par l'autorité locale.

1.3 Cadre institutionnel

Plusieurs institutions administratives sont impliquées directement ou indirectement dans le processus d'octroi de permis miniers. Les paragraphes suivants décrivent brièvement leurs attributions et leurs rôles dans les divers processus.

1.3.1 Ministère en charge des Mines

Suivant le Décret N°2019-1410 du 24 juillet 2019 changeant la dénomination du ministère chargé des mines en Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques (MMRS), ce dernier a pour vocation d'établir la réglementation et le suivi des activités minières. Son principal rôle dans le processus est la signature de l'arrêté d'octroi pour les PE et PR par le Ministre des Mines.

1.3.2 Direction Inter-Régionale (DIR) des mines

La DIR représente le ministère chargé des mines dans les régions. Son principal rôle dans le processus est de signer la décision d'octroi des PRE. Le Directeur peut exprimer son avis sur une demande de permis et décider de l'octroi.

1.3.3 Bureau du Cadastre Minier de Madagascar

Le BCMM[15] est un organisme rattaché du Ministère des Mines qui est en charge de la gestion et du contrôle des permis miniers, y compris la préparation et la documentation pour l'octroi, l'annulation ainsi que toute autre procédure administrative et technique liée à l'octroi des permis. D'après l'article 3 du statut du BCMM, cet établissement est en charge de :

- Etablir et maintenir les registres ainsi que les cartes de retombes minières ;
- Instruire les demandes d'AERP, les enregistrer, octroyer et gérer ainsi que contrôler les droits et obligations y afférents ;
- Instruire les demandes de PRE, PR et PE et gérer les permis ;
- Enregistrer les paiements effectués ;
- Signer les titres miniers ;
- Préparer les insertions au Journal Officiel de la République (J.O) ;
- Signer les titres miniers par le Directeur du BCMM (si Cas AERP) ;
- Envoyer pour publication au J.O ;
- Délivrer des titres miniers ;
- Recevoir la copie du PEE une fois le permis délivré dans le cas où il s'agit d'un PR ou d'un PE

1.3.4 Direction Régionale de l'Environnement de l'Ecologie et des Forêts (DREEF)

La DREEF, une direction au sein du Ministère en charge de l'Environnement et du développement durable, veille à ce qu'il n'y ait pas de chevauchement des carrés miniers avec le domaine forestier. Elle travaille en étroite collaboration avec l'Administration minière dans la délimitation des aires protégées, nécessaire pour la mise à jour de la base de données du BCMM. Un exemple de coopération comme celle avec l'ONE est

[15] http://bcmm.mg/

la mise à jour des fichiers géoréférencés de la base de données sur les zones protégées en septembre 2019[16], collaboration qui a vu le jour en 2003 lors de la création du comité mine-forêt.

1.3.5 Comité National des Mines

Le Comité National des Mines et les Comités Provinciaux des Mines, respectivement au niveau central et au niveau provincial, sont des organes paritaires de dialogue, de concertation et de collaboration entre d'une part l'Administration et les Collectivités Territoriales Décentralisées, et d'autre part le secteur privé opérant dans le secteur minier, selon le Décret n°2002-1005 du 11 septembre 2002. Les Comités Provinciaux des Mines sont des organes de recours en cas de litiges entre deux titulaires de permis ou entre titulaire de permis et propriétaires de terrains dans les Provinces Autonomes. Son deuxième objectif est de favoriser la collaboration de ces différentes parties prenantes et d'assurer leur participation à la politique de développement du secteur.

1.3.6 Primature

La primature intervient dans le processus d'octroi lors de l'enregistrement des titres notamment pour l'obtention du numéro d'insertion au Journal Officiel pour la publication des arrêtés d'octrois ou d'annulation.

1.3.7 Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE)

Selon le Décret n°2017-897 du 03 octobre 2017, l'ITIE est un organisme rattaché à la Primature. Composé de 21 sièges, dont 7 revenants aux OSC, 7 aux compagnies extractives et 7 aux représentants du ministère au sein de l'ITIE dans le comité national, son rôle est de réconcilier les montants des taxes payées par les compagnies avec les recettes encaissées par l'Etat. L'ITIE joue ainsi un rôle dans la transparence de gestion des permis miniers mais n'intervient pas directement dans le cadre du processus d'octroi des permis.[17]

[16] Les nouvelles, (26 octobre 2019), système d'information géographique : les zones protégé recensées dans un « Shapefile », disponible sur https://www.newsmada.com/2019/08/26/systeme-dinformation-geographique-les-zones-protegees-recensees-dans-un-shapefile/

[17] http://eitimadagascar.org/

2 METHODOLOGIE

2.1 Cadre d'étude

L'analyse présentée dans ce rapport utilise la méthode de recherche contenue dans l'outil « Mining Awards Corruption Risk Assessment » [Nest 2016]. L'outil MACRA a été créé par un expert indépendant engagé par Transparency International afin de fournir une méthodologie cohérente, claire et solide pour identifier et évaluer les risques de corruption dans les pays participant au Programme « Accountable Mining » de TI.

La première partie de l'évaluation des risques implique la collecte et l'analyse de données. L'outil MACRA guide les utilisateurs dans la création d'une carte du processus d'attribution, conformément à la loi, aux directives officielles et à la politique. Il les invite également à recueillir des informations sur les pratiques de mise en œuvre du processus et sur les facteurs contextuels pertinents. Les utilisateurs analysent ensuite ces trois aspects de l'octroi des permis -le processus, la pratique et le contexte – pour identifier les vulnérabilités à la corruption. Les vulnérabilités sont des faiblesses systémiques, réglementaires, institutionnelles ou autres qui créent des risques de corruption, c'est-à-dire qu'elles créent des opportunités pour que des comportements de corruption se produisent ou passent inaperçus et, par conséquent, sapent l'attribution légale, conforme et éthique des licences, permis et contrats. La deuxième partie de l'outil demande aux utilisateurs d'identifier et d'évaluer les risques de corruption spécifiques créés par ces vulnérabilités. L'outil contient une liste de 80 risques communs relatifs à cinq catégories différentes de facteurs de risque - les risques de corruption qui en sont à l'origine : 1/ la conception du processus [CP], 2/ la pratique du processus [PP], 3/ les facteurs contextuels [FC], 4/l'évaluation de l'impact environnemental et social [EIES], et 5/ la consultation locale [CL].

Les utilisateurs peuvent adopter ou modifier les risques communs, ou créer un nouveau risque mieux adapté à leur situation. Les utilisateurs évaluent ensuite chaque risque de corruption en analysant les preuves de la probabilité qu'il se produise et de son impact potentiel. La dernière étape consiste à établir un ordre de priorité des risques. Les risques prioritaires de la section nationale de TI sont les risques de corruption qu'elle cherchera à atténuer ou à gérer. Les résultats de l'évaluation des risques constituent la principale contribution à cette détermination, mais d'autres questions telles que la capacité du chapitre national à prendre des mesures, les ressources nécessaires et le potentiel de collaboration entre les parties prenantes sont également des considérations importantes.

L'outil MACRA s'appuie sur l'expérience de Transparency International en matière d'évaluation des risques de corruption dans d'autres domaines tels que les systèmes nationaux d'intégrité et d'autres instruments, indices et ressources du secteur minier et extractif. Des experts d'institutions multilatérales, de grandes organisations non gouvernementales internationales et d'organismes industriels ont fourni des informations précieuses pour l'élaboration de l'outil MACRA.

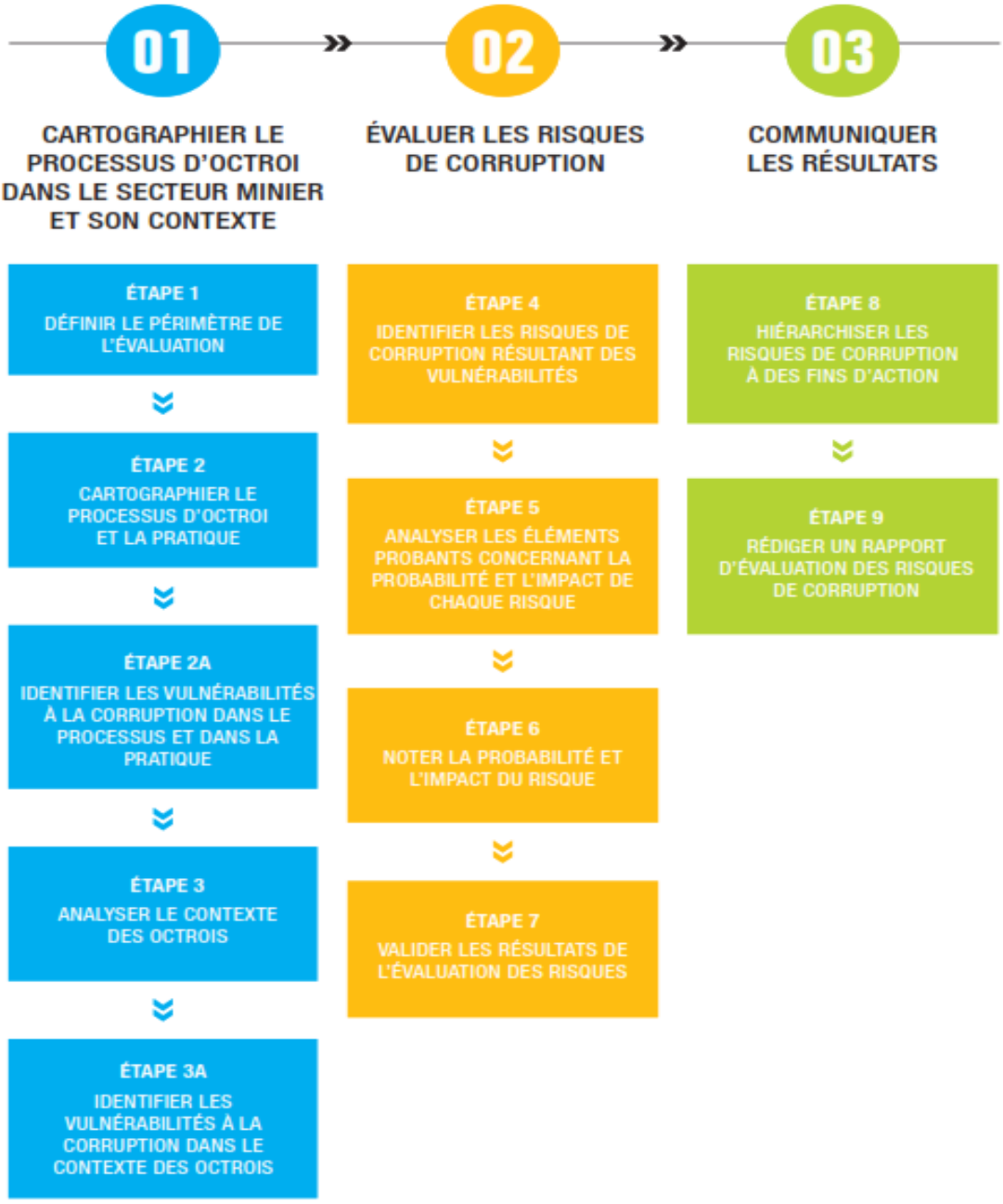


Figure 1 : Résumé de la méthodologie

Source : MACRA, 2017

2.2 Recherche documentaire

Une recherche documentaire et bibliographique a été nécessaire afin de répertorier tout ouvrage ou document pouvant avoir une importance particulière pour le sujet. Les documents ont permis de connaître les lois régissant le secteur et de comprendre la réalité sur terrain pour bien mener l'analyse et formuler des recommandations pertinentes.

Les informations contenues dans le présent rapport ont été tirées de rapports techniques rédigés par diverses organisations telles que les partenaires techniques et financiers de Madagascar, les organisations de la société civile, l'ITIE ou encore ceux de la Chambre des mines de Madagascar comme la Monographie du secteur Minier à Madagascar qui fait office de référence dans le domaine.

Pour bien comprendre le contexte juridique du secteur minier, les textes règlementaires en relation avec le secteur et les secteurs connexes ont été analysés (Politique Générale de l'Etat, foncier, environnement ...).

Des recherches ont été faites dans le but d'étayer les informations sur les réalités du secteur et les évidences sur terrain à travers des articles de journaux, des sites web et des résultats de collecte de données sur des sujets spécifiques en lien avec les risques analysés dans le présent rapport.

2.3 Interviews et Collecte de données

La crédibilité des résultats dépend des preuves apportées pour soutenir ou nier l'analyse d'un risque de corruption donné. Il fallait donc rencontrer les acteurs clés pour avoir des informations véridiques. Ainsi, un guide d'entretien servant d'outil de collecte de données adapté à chaque acteur a été élaboré pour s'assurer que les questions soient adaptées à chaque répondant. La planification de la collecte de données a été effectuée en fonction de la répartition géographique des activités minières pour les opérateurs et des implantations des structures pour l'Administration et les OSC, (voir carte et tableau).

Tableau 3 : Liste des entités interviewées

Région	Secteur	Institution	Genre
ANALAMANGA	Public	BCMM central	H
		BCMM provincial	H
		Direction de la Règlementation Environnementale et de Sécurité (DRES)	F
		Direction Générale Mines	H
		Office National pour l'Environnement (ONE)	H/F
	Privé	VATOSOA MINING	H
		Pan African Mining (PAM)	H
		Madagascar Mineral Fields (MMF)	F
		Chambre des Mines	H
		Syndicat Professionnel Minier de Madagascar (SPMM)	H
	OSC et autres	Catholic Relief Service (CRS)	F
		OSCIE	H
		World Wildlife Fund (WWF)	F
		Alliance Voahary Gasy (AVG)	H
ATSINANANA	Public	BCMM provincial	F
		Commune Rurale Ambohibary	H
		Trésorerie Publique Intercommunale de Moramanga	H
		Direction Inter-Régionale	F
	Privé	AMBATOVY (usine et mine)	F
HAUTE MATSIATRA	Public	BCMM provincial	F
	Privé	Petit exploitant	H
ATSIMO-ANDREFANA	Public	BCMM provincial	H
		DIR Mines	H
		Commune Rurale Ankilimaliniky	H
	Privé	BASE TOLIARA	H
		OSC MIRANGA	H

	OSC et autres	AMPERE	H
		GLOBE VERT	F
ANOSY	Public	BCMM provincial	F
		Commune Rurale MANDROMONDROMOTRA	H
	Privé	QMM / Rio Tinto	
	OSC et autres	Communauté MANDROMONDROMOTRA 1	H/F
		Communauté MANDROMONDROMOTRA 2	H/F
		Communauté MANDROMONDROMOTRA 3	H/F
		ONG Aquatic Service	H

Source : TI-MG, 2020

2.3.1 Collecte et analyse de données

La collecte de données auprès des acteurs à Antananarivo (secteur public, privé et OSC) s'est déroulée de mars à août 2019 sous forme d'entretiens individuels conduits par le consultant chercheur national avec l'appui du chargé de projet. Des guides d'entretien spécifiques à chaque catégorie d'acteurs servant d'outils de collecte de données, ont été utilisés pour mieux encadrer les entretiens.

Puis, la collecte de données s'est faite dans les régions Atsinanana, Haute Matsiatra, Atsimo-Andrefana, Anosy et Analamanga du 29 avril au 25 mai 2019. Elle s'est déroulée comme suit :

La collecte des données dans les provinces s'est déroulée comme suit :

- Du 29 avril au 05 mai, sur l'axe Fianarantsoa-Toliara, des collectes de données ont été effectuées dans l'axe Fianarantsoa-Toliara. L'équipe de TI-MG a interviewé les acteurs liés de près au processus d'octroi des permis miniers réservés aux petits exploitants : les directions interrégionales du ministère chargé des mines, le cadastre minier, les exploitants miniers (grandes et petites mines), les OSC et la GIZ.
- Du 07 mai au 11 mai, , la collecte de données a continué à Taolagnaro où se situe QMM/Rio Tinto, l'une des plus grandes exploitations dans la grande île. Une visite de la mine a été effectuée afin de renforcer les connaissances et les compréhensions sur le processus de production de l'ilménite et du zirsil et de constater les efforts déployés sur les volets environnementaux et sociaux. L'équipe de TI-MG a également participé à l'atelier régional sur la divulgation des normes ITIE qui s'est déroulé le 9 mai.
- Du 19 au 25 mai, la mission en province a été bouclée avec la collecte des données à Moramanga et Toamasina avec le projet Ambatovy, la plus grande exploitation de nickel et de cobalt que l'équipe a visitée.

Le tableau suivant résume les collectes des données dans les régions qui a été réalisée en collaboration avec le Responsable Suivi Evaluation et le Coordonnateur de Programme AMP de TI-MG

Tableau 4 : Résumé des entités consultées par catégorie

Entité	Nombre
Administration	12
Collectivité Territoriale Décentralisée	3
Communauté	3

Entité	Nombre
Opérateur	9
Organisation de la Société Civile	8
Total	35

Source : TI-MG, 2020

Les données collectées ont été traitées à l'aide du logiciel NVIVO, qui est un logiciel d'analyse de données mixtes[18] destiné à analyser des données qualitatives et les quelques données quantitatives obtenues telles que la fréquence de corruption, de sollicitation pour des interventions douteuses ou encore le nombre de doléances reçues au niveau des communes.

L'identification des doublons dans les guides d'entretien adressé à la même entité et l'identification des principaux axes de questionnement aux entités de même fonction ont été exécutée avec succès par NVIVO lors de la préparation des guides d'entretien individuels. Il en est de même pour la compilation des résultats des enquêtes, destinée à discerner les différentes réponses des intervenants et surtout la triangulation des réponses aux questions identiques posées à plusieurs entités. L'utilisation du logiciel a rendu possible l'établissement des corrélations entre les risques, leur récurrence et leur fréquence lors de l'analyse et de la rédaction.

2.4 Etablissement des diagrammes de processus d'octroi

Trois étapes sont nécessaires pour obtenir une cartographie concluante. La première étape consiste à définir le domaine de recherche, en l'occurrence le Permis Réservé aux petits Exploitants (PRE), les permis standards subdivisés en Permis de Recherche (PR) et Permis d'Exploitation (PE) et l'Autorisation Exclusive de Réservation de Périmètres (AERP). Le choix de ces derniers semble être évident car ce sont les principales autorisations nécessaires à l'exercice des activités minières à Madagascar.

La deuxième étape comprend la préparation de la cartographie effectuée en deux temps : la recherche de la structure décisionnelle de l'octroi (*quelles sont les étapes du processus ? Qui prend les décisions ? Y a-t-il des contrôles ? Quels documents sont requis pour chaque étape)* ainsi que la recherche d'éléments probants illustrant ce qui se passe réellement dans la pratique. Cette étape permet de constater l'écart entre le processus d'octroi tel qu'il est énoncé dans les textes et ce qui se passe dans la pratique.

La dernière étape consiste à analyser le contexte dans lequel se déroule le processus précédemment identifié. Grace à l'analyse PEST, les facteurs politiques, économiques, sociaux et technologiques ont pu être relevés. L'objectif de l'analyse contextuelle est d'identifier les vulnérabilités spécifiques aux pratiques souvent entachées de corruption dans différents contextes d'octroi.

[18] https://www.qsrinternational.com/nvivo12-1

Les diagrammes obtenus par cette méthode faciliteront l'identification des vulnérabilités associées à l'octroi[19], la cession[20], le transfert[21] et l'annulation[22]. Il en est de même pour les vulnérabilités liées à la conception et à la mise en pratique du processus. Les interviews ont permis de voir dans quelle mesure la pratique du processus d'octroi diffère du processus officiel. L'écart pourrait constituer une vulnérabilité associée à la conception du processus ou à la pratique.

2.5 Evaluation des risques de corruption

Afin de mieux comprendre les vulnérabilités, il est judicieux de les situer dans leur contexte. Comme notre évaluation considère les dimensions politique, économique, sociale et technologique, des catégories de risques apparaissent. Le guide MACRA préconise l'adoption d'un système de codage pour les risques identifiés.

2.5.1 Codage des risques

L'outil MACRA a recensé 80 risques communs de corruption dans les pays riches en ressources minières. Les risques identifiés dans le tableau suivant ont été identifiés à partir de la liste des risques de corruption communs adaptés au contexte spécifique de Madagascar. De ce fait, certains risques sont suivis de la mention « adapté ». Et d'autres sont de type nouveau, et par conséquent comme le préconise l'outil MACRA, nous avons ajouté « -N# » à la fin du code. Ainsi les 80 risques énumérés dans le guide MACRA et ceux nouvellement identifiés sont répartis en 5 sous-catégories dont le CP, la PP, le FC, la CL et l'EIES suivant le tableau ci-après.

Tableau 5 : Codage des risques

Les catégories	Sous-catégories	Questions directrices
Contexte	Facteurs Contextuels [FC]	Cette vulnérabilité provient-elle du contexte dans lequel se déroule le processus d'octroi ?
Processus d'octroi	Conception de processus [CP]	Cette vulnérabilité est-elle due aux lois, règlementations et politiques sur lesquelles repose la conception du processus ?
	Pratique de Processus [PP]	Cette vulnérabilité provient-elle de la manière dont le processus d'octroi est mis en œuvre dans la pratique ?
Approbation liées à l'exploitation minière	Etude d'Impact Environnemental et Social [EIES]	Cette vulnérabilité est-elle liée au processus de mise en œuvre, de réalisation et d'approbation des études d'impact environnemental et social ?
	Consultation locale [CL]	Cette vulnérabilité est-elle liée à la façon dont la consultation locale est menée ?

Source: MACRA, 2017

[19] Processus permettant d'obtenir les papiers administratifs liés à l'exploitation minière.
[20] Processus de transfert de permis minier après une vente entre deux entités.
[21] Processus transférant les titres miniers après un décès ou par héritage d'une affiliation.
[22] Processus annulant la validité d'un titre minier

Tout ceci est effectué dans le souci d'assurer un codage cohérent des résultats afin de faciliter la comparaison des résultats avec d'autres sections de Transparency International.

2.5.2 Validation

Dans un but de participation active de tous les intervenants du secteur, trois (03) étapes de validation ont été effectuées pour finaliser les processus et définir les risques associés. La première, dite « validation préliminaire » a été effectuée à plusieurs reprises auprès du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM) par rapport aux diagrammes de processus d'octroi et de mouvements des permis miniers au fur et à mesure de l'avancement du projet.

Une fois les diagrammes validés par cette dernière, des entretiens individuels avec les membres du Groupe d'experts (Tableau 6) ont permis de valider une deuxième fois les résultats obtenus. Les entretiens individuels se sont déroulés du 28 au 30 octobre 2019 avec 5 à 7 risques à valider pour chaque expert selon leurs domaines de compétence respectifs.

Tableau 6 : Membres du groupe d'experts

Secteur	N°	Entité/Personne
Public	01	Direction Générale du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
	02	Direction Inter-régionale des Mines d'Antananarivo
Privé	03	Chambre des Mines de Madagascar
	04	Syndicat Professionnel Minier de Madagascar (petites mines)
Société civile	05	Plateforme des Organisations de la Société Civile sur les Industries Extractives (OSCIE)
	06	World Wildlife Fund (WWF)
Autres	07	Ecole Supérieure Polytechnique d'Antananarivo (ESPA)
	08	Université d'Antananarivo

Source : TI-MG, 2020

Enfin, un atelier national de validation a été organisé avec toutes les parties prenantes à Antananarivo avec la participation active des 37 intervenants répartis comme suit :

Tableau 7 : Répartition des intervenants à l'atelier de validation

Les validateurs		Nombre
Secteur public	Ministère en charge des Mines, Bureau du cadastre minier, direction inter-régionale des Mines d'Antananarivo, Office National pour l'Environnement	10
Secteur privé	Chambres des Mines, représentant des petites mines, représentants des opérateurs miniers non-membres du CMM	13
Organisation de la Société civile et autres	OSC, l'Initiative sur la Transparence des Industries Extractives (ITIE), les académiciens …	14
Total		37

Source : TI-MG, 2020

2.6 Limites de l'étude

Comme le processus d'octroi des permis miniers est complexe et le temps imparti pour la réalisation de la présente étude ne permet pas d'étendre le domaine de recherche, l'étude est limitée aux AERP, PRE, PR et PE, excluant différents permis ou autorisations délivrés par les secteurs connexes. Les cartes d'orpaillage et les différentes cartes de collecteur ainsi que les agréments pour les comptoirs d'or ont été exclus pour mieux centrer l'étude.

Le programme AMP se concentre exclusivement sur le secteur minier formel, en excluant les secteurs pétrolier et gazier. Il ne prend pas en compte le paiement de redevances et taxes (transparence des revenus) ni d'autres aspects de la chaîne de valeur minière.

Pour des raisons géographiques, d'accessibilité et de sécurité, le panel d'entités questionné dans les quatre régions précédemment évoquées a été sélectionné suivant un critère de représentativité, c'est-à-dire que les intervenants approchés lors de cette étude essayent de représenter de manière exhaustive la totalité des parties prenantes.

En outre, les ressources allouées à sa réalisation nécessitaient un choix sur les zones à étudier. Il est à rappeler que les analyses et conclusions de ce rapport dépendent en grande partie de la disponibilité des informations qui font souvent défaut dans des études similaires. De même, il est important de mentionner que les données consignées dans ce rapport sont les données valables au mois de février 2020, date de sa finalisation.

3 LE PROCESSUS D'OCTROI A MADAGASCAR

Au terme de la méthodologie précédemment décrite, une cartographie des processus officiels d'octroi des permis permet de mettre en exergue les taches, rôles et les responsabilités de chaque intervenant. Treize diagrammes incluant l'octroi, l'annulation, le renouvellement, la cession et la transformation ont été établis pour les PRE, les PR et les PE, ainsi que pour les AERP qui eux ne sont nirenouvelables ni cessibles. La figure suivante montre un aperçu simplifié de l'application de ladite méthodologie.

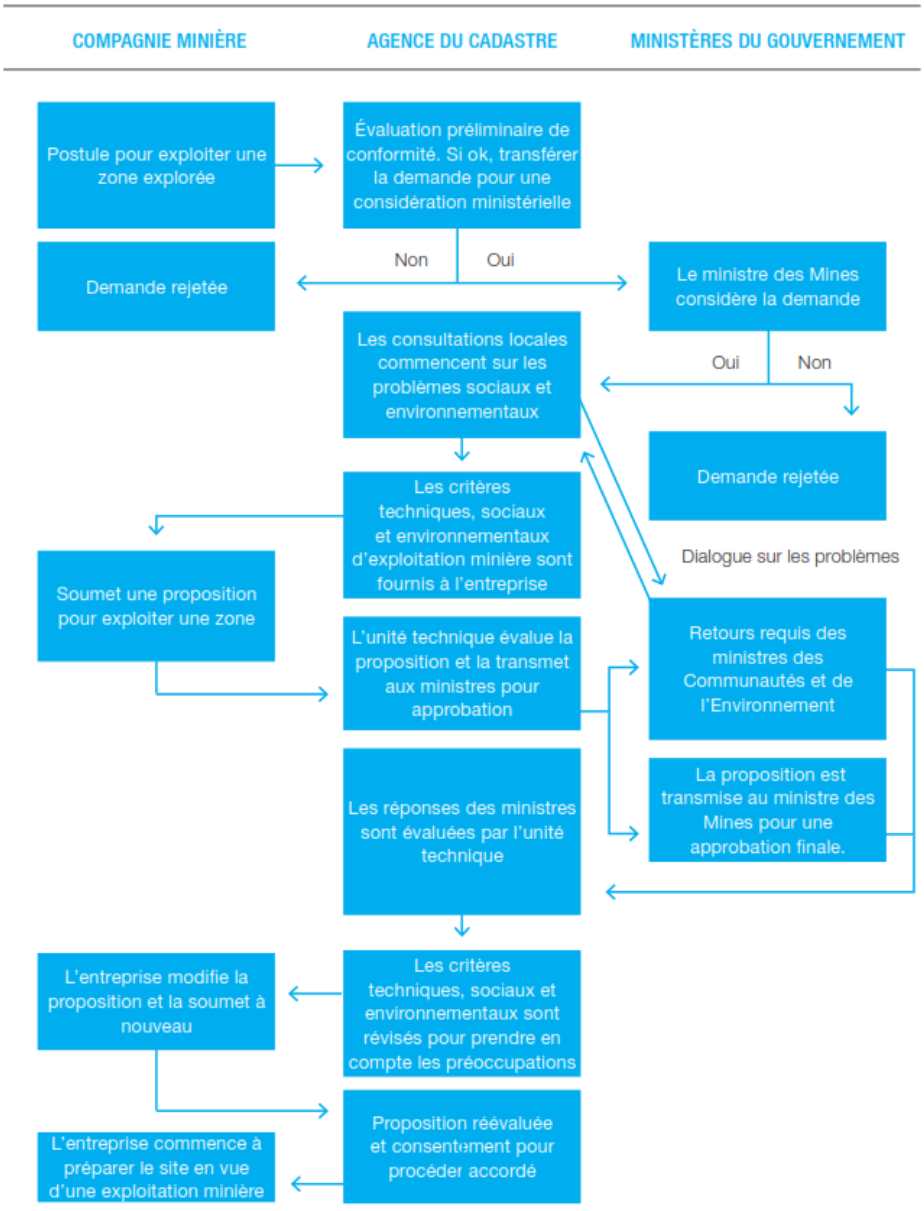


Figure 2 : Cartographie hypothétique d'un processus d'octroi officiel

Source: MACRA, 2017

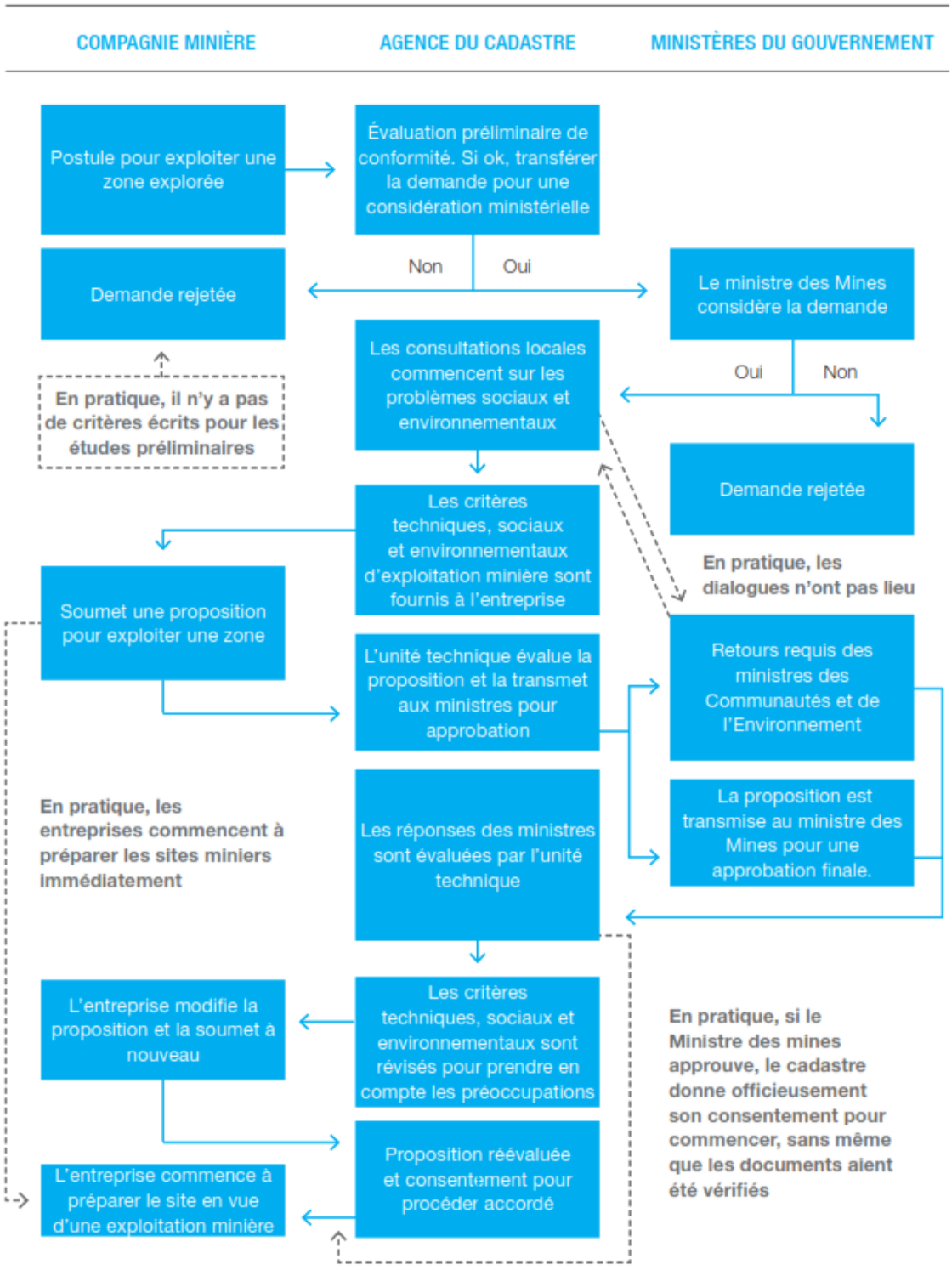


Figure 3 : Cartographie hypothétique d'un processus pratique

Source: MACRA, 2017

Ainsi, un ensemble de cartographies montrant les étapes du déroulement de l'octroi des permis a été élaboré par l'équipe de TI-MG, expliquant les relations et les rôles entre les différents intervenants ; notamment l'Opérateur [l'individu ou la personne morale], le BCMM central et provincial, le Ministère chargé des mines, les directions régionales et la Primature.

Outre le processus d'octroi des AERP, des PRE, des PR et des PE, d'autres aspects du système d'octroi ont été analysés, tels que le renouvellement, la transformation et l'annulation. Ces diagrammes de processus ont été soumis et validés par les autorités en charge de l'octroi.



Figure 4 : les étapes du processus d'octroi

Source : TI-MG, 2020

Comme la figue ci-haut nous le montre le processus d'octroi comprend trois phases :

- La détermination de la recevabilité de la demande, allant de la réception de la demande à la confirmation de la recevabilité ;
- L'instruction de la demande couvrant la confirmation de la disponibilité des zones demandées jusqu'au contrôle de conformité du requérant suivant les textes ;
- L'octroi qui est composé de la signature de l'acte par l'autorité compétente, de son enregistrement, de sa publication ainsi que de sa délivrance.

Ces trois phases sont valables pour le renouvellement, la transformation et la cession des permis. En ce qui concerne l'annulation, la procédure est identique pour toutes les causes d'annulation.

Les différents processus pratiques et théoriques sont présentés ci-après d'après l'ordre suivant : AERP, PRE, PR, PE, Renouvellement, Transformation, Cession et Annulation.

Il est à noter que suivant les dispositions et les textes en vigueur, le BCMM est le principal organisme en charge de la gestion des permis miniers dont les détails des diagrammes sous-mentionnés ont été validés par le répondant du guide d'entretien au sein de cet organisme.

3.1 AERP

L'AERP ou Autorisation Exclusive de Réservation de Périmètres (AERP) a été créée dans le cadre du Code Minier, conférant à son bénéficiaire le droit exclusif de prospecter et de demander ensuite, le cas échéant, un permis minier en vue de la recherche et/ou l'exploitation portant sur un ou plusieurs carrés du périmètre couvert par l'autorisation. Une AERP est non renouvelable et a une validité de 90 jours. La Figure 5 détaille les étapes réglementaires pour l'obtention de l'AERP. Suivant les dispositions du décret d'application, les documents exigés lors du dépôt d'une demande d'AERP sont :

- L'identité du requérant, sa qualité. S'il s'agit d'un représentant, on demande son mandat et l'attestation de son domicile à Madagascar. S'il s'agit d'une personne morale, il faut fournir l'identité de ses représentants qui vont effectuer les opérations de prospection ;
- Le nombre et l'identification des carrés qui composent le périmètre à réserver (Province(s), Région(s) et Commune(s) dans lesquelles ils sont situés, leurs coordonnées Laborde ou, éventuellement les coordonnées selon le système de quadrillage en vigueur) ;

- Le schéma du polygone représentant le périmètre, avec l'indication des coordonnées Laborde du centre du carré ou, éventuellement les coordonnées selon le système de quadrillage en vigueur ;
- Les références de paiement de la contribution aux frais d'instruction ainsi que son montant.

Dans la phase d'instruction des dossiers, le BCMM procède aux vérifications suivantes :

- Eligibilité du demandeur (en référence au bulletin n°3 et à la catégorie des fonctionnaires pouvant détenir des permis) et disponibilité de certains carrés demandés
- Disponibilité des carrés sollicités, s'ils sont contigus, jointifs ou non ;
- Non-jouissance du demandeur au cours des trois (3) dernières années, d'une ou de plusieurs AERP antérieures portant sur un ou plusieurs carrés du périmètre sollicité ;
- Nombre total des carrés déjà détenus par le demandeur en vertu d'une AERP.

Enfin pour la phase finale, le BCMM suit les directives suivantes :

- A la date indiquée dans le récépissé, le BCMM signifie au requérant l'exigibilité du droit restant dû après soustraction des frais d'instruction déjà payés, dont le montant est précisé ;
- Constatation du paiement sur présentation par le demandeur de la quittance y afférante;
- Le cas échéant, réclamation des pièces requises qui font défaut ;
- Inscription au registre des AERP et sur la carte de retombes minières ;
- Délivrance de l'AERP.

Ce processus est détaillé ici-bas.

.

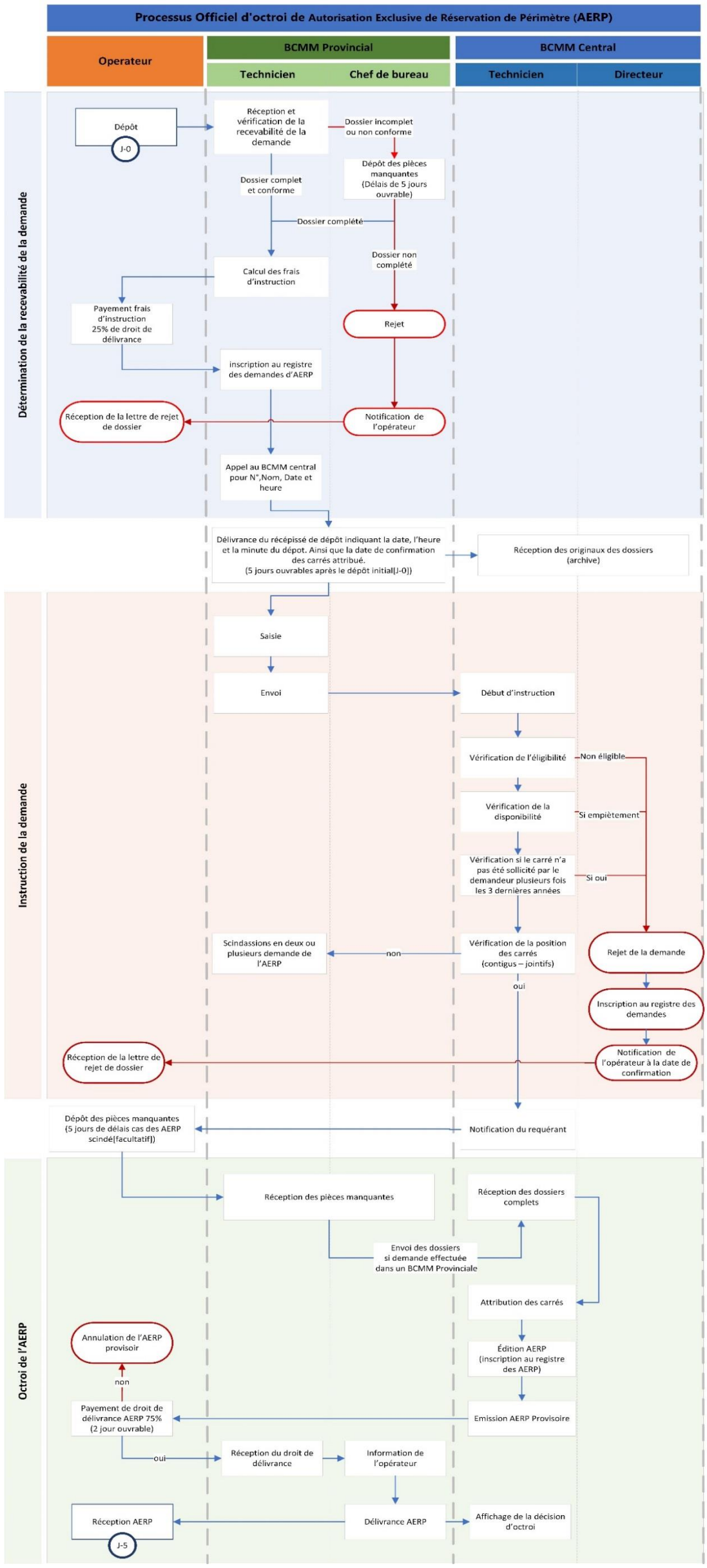


Figure 5 : Processus officiel d'octroi d'AERP

Source : TI-MG, 2020

Dans la pratique, malgré le « gel » officiel, des permis ont néanmoins été attribués, sans que les critères ayant conduit l'autorité administrative attributaire à octroyer ces permis ne soient clairs. Le rapport de réconciliation 2018 de l'ITIE Madagascar mentionne un traitement inégal des demandes de transformation d'Autorisations Exclusives de Réservation de Périmètres (AERP) permises par la Note ministérielle No.411-2015-MPM/Min du 1er décembre 2015. D'après ce rapport publié en novembre 2019, seules 35 demandes de transformation sur les 102 effectuées en 2015 ont été acceptées, les autres étant toujours en cours de traitement (ITIE Madagascar, 2019b).

3.2 PRE, PE et PR

- **Le Permis de Recherche (PR)** est octroyé aux personnes physiques et aux personnes morales de droit malagasy. Ayant pour objet la prospection et la recherche, sa superficie est limitée à 10 000km2 et sa validité est de 5 ans renouvelable 2 deux fois pour une période de 3 ans à chaque renouvellement. Les permis PR sont octroyés par le ministre chargé des Mines ou par le directeur du bureau du Cadastre minier de Madagascar (BCMM) par délégation de signature.
- **Le permis d'Exploitation (PE)** a pour objet l'exploitation des minerais ou minéraux découverts pendant la phase de recherche ainsi que la prospection et la recherche. La superficie couverte par le permis ne doit pas dépasser 1000 km2. Sa durée de validité est de 40 ans renouvelable pour une période de 20 ans chaque fois.
- **Le Permis Réservé aux petits exploitants (PRE)** est réservé uniquement aux personnes physiques de nationalité malagasy. Sa superficie ne doit pas excéder 100 km2 et ils ont a pour objets la recherche et l'exploitation. Sa durée de validité est de 8 ans renouvelable chaque fois de 4 ans. Les PRE sont préparés par le BCMM et octroyés par les directeurs régionaux du ministère chargé des Mines.

Pour les PRE, PE et PR, les dossiers à fournir au BCMM sont indiqués dans les Figure 6 et Figure 7: Processus pratique d'octroi des PRE. Il s'agit du/de la :

- Formulaire de demande dûment rempli et signé par le requérant ;
- Plan d'investissements et programme de recherche et/ou d'exploitation auxquels s'engage le requérant ;
- Carte cadastrale minière délivrée par le Cadastre Minier sur laquelle sont clairement désignés les carrés sollicités ;
- Quittance attestant le paiement des frais d'instruction du dossier, dont le montant est à valoir sur celui des frais d'Administration minière dus ;
- Plan d'Engagement Environnemental (PEE) s'il s'agit d'une demande de Permis PRE ;
- S'il s'agit d'une demande de Permis minier nécessitant une étude d'impact environnemental, le cas échéant,
    - Une lettre d'engagement du demandeur de commencer ses activités après :
    - L'obtention d'une autorisation environnementale
    - L'approbation du document d'étude d'impact environnemental (EIE) établi par le demandeur conformément à la réglementation en vigueur
    - La remise au BCMM d'une copie du document agréé, pour complément de son fond de dossier.

De même, suivant le résultat de la détermination de la recevabilité, le BCMM procède ensuite à l'instruction de la demande dont les détails sont les suivants :

- Eligibilité du requérant ;
- Nombre de carrés que le demandeur peut solliciter, compte tenu, s'il y a lieu, du nombre de ceux qu'il détient déjà en vertu d'autres Permis miniers ;
- Vérification pour confirmer que tous les carrés sollicités sont contigus ou jointifs ;
- Préparation du récépissé de confirmation de la recevabilité de la demande, indiquant le jour, l'heure et la minute du dépôt initial, le montant des frais d'administration à payer pour la première année, la date à laquelle la décision d'octroi sera prête, et les dates limites auxquelles le requérant doit avoir payé chaque tranche des frais et se présenter pour retirer le Permis minier ou, le cas échéant, l'attestation d'octroi ;
- Etablissement de l'ordre de versement des 3/4 des 75% restants des frais d'administration minière par carré dus au titre de la première année ;
- Si l'une des vérifications visées aux étapes ci-dessus n'a pas donné satisfaction, le BCMM procédera à la préparation du récépissé indiquant le jour, l'heure et la minute du dépôt initial ainsi que les conditions requises qui n'ont pas été remplies pour l'octroi, et la date à laquelle l'acte portant décision de refus sera prêt.

Ensuite, la phase de l'octroi proprement dite commence. Les démarches sont décrites dans la Figure 6 et la Figure 8 suivant le type de permis en question.

Dans la pratique, suivant la Figure 7 et la Figure 9 ,ci-contre, la note 34/2011/PM/SGG/SC du 6 avril 2011 (PR et PE) interdit tout nouvel octroi ; ce qui pousse certains investisseurs à trouver une voie d'accès alternative au secteur.

Le processus officiel de l'octroi des PRE est résumé dans le diagramme ci'dessous. Les étapes et les tâches ainsi que les intervenants y sont mentionnés pour une meilleures compréhension du processus.

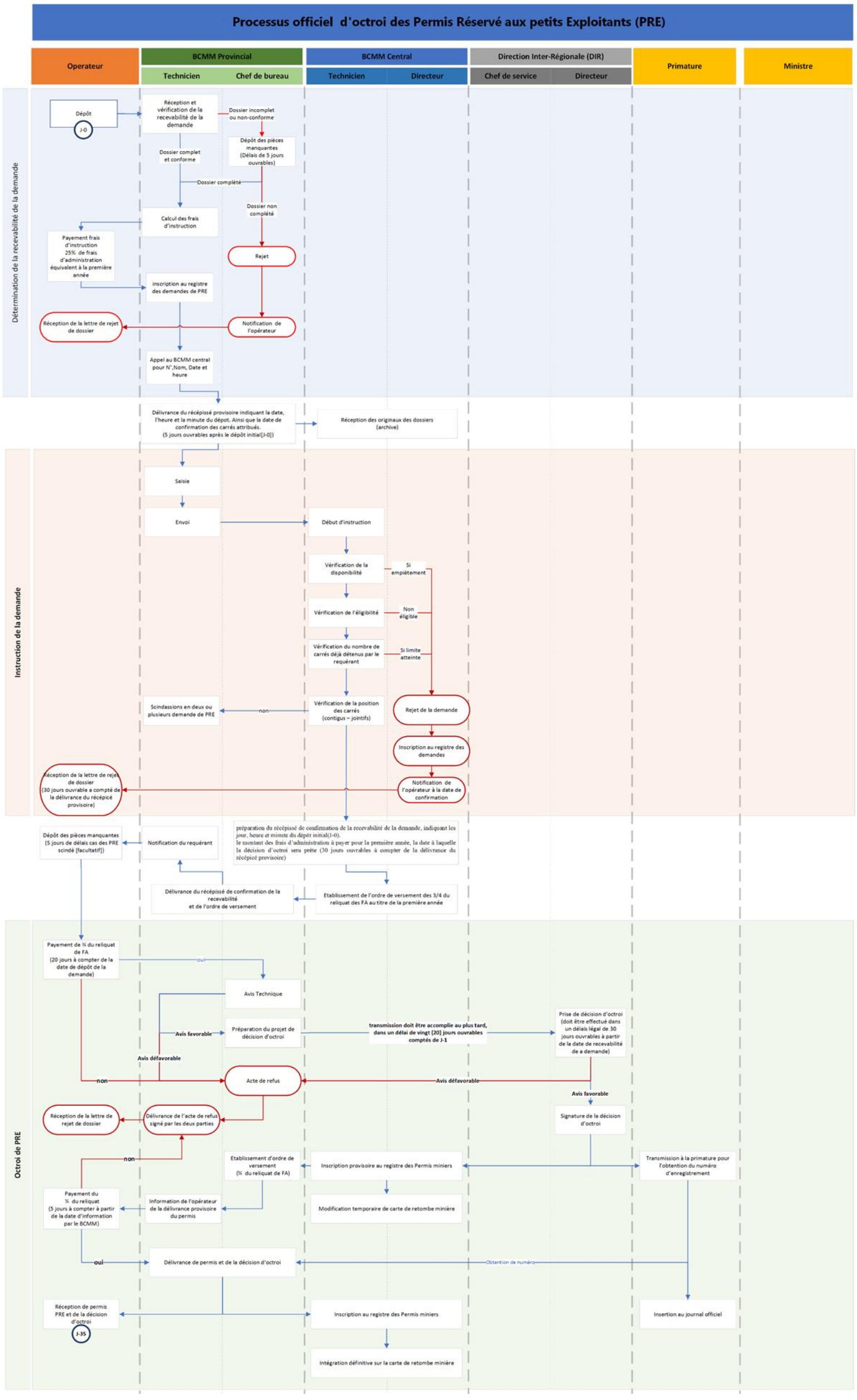


Figure 6 : Processus officiel d'octroi des PRE

Source : TI-MG, 2020

Le processus pratique d'octroi est mis dans le rapport pour pouvoir le comparer avec le processus officiel et analyser l'écart.

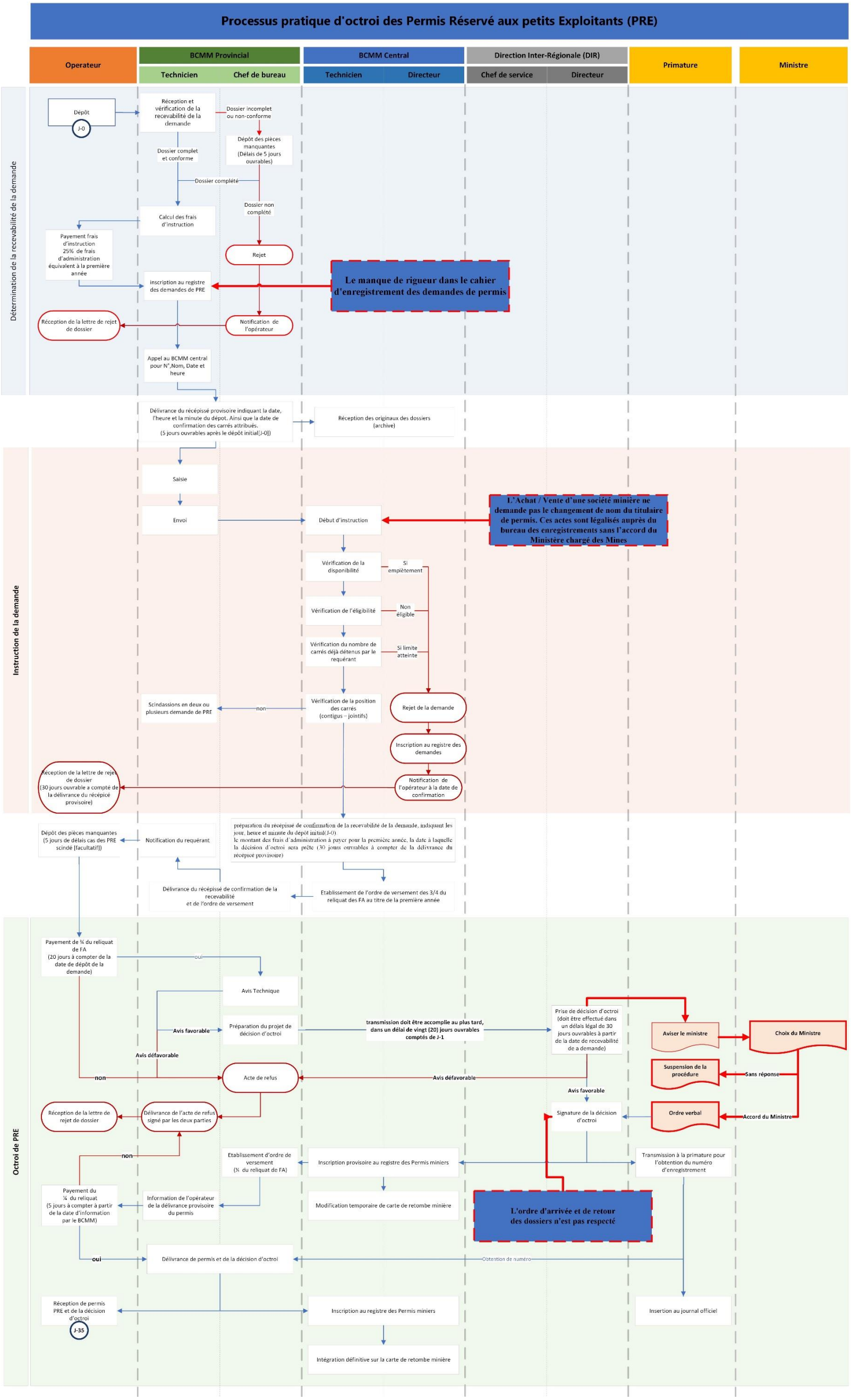


Figure 7 : Processus pratique d'octroi des PRE

Source : TI-MG, 2020

Les permis standards (PR et PE) sont présentés de la même manière que les PRE.

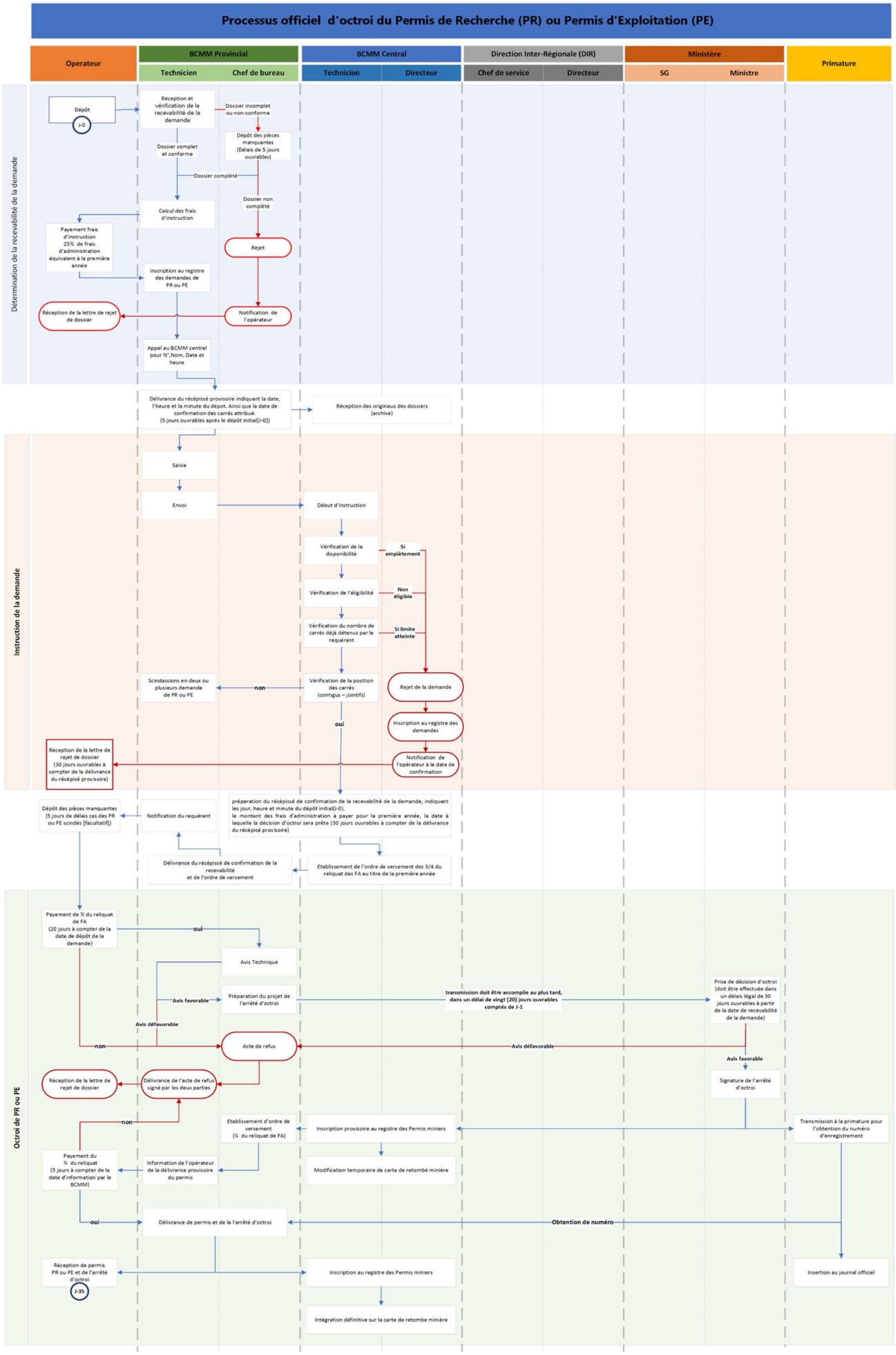


Figure 8 : Processus officiel d'octroi du PR ou PE

Source : TI-MG, 2020

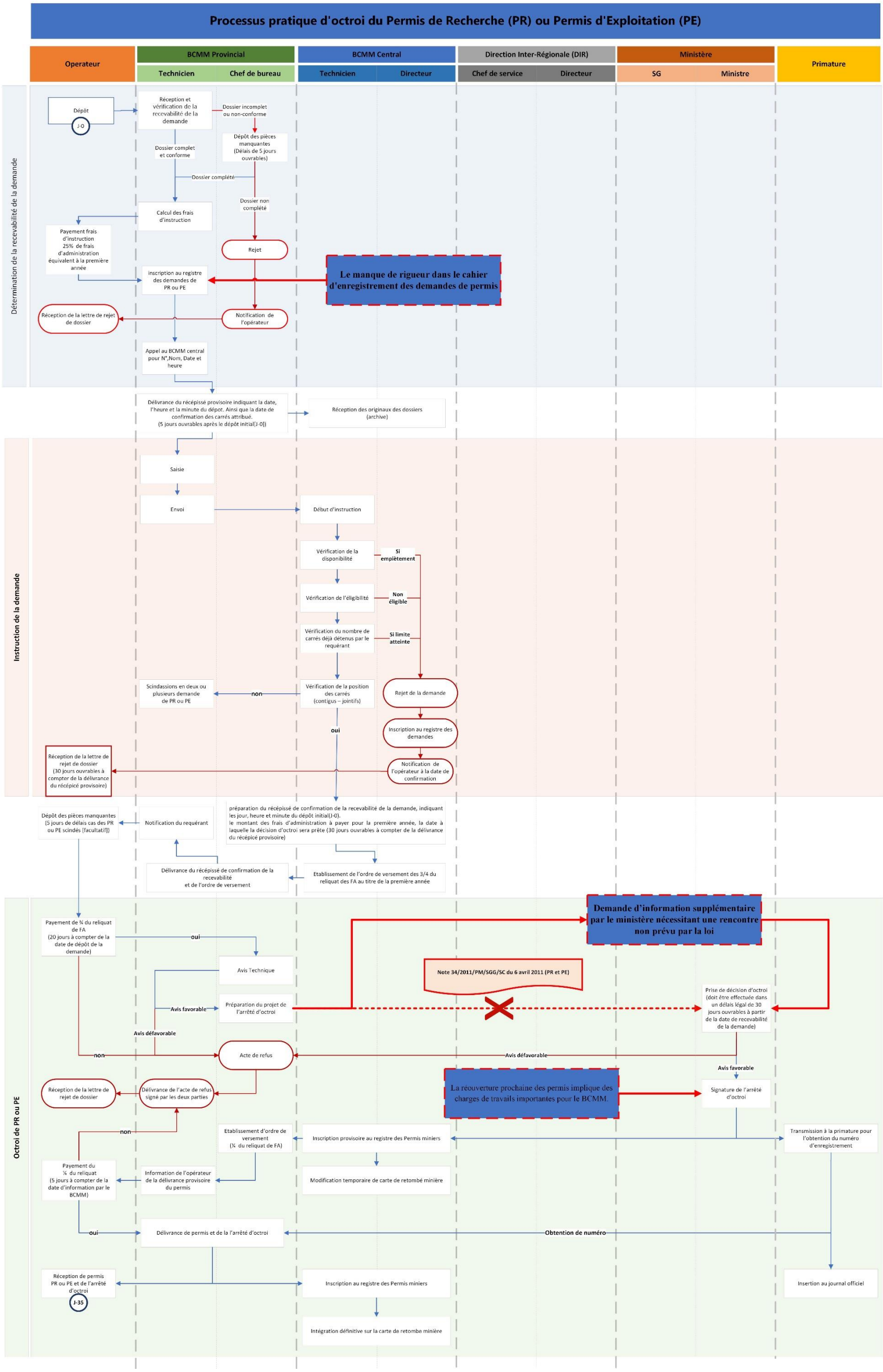


Figure 9 : Processus pratique d'octroi du PR ou PE

Source : TI-MG, 2020

3.3 Renouvellement

Le dossier de demande de renouvellement dans la Figure 10 doit comprendre :

- Un formulaire de demande dûment rempli et signé ;
- Une copie des quittances attestant les paiements des frais d'administration minière annuels de l'année précédente ;
- Une copie des quittances ou factures justifiant les paiements des redevances minières et des ristournes afférentes à l'année précédente ;
- Une copie de la quittance attestant du paiement du droit de renouvellement visé à l'article 119 ci-dessous ;
- Un permis minier dont le renouvellement est sollicité ;
- Un plan de programme de recherche et/ou d'exploitation signé et attesté ;
- Une copie certifiée conforme de la pièce attestant de l'identité du requérant ;
- Une copie de l'autorisation environnementale afférente aux opérations menées en vertu du permis minier initial ;
- Un descriptif des travaux réalisés au cours de la précédente période de validité du permis minier ;
- Un résultat de l'audit environnemental ou de l'évaluation environnementale des travaux de réhabilitation et de protections environnementales effectuées conformément aux engagements et obligations environnementaux en vertu du permis minier initial ;
- Le cas échéant, une copie certifiée conforme du contrat de gage ou d'hypothèque portant sur le permis minier.

A la fin de cette phase, la procédure d'instruction débute conformément aux dispositions des articles 29, 44 nouveau, 45 nouveau, 46 nouveau, 47 nouveau et 50 du Code minier. Le dépôt de la demande se fait au plus tard 45 jours ouvrables avant le délai d'expiration du permis. Le non-respect de ce délai est interprété comme une résiliation de permis. Les dossiers des PRE et des permis standards (PR et PE) sont ensuite transmis pour signature respectivement au Directeur Inter-régional et au Ministre.
Les interviews ont révélé que les directeurs Inter-Régionaux doivent désormais se référer au Ministre même pour la signature du renouvellement des permis PRE. Les détails sont illustrés ci-après :

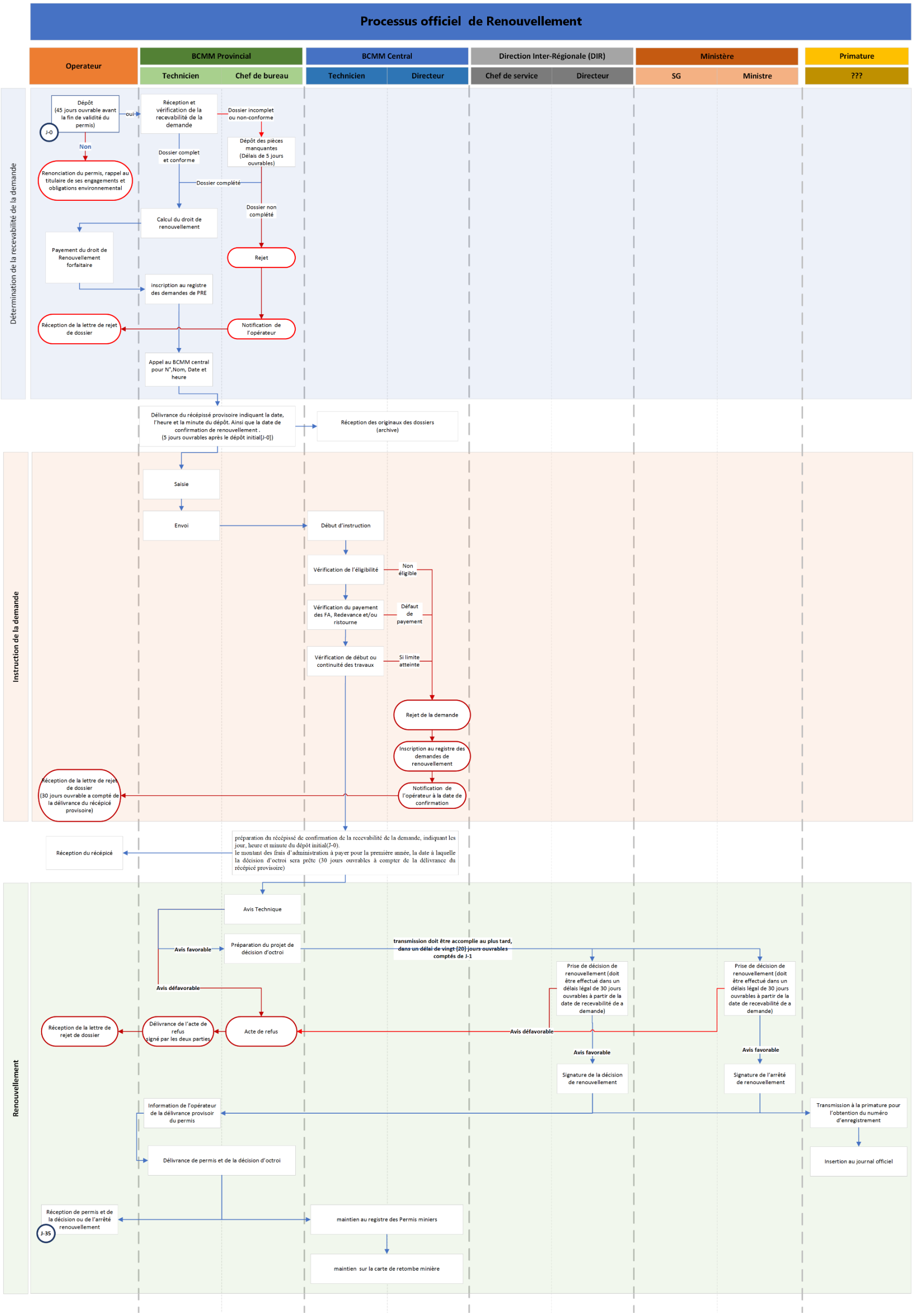


Figure 10 : Processus officiel de Renouvellement

Source : TI-MG, 2020

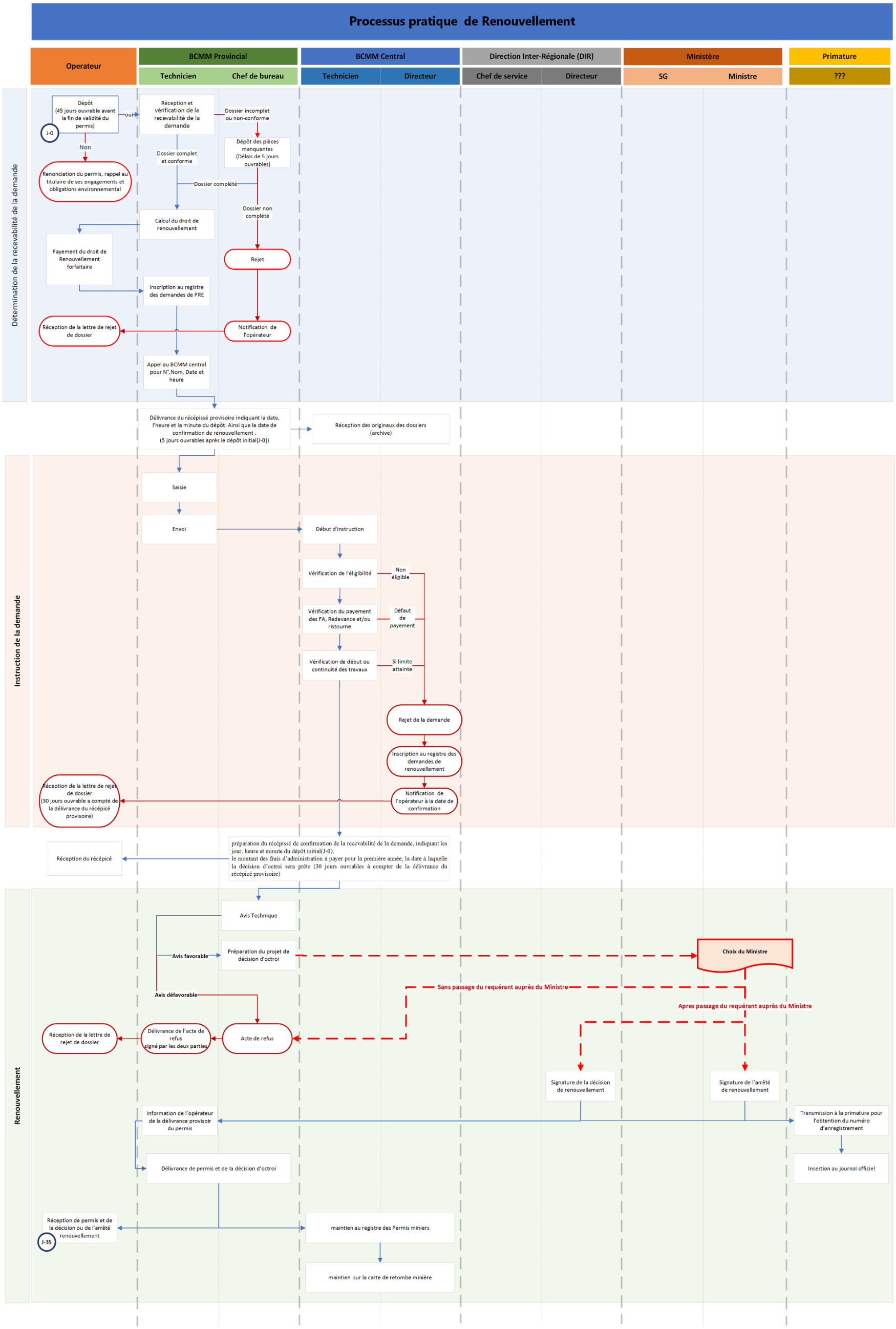


Figure 11 : Processus pratique de Renouvellement

Source : TI-MG, 2020

3.4 Transformation

Outre les documents exigés pour les demandes de permis, le requérant doit fournir :

- L'AERP correspondante ainsi que la copie de la quittance attestant du droit de délivrance de l'AERP dont le montant est à valoir en partie ou en totalité sur celui des frais d'administration minière dus ;
- Le Permis « PRE » que le demandeur souhaite transformer en Permis « R » ;
- Le Permis « R » ou le Permis « PRE » que le demandeur souhaite transformer en Permis « E » ;

Les faiblesses dans le processus de transformation sont indiquées dans la Figure 13. Étant donné que la Note 34/2011/PM/SGG/SC du 6 avril 2011 est difficilement accessible et que sa teneur est méconnue du public, cette situation pourrait être exploitée par les décideurs et ou politiciens à des fins personnelles.

.

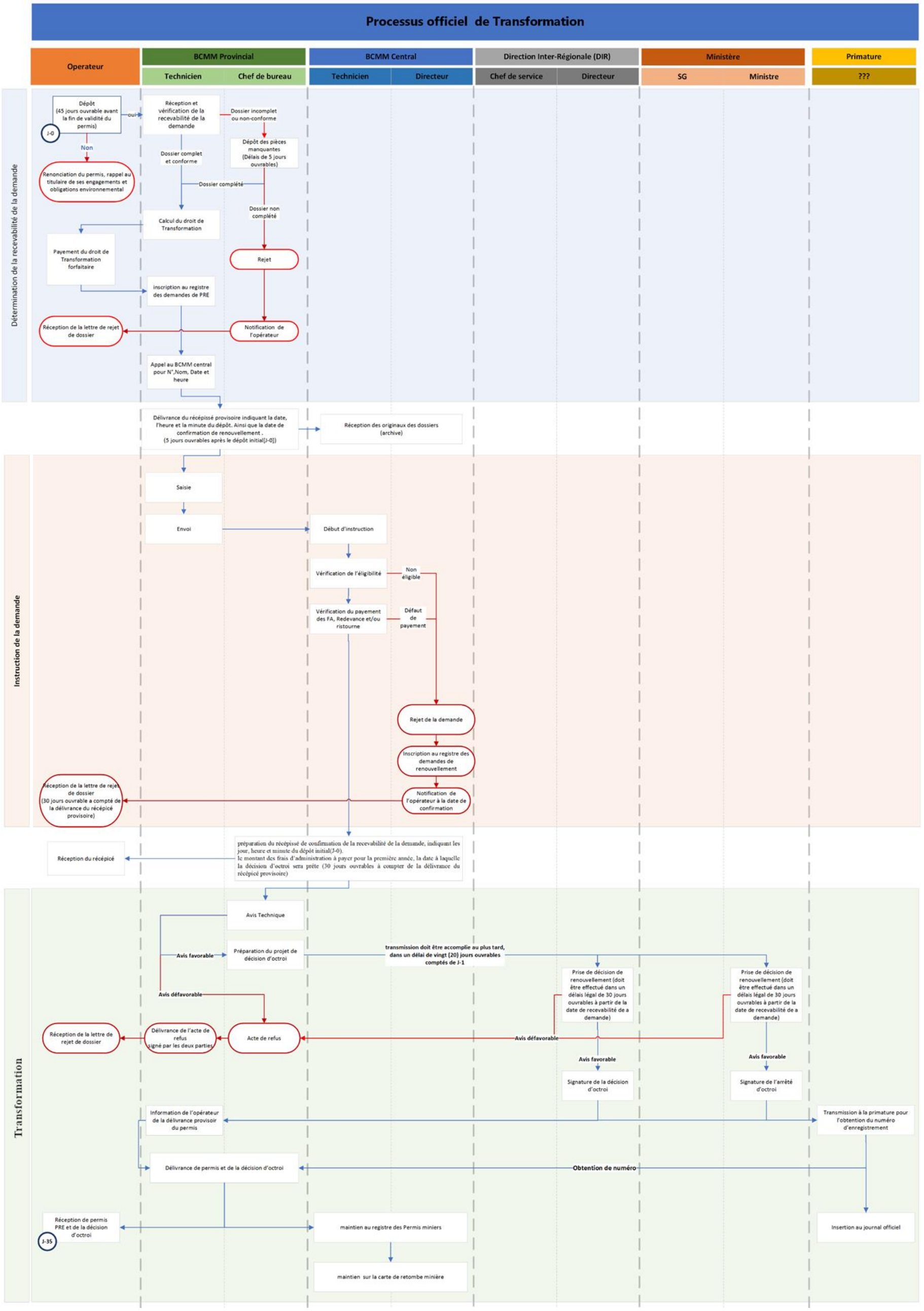


Figure 12 : Processus officiel de Transformation

Source : TI-MG, 2020

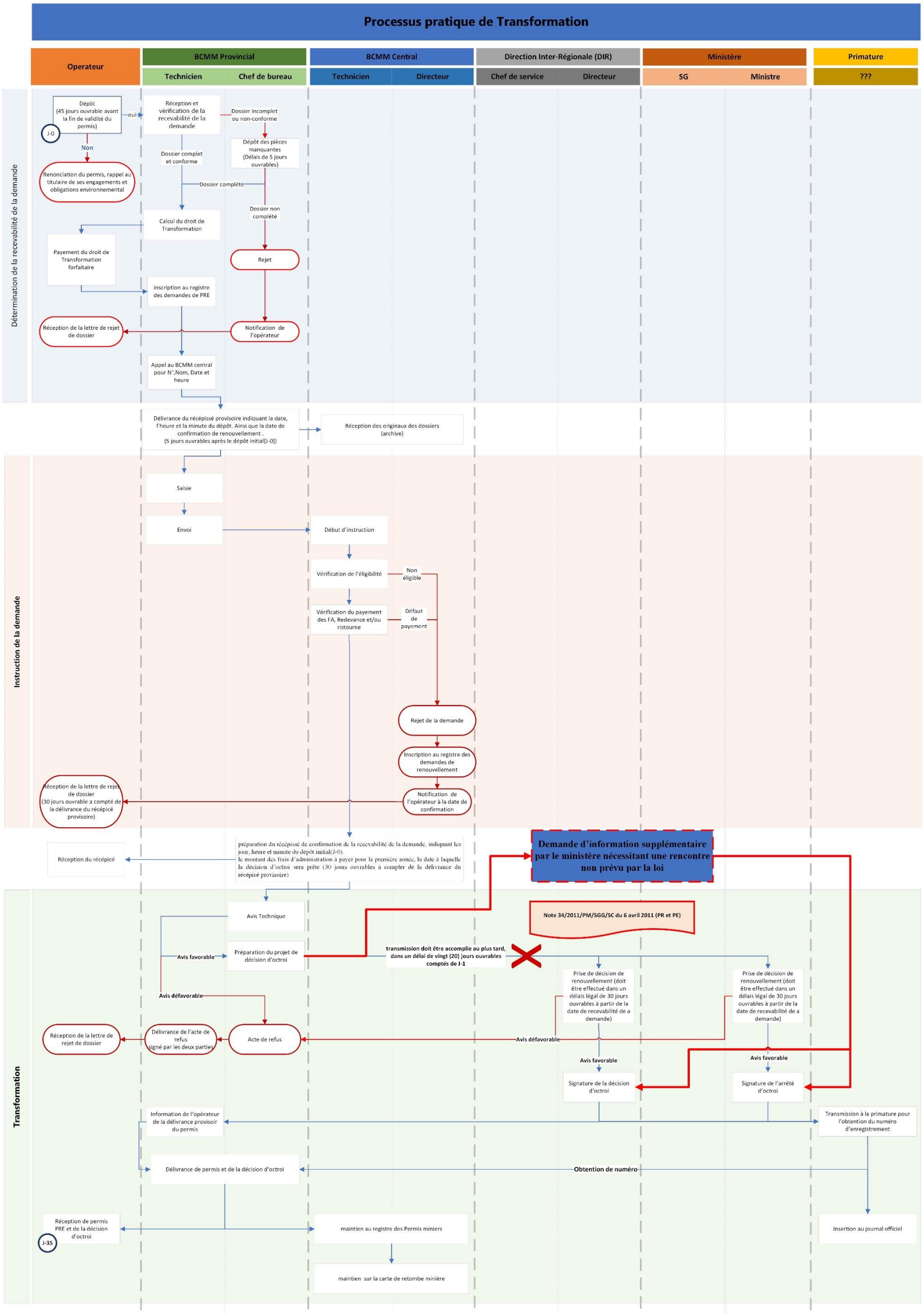


Figure 13 : Processus pratique de Transformation

Source : TI-MG, 2020

3.5 Cession

Une demande de cession doit comprendre les documents suivants pour être recevable (voir Figure 14) :

- Une copie certifiée conforme ou l'expédition de l'acte de transfert, dûment timbré, daté, signé et présenté à la formalité d'enregistrement auprès du Centre Fiscal territorialement compétent ;
- Toutes autres pièces, actes et décisions de justice qu'il juge utiles pour justifier le bienfondé de sa demande d'inscription ;
- Le titre minier concerné ;
- Tous documents établissant la preuve de l'éligibilité du bénéficiaire tels qu'ils sont décrits à l'article 4 du Décret d'application ainsi que l'attestation du nombre de tous les carrés détenus par lui entre autres ;
- Une copie de la quittance attestant le paiement des frais d'administration minière afférents à l'année en cours ;
- Le cas échéant, une copie certifiée conforme du quitus environnemental donné par l'Autorité compétente au titulaire initial.

Conformément à l'Article 142, après vérification de la conformité du dossier, et s'il n'y a pas d'empêchement concernant l'éligibilité du bénéficiaire, le transfert est enregistré et un nouveau Permis minier est établi au nom du requérant.
Les points de corruption pouvant émaillée ce processus sont identifiées par la Figure 15. Les diagrammes de ce processus officiel et pratique sont présentés ci-après

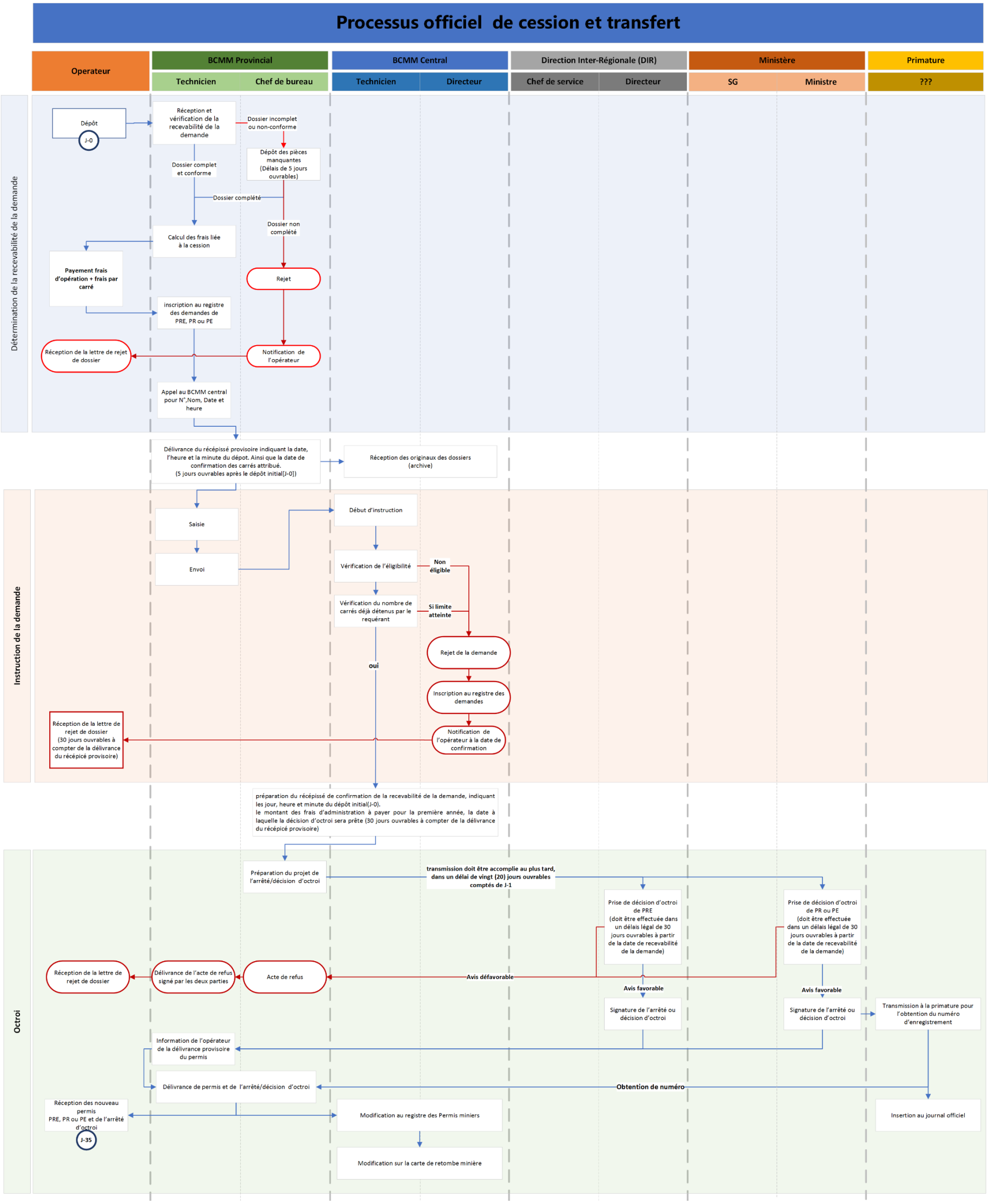


Figure 14 : Processus officiel de cession et transfert

Source : TI-MG, 2020

La différence entre cession et transfert réside dans les relations avec les acquéreurs. Le transfert est autorisé à la suite d'un décès sous forme d'héritage tandis que la cession pourrait résulter d'une vente de permis ou d'un quelconque arrangement entre titulaire et acquéreurs.

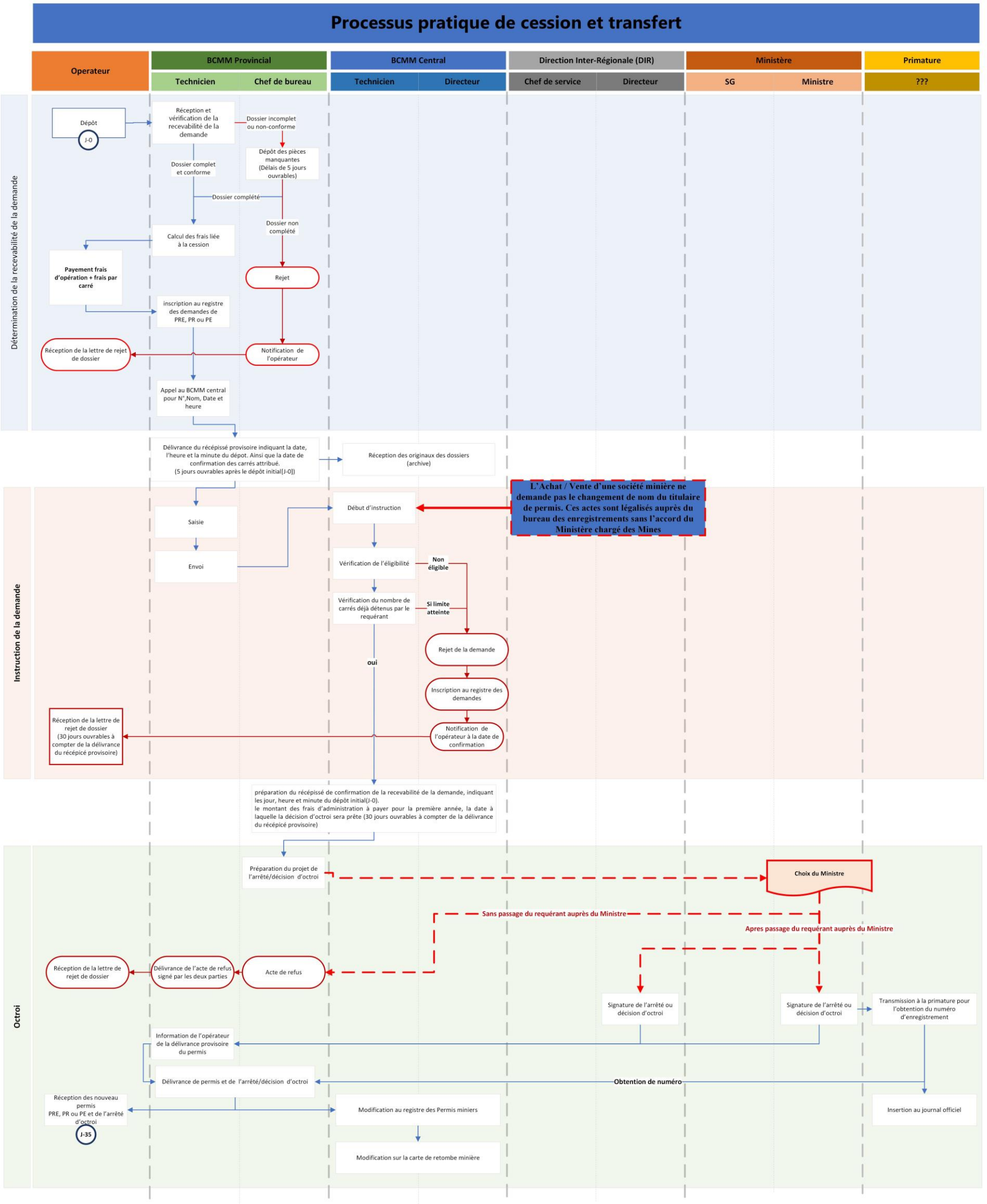


Figure 15 : Processus pratique de cession et transfert

Source : TI-MG, 2020

3.6 Annulation

Les causes probables d'une annulation de permis miniers sont les suivantes (voir Figure 16) :

- Le non-paiement des frais d'administration minière, de la redevance minière ou de la ristourne ;
- L'absence d'héritier en cas de décès du titulaire ;
- Les cas de déclaration de zone protégée sur des périmètres couverts par des permis miniers.

Un cas de corruption associé à la mise en pratique du processus d'annulation de permis a été révélé par ITIE en 2015 à propos de la résurrection de permis déjà annulé. La non-réception d'avis ou de notification d'annulation par les opérateurs constitue une source de confusion dans l'application de la procédure et pourrait être exploitée par des opérateurs pour s'opposer à l'application de la loi. Cette situation favorise le recours à la corruption pour garder des permis.

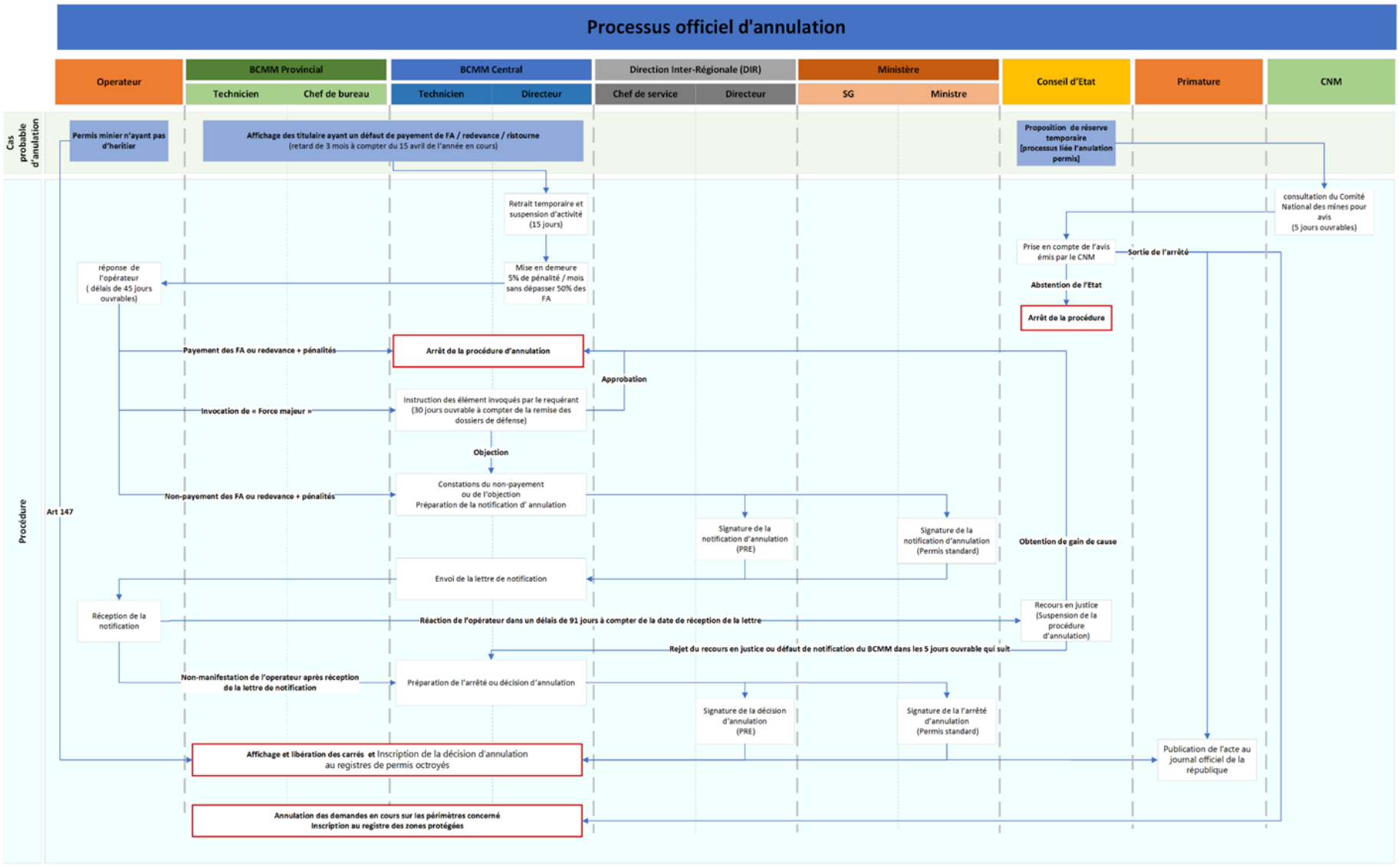


Figure 16 : Processus officiel d'annulation

Source : TI-MG

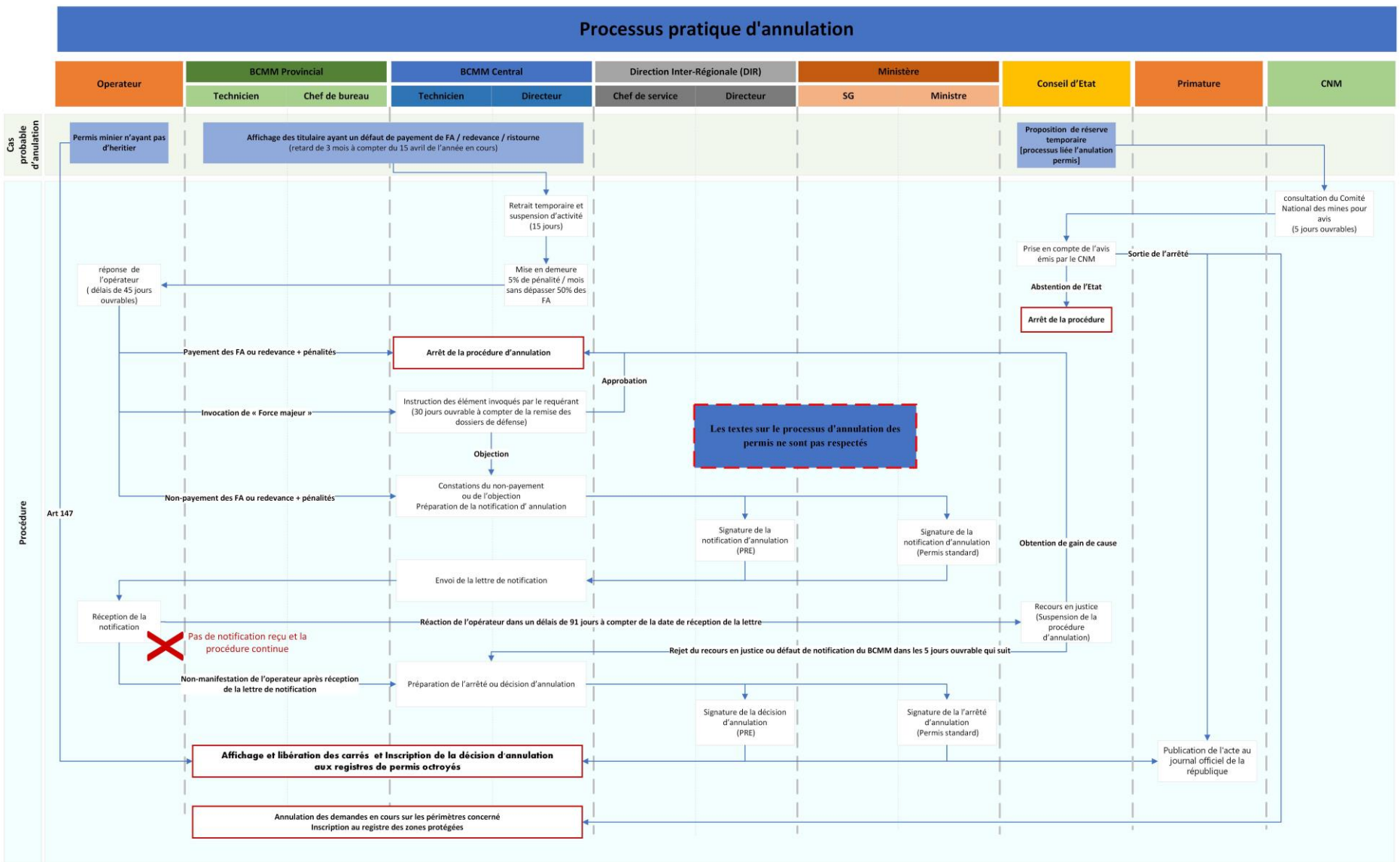


Figure 17 : Processus pratique d'annulation

Source : TI-MG, 2020

4 RESULTATS

Le lien entre vulnérabilités et les risques associés, suivi d'une analyse des risques au cas par cas, est présenté dans le chapitre « résultats ».

4.1 Vulnérabilités et les risques de corruption associés

Les études menées ont permis de révéler 19 vulnérabilités liées au processus. 24 risques ont été regroupés en 5 catégories dont les procédés de catégorisation ont été détaillés dans la section méthodologie. Ces risques ont été par la suite codifiés pour permettre une meilleure appréciation suivant les cas d'apparition et d'implication au niveau du processus d'octroi.

Tableau 8 : Les vulnérabilités et les risques de corruptions associés

N°	Les vulnérabilités	N° Risques	Les risques de corruption	Code
01	**Le manque de rigueur dans le cahier d'enregistrement des demandes de permis au niveau du cadastre minier et le défaut de mise à jour des cartes cadastrales.**	Risque 1	Comme les demandeurs de permis miniers ne peuvent vérifier avec certitude les demandes déposées au niveau régional, quel est le risque que le manque de rigueur au niveau de l'enregistrement des demandes de permis affecte la mise en pratique du principe du « Premier venu, premier servi » ? *Un système d'octroi enregistrant toutes les demandes de permis de recherche ou d'exploitation permet aux acteurs [y compris les fonctionnaires à tous les niveaux de l'Administration] de connaître le statut des demandes. Un système où le cahier d'enregistrement n'est pas mis à jour régulièrement suscite un climat d'incertitude pour les demandeurs si les informations peuvent être manipulées.*	PP1
		Risque 2	Quel est le risque si les sites de carrière ne sont pas intégrés dans la carte de retombe minière ?	CP17 adapté

			Des informations cadastrales incomplètes peuvent entraîner un chevauchement des zones de permis, ce qui inciterait les titulaires de permis ou les exploitants de substances de carrière à se livrer à des pratiques de corruption pour pousser les employés du cadastre à « régler » le problème en leur faveur.	
02	**L'ordre d'arrivée des dossiers au niveau du Ministre chargé des mines (pour les PR et PE) ou du Directeur Inter-Régional des Mines (pour les PRE) n'est pas respecté lors de la signature.**	Risque 3	Si un système « premier venu, premier servi » est en place mais l'ordre d'arrivée des dossiers au niveau du Ministre en charge des mines (pour les PR et PE) ou du Directeur Inter-Régional des Mines (pour les PRE) n'est pas respecté lors de la signature des permis, quel est le risque que les opérateurs doivent négocier pour accélérer le processus d'octroi de permis ? *Le système ne prévoit pas de signature des actes d'octroi d'une manière séquentielle (premier venu, premier servi). Seules les arrivées des demandes sont soumises à cet enregistrement. Cette faille du système pourrait être exploitée par les décideurs à des fins personnelles.*	PP3
03	**La Primature s'arroge un rôle dans l'instruction des dossiers de demandes de permis lors de l'attribution du numéro d'enregistrement pour la publication des arrêtés d'octroi dans le Journal Officiel de la République**	Risque 4	Sachant que des dossiers sont égarés au niveau de la Primature, quel est le risque que celle-ci accorde une priorité aux demandes générant des gains personnels ? *Avoir un numéro d'insertion au Journal Officiel de la République constitue l'une des étapes à franchir avant l'obtention du permis minier. Ce passage à la Primature pourrait être exploité par des fonctionnaires à des fins personnelles.*	PP-N1

04	**Demande d'information supplémentaire par le ministère nécessitant une rencontre non prévue par la loi**	Risque 5	Quel est le risque que les rencontres directes entre les demandeurs de permis et les décideurs influencent la décision d'octroi due au favoritisme ou aux pots-de-vin ? *La loi ne prévoit pas une telle rencontre. La suspension de l'octroi des nouveaux permis et le traitement au "cas par cas" des demandes pourraient profiter aux décideurs en leur accordant plus de pouvoir.*	PP-N2
05	**Incohérence du *time line* du processus d'octroi des permis miniers et non-respect des délais imposés au niveau de la signature des permis**	Risque 6	S'il n'y a pas de délai défini au niveau de la signature des permis, quel est le risque que les opérateurs négocient ou recourent au paiement de facilitation pour accélérer le processus d'octroi des permis ? *Le délai de délivrance des permis miniers à Madagascar ne peut excéder 30 jours ouvrables suivant la date du dépôt de la demande. Cependant, le time line non-spécifié au niveau de la signature des permis incite les opérateurs à la négociation pour accélérer le processus d'octroi des permis miniers.*	CP12
06	**L'utilisation abusive de la note de Conseil No. 34/2011-PM/SGG/SC signée par le Secrétaire Général du Gouvernement et la lettre N°. 682/MMH signée par le Ministre des Mines et des Hydrocarbures le 31 mai 2011 suspendant l'octroi des nouveaux permis miniers (PR,PE,PRE), de valeur juridique précaire et difficilement accessible, peut amener les opérateurs à corrompre les décideurs pour octroyer des permis miniers.**	Risque 7	Sachant que l'octroi de nouveaux permis miniers a été suspendu suite à la Note de conseil du Gouvernement et la lettre ministérielle, et que des permis sont octroyés malgré tout, quel est le risque que les critères d'octroi soient méconnus du public ? *Quand les critères, y compris les critères techniques et financiers, pour l'octroi de permis ne sont pas explicites, des possibilités de manipulation et d'interférence dans le processus peuvent survenir.*	CP4 adapté
		Risque 8	Quel est le risque que la cession, le transfert et le renouvellement qui sont des droits accordés par le Code Minier deviennent un objet de négociation suite à une utilisation abusive des textes à des fins personnelles ?	PP-N4

			Un flou entretenu volontairement dans la règlementation pourrait profiter aux décideurs.	
		Risque 9	Si l'accès difficile du grand public à la note de Conseil du Gouvernement No. 34/2011-PM/SGG/SC en fait l'unique texte qui régit l'octroi et les mouvements des permis sans tenir compte de la hiérarchie des normes, quel est le risque d'interférence extérieure dans le processus d'octroi des permis miniers ? *Un flou entretenu dans la règlementation pourrait profiter à certains décideurs et être utilisé à des fins personnelles.*	CP14 adapté
		Risque 10	Quel est le risque que l'application abusive de la note pousse les nouveaux investisseurs à négocier la cession avec les titulaires de permis et les décideurs ? *La cession est un mouvement de permis non-frappé par la Note interdisant l'octroi de nouveaux permis. Elle est utilisée comme raccourci par les nouveaux entrants pour détenir de permis miniers.*	CP25 adapté
07	**Le pouvoir "discrétionnaire" du Ministre n'est pas défini dans l'octroi des permis miniers**	Risque 11	Si un pouvoir « discrétionnaire » non-défini est utilisé par son détenteur à des fins personnelles, quel est le risque que les critères d'octroi des permis miniers soient méconnus du public ? *Si les critères d'octroi, incluant les critères techniques et financiers ne sont pas explicites, des opportunités de manipulation et d'interférence peuvent survenir dans le processus.*	CP4.2

08	**Les textes sur le processus d'annulation des permis ne sont pas respectés ou il y a une hésitation dans l'application de la loi sur l'annulation**	Risque 12	Si les textes réglementant l'annulation de permis ne sont pas appliqués, quel est le risque que des opérateurs mal intentionnés négocient la récupération de leurs permis pour les vendre ? *L'annulation des titres miniers est réglementée par le Code minier et son décret d'application. Depuis la crise politique de 2009, l'application stricto sensu des textes n'était pas observée pour différentes raisons. Ainsi des permis supposés annulés auraient fait l'objet de récupération par leurs titulaires moyennant des pots-de-vin.*	PP-N3
9	**Le mandat du CNM, organe paritaire chargé de donner l'avis motivé sur tout projet de texte régissant le secteur minier, a expiré.**	Risque 13	Un projet de refonte du Code minier initié en 2016 n'a pas abouti. De plus, le mandat du Comité National des Mines, chargé de donner un avis motivé sur tout projet de texte réglementant les activités minières, a expiré, quel est le risque que la réforme du Code Minier de façon unilatérale soit formulée de manière à favoriser des intérêts personnels ? *Tout projet de texte règlementant le secteur minier doit avoir l'avis motivé du CNM. Le bureau du CNM dont le mandat a expiré n'est plus considéré par l'Administration qui décide unilatéralement des changements de textes.*	FC1
10	**Le manque de clarté dans la vision de l'Etat pour le secteur minier malgré l'existence de documents stratégiques (Initiative pour l'Emergence de Madagascar, Politique minière)**	Risque 14	Quel est le risque que le maintien du gel de l'octroi de nouveaux permis pousse les demandeurs à payer des pots-de-vin aux décideurs ? *Connaissant le potentiel minier du pays, les nouveaux entrants pourraient être tentés de corrompre les décideurs pour avoir des permis.*	FC-N2

11	**La promotion des activités minières par le gouvernement crée des opportunités de consultance pour des fonctionnaires des secteurs connexes dans l'obtention des permis et des autorisations.**	Risque 15	Quel est le risque que les secteurs connexes à l'industrie extractive (environnement, aménagement du territoire, ...) profitent de leur implication dans le processus d'octroi pour faciliter de l'obtention des permis et autorisations en échange de gains personnels ? *La réalisation d'une EIE est complexe et nécessite diverses compétences. Les promoteurs se tournent vers les employés de l'ONE ou des membres du CTE pour la constitution de leurs dossiers.*	FC-N3
12	**Les OSC malagasy souffrent d'une faible représentativité, d'une timide connectivité et d'un manque de crédibilité. Certaines OSC agissent selon la logique du financement qui impacte sur leur neutralité et leur indépendance dans leur rôle d'interpellation et de plaidoyer[23].**	Risque 16	Quel est le risque que les opérateurs corrompent les OSC en échange de leur silence ? *Les OSC œuvrant dans le secteur minier veillent aux intérêts des communautés et de la Nation. Elles ont un rôle d'interpellation et de plaidoyer. Le manque de financement pourrait pousser ces OSC à troquer leur neutralité contre des avantages financiers.*	CL-N1
13	**Les promoteurs de projets exploitent les us et coutumes qui consistent à donner des indemnités aux leaders et aux porte-paroles et vont jusqu'à ignorer certains groupes vulnérables (les femmes et les jeunes) dans le but de faciliter l'obtention du consentement de la communauté locale.**	Risque 17	Sachant que la société malagasy est de nature patriarcale et respecte l'autorité traditionnelle des ainés, quel est le risque que les intérêts des dirigeants locaux divergent de ceux des membres de la communauté ? *Les communautés locales sont généralement dirigées par des hommes qui prennent les grandes décisions pendant les réunions ; au détriment des femmes et des jeunes. Le consentement des leaders d'opinion et des porte-paroles vaut celui de toute la communauté.*	CL4

[23] Isabelle R & Aimée R., (avril 2016), Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ? ECDPM

14	**Le faible niveau d'instruction de la communauté facilite la manipulation au profit des leaders d'opinion ou les compagnies (cahier de charges environnemental et social rédigé en langue étrangère)**	Risque 18	Sachant que le rapport EIES est disponible seulement en français quel est le risque de corruption associé à l'incompréhension des grandes lignes du rapport par les communautés ? *L'incompréhension du contenu de l'EIE peut favoriser la corruption si les membres de la communauté ignorent si les problèmes soulevés ont été pris en compte par le promoteur. Les leaders d'opinion pourraient interpréter le contenu à leur manière pour servir leurs propres intérêts.*	EIES3 adapté
15	**L'insuffisance de moyens de l'Office National pour l'Environnement (ONE) entraine la dépendance de cette institution aux financements apportés par les promoteurs.**	Risque 19	Sachant que l'ONE manque de ressources, quel est le risque que le suivi du respect du cahier de charges soit insuffisant ? *L'ONE s'occupe de l'évaluation environnementale. Les ressources allouées par la loi ne sont pas suffisantes pour permettre à l'ONE de s'acquitter de ses tâches.*	PP18
		Risque 20	Quel est le risque que la dépendance de l'ONE aux financements apportés par les promoteurs entraine la perte d'objectivité des équipes impliquées dans les évaluations environnementales ? *L'ONE manque de moyens pour l'organisation des évaluations environnementales et les indemnités allouées au personnel de l'Administration sont insuffisantes. Pour pallier à ce manque, les promoteurs prennent en charge les dépenses occasionnées. Cette situation a un impact sur la neutralité et l'objectivité du personnel de l'Administration impliqué dans la mission.*	EIES-N2
16	**La réouverture prochaine des permis implique des charges de travails importantes pour le BCMM.**	Risque 21	En cas de reprise imminente du processus d'octroi de nouveaux permis miniers, quel est le risque que le personnel et les directeurs du cadastre ne soient pas en mesure de faire face à la charge de travail ?	FC3

			La charge excessive de travail et l'insuffisance des ressources humaines ralentissent le processus d'octroi, créant des incitations à demander de « l'argent pour accélérer le processus » et, dans le cas des fonctionnaires, à manipuler le processus en travaillant sur des demandes sélectionnées.	
17	**Manque d'information sur les travaux effectués par les demandeurs de permis au niveau du BCMM**	Risque 22	Quel est le risque que le manque de suivi des travaux effectués par les demandeurs permette l'accumulation des permis pour spéculation ? *Le Code Minier stipule une réduction de superficie lors du renouvellement de permis si le promoteur n'a pas entrepris de travaux dans le périmètre. Comme le BCMM ne dispose pas de système efficace pour assurer le suivi des investissements et des travaux réellement effectués sur terrain, des opérateurs profitent de cette faille du système pour accumuler des permis.*	PP16 adapté
18	**Les personnes ayant la connaissance d'actes de corruption s'abstiennent de les dénoncer car elles ne se sentent pas protégées par la loi**	Risque 23	Quel est le risque que les lanceurs d'alertes ne soient pas protégés par la loi ? *Des lois anticorruptions ont été élaborées par le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO). Elles permettent de protéger l'identité du lanceur ou de la lanceuse d'alerte mais pas sa sécurité.*	FC18
19	**L'Achat / Vente d'une société minière ne demande pas le changement de nom du titulaire de permis. Ces actes sont légalisés auprès du bureau des enregistrements sans l'accord du Ministère chargé des Mines**	Risque 24	Si l'Achat / Vente d'une société minière n'est pas contrôlé par le Ministère chargé des Mines, quel est le risque que les nouveaux investisseurs procèdent à l'achat d'une société déjà titulaire de permis pour en détenir ?	CP-N1

			Les cessions incontrôlées pourraient permettre l'entrée des opérateurs indésirables (par ex. ceux ayant des antécédents judiciaires) dans le secteur minier.	

Source : TI-MG, 2020

Les vulnérabilités identifiées sont associées au contexte, au processus d'octroi ou à l'approbation liée à l'exploitation minière.

4.2 Présentation des risques de corruption

La méthodologie a permis de catégoriser les 24 risques associés aux vulnérabilités identifiées.

Tableau 9 : Répartition des risques suivant les catégories MACRA

Domaine	Catégorie	Nombre de risques
Contexte	Facteurs Contextuels (FC)	5
Processus d'octroi	Conception du Processus (CP)	7
	Pratique du Processus (PP)	8
Approbation liée à l'exploitation minière	Etude d'Impact Environnemental et Social (EIES)	2
	Consultation locale (CL)	2

Source : TI-MG, 2020

Le tableau montre clairement que 62,5% des risques sont associés au processus d'octroi, 20,7% au contexte et 16,8% aux différentes approbations liées à l'exploitation. Ci-après une analyse des risques jugés « très élevés » suivant un ordre décroissant de leur importance :

PP-N2. Quel est le risque que les rencontres directes entre demandeurs de permis et décideurs influencent la décision d'octroi due au favoritisme ou pots-de-vin ?

Les enquêtes menées par nos soins auprès des opérateurs et des bureaux du cadastre ont confirmé l'existence de telles rencontres. Seule une entente entre les décideurs explique le cas de la compagnie Mining Resources MPUMALANGA devenue victime d'une machination[24]. La société a procédé au

[24]Lettre no 635-MMH du Ministre des Mines et des Hydrocarbures, adressée au DG du BCMM, en date du 18 mai 2011, ordonnant le traitement et l'acceptation des demandes de permis déposées par la Société Mpumalanga Mining Resources SA, suivant l'arrêté de déclassement n° 17260 du 11 mai 2011

paiement au BCMM d'un droit de concession pour 5 ans qui n'est pas stipulé dans le Code Minier. Les habitants suspectent que « des hauts dirigeants sont associés avec les chinois, ou ce serait une grosse commission à la clé pour avoir octroyé ce permis sans même demander l'avis de la population qui a exploité et défriché ces terrains depuis bien longtemps»[25]. L'apparition du risque associé aux rencontres directes est jugée probable.

En ce qui concerne le projet d'exploitation d'ilménite de Base Toliara, des arrestations ont eu lieu du côté des protestataires. Le gouvernement a pris la décision de suspendre le projet malgré la possession d'un permis d'exploitation et d'un permis environnemental du promoteur, lorsque la protestation des communautés s'est intensifiée. La crédibilité du système d'octroi de permis et de l'Etat est sérieusement affectée. Comme les opérateurs ne font plus confiance à l'Etat, il y aura de moins en moins d'investissements réalisés dans le pays et moins de taxes collectées par l'Etat. L'impact est catastrophique.

CP14 adapté. Si l'accès difficile du grand public à la Note de Conseil de Gouvernement No. 34/2011-PM/SGG/SC en fait l'unique texte qui régit l'octroi et les mouvements des permis sans tenir compte de la hiérarchie des normes, quel est le risque d'interférence extérieure dans le processus d'octroi des permis miniers ?

Un flou entretenu dans la règlementation pourrait profiter à certains décideurs qui pourraient l'utiliser à des fins personnelles. Nos tentatives de mettre la main sur la Note ont échoué. Elle est introuvable même à la Direction de la Législation et des Affaires Judiciaires du Ministère chargé des Mines. Seule une copie de très mauvaise qualité, presque illisible a été obtenue auprès de l'ITIE. Le Ministère en charge des Mines intéresse de plus en plus les tenants du pouvoir si bien qu'en 2014 il était rattaché à la Présidence par le Décret 2014-235 portant nomination des membres du Gouvernement. L'ITIE a mentionné dans son rapport en 2015 l'intervention directe de la Présidence et de la Primature dans le conseil d'administration du BCMM. L'apparition du risque d'interférence extérieure est évaluée probable.

L'interférence extérieure discrédite le système d'octroi. La baisse de l'attractivité a été signalée dans le rapport ITIE en 2015. Les investisseurs sérieux évitent Madagascar et les chances d'attirer des investissements de grande envergure s'amenuisent. Les créations de richesse et d'emplois sont compromises. Ce risque a un impact catastrophique pour le pays.

PP-N4. Quel est le risque que la cession, le transfert et le renouvellement qui sont des droits accordés par le Code Minier deviennent un objet de négociation suite à une utilisation abusive des textes à des fins personnelles ?

Puisque la note suspendant l'octroi ne s'applique pas aux mouvements des permis, une augmentation du nombre de demandes de cession et de transfert a été enregistrée au BCMM. Un flou est entretenu volontairement dans la réglementation. La note est devenue le seul texte qui régit les permis miniers. Elle a été utilisée abusivement pour interdire tout mouvement et amener les demandeurs de permis à négocier. Le rapport ITIE en 2015 a mentionné 50 demandes octroyées sur les 1500 dossiers en attente. La question qui se pose était les critères de sélection de ces demandes. Nos enquêtes ont confirmé l'existence de permis octroyés suivant des critères douteux ainsi que l'existence de négociation pour un

[25] Chine Magazine, [23 Juin 2016], A Madagascar, manifestation contre un projet minier chinois, sur https://www.chine-magazine.com/a-madagascar-manifestation-contre-un-projet-minier-chinois/

mouvement de permis. La crédibilité du système d'octroi a été atteinte selon ITIE et Madagascar a reculé dans le classement de Transparency International avec un score de 24/100 et un classement au 158ème rang sur 180 pays[26] en 2019. Ce risque associé à la cession, au transfert et le renouvellement a été jugé très élevé avec une probabilité d'apparition certaine. Le climat des affaires est pris en compte dans une décision d'investissement. Les pays ayant un Indice de Perception de la Corruption bas sont évités par les investisseurs et produisent moins de richesses en conséquence. L'impact est donc majeur si le risque des droits devenus objet de négociation se produit.

FC-N2. Quel est le risque que le maintien du gel de l'octroi des nouveaux permis pousse les demandeurs à payer des pots-de-vin aux décideurs ?

La note 34/2011-PM/SG/SC du 06 avril 2011 suspendant l'octroi de nouveaux permis était renouvelée par la Note du Gouvernement 002/2014 qui se situe parmi les premiers actes pris par le Gouvernement après la phase de Transition du pays. L'idée était de maintenir le gel malgré le retour de Madagascar à l'ordre constitutionnel. A la fin de l'année 2019, cette note dépourvue de valeur juridique est toujours en vigueur. Il est à noter que les notes du conseil de Gouvernement ne figurent pas dans la liste des normes publiée par la Haute Cour Constitutionnelle.

Depuis la période de transition, de plus en plus de contestations des communautés ont été observées. L'arrivée des promoteurs peu soucieux de l'éthique est à l'origine du refus des communautés aux activités minières. Le cas de l'exploitation d'or à Soamahamanina a été évoqué par les médias. Le projet a été suspendu par l'Etat afin de calmer les communautés malgré la possession de tous les permis nécessaires par le promoteur. Ce cas ayant porté atteinte à la crédibilité de l'Etat pourrait conduire au refus de financement de la part des bailleurs de fonds. Ce risque de maintien du gel d'octroi, d'une probabilité d'apparition certaine, a un impact majeur.

CL4. Sachant que la société malagasy est de nature patriarcale et respecte l'autorité traditionnelle des ainées, quel est le risque que les intérêts des dirigeants divergent avec ceux des membres de la communauté ?

Les communautés locales sont généralement dirigées par des hommes qui prennent les grandes décisions concernant l'utilisation des terres sans tenir compte des avis des femmes et des jeunes pendant les réunions. Selon la tradition malagasy, seuls les hommes ont le droit d'hériter les terrains pour que ces derniers restent sous le contrôle de la communauté. Les femmes peuvent se marier en dehors de la communauté et cela n'a pas d'impact sur le contrôle des terrains car les enfants issus de ce mariage n'héritent pas les terrains appartenant aux communautés d'origine. Les jeunes sont soumis à l'autorité parentale. Ainsi, le consentement des leaders d'opinion et des porte-paroles vaut celui de toute la communauté. Ce fait a été rapporté pas les OSC basées à Toliara dans leurs analyses du refus des communautés à l'exploitation d'ilménite à Ranobe. Les maires des communes impactées soutiennent Base Toliara qui est le promoteur du projet, tandis que la population locale conteste le projet[27]. Nos enquêtes ont révélé que les voix des jeunes qui contestent actuellement n'ont pas été prises en compte lors de la consultation publique qui a eu lieu il y a 10 ans, lorsqu'ils n'ont pas encore atteint leur majorité. La faille de la consultation publique et les divergences d'intérêts des groupes ont eu

[26] Indice de perception de la corruption (IPC) par Transparency International en 2019

[27], Malavika V., (8 novembre 2019) Madagascar suspend ses activités dans la mine controversée de Base Toliara, Mungabay , Disponible sur https://news.mongabay.com/2019/11/madagascar-suspends-activities-at-controversial-base-toliara-mine/

pour impact une division de la population et un vandalisme des infrastructures. Selon Midi Madagasikara *« Des notables, des autorités locales et des jeunes sans emploi qui se sont déjà inscrits auprès de Base Toliara et qui habitent dans les zones d'intervention du projet, sont unanimes. »*, les participants au projet trouvent un intérêt et le soutiennent. Ce risque est très élevé avec un impact catastrophique. *La suspension des activités de Base Toliara a été décidée en conseil des ministres en mi-novembre* selon le journal Le Monde du 14 janvier 2020. En conseil de gouvernement : « Une décision a été prise lors du Conseil des ministres de suspendre immédiatement toutes les activités, les commentaires et le développement du projet de la base de Toliara, mais les discussions avec les responsables au sein de celui-ci se poursuivent au sein de cette entreprise… »[28]. Cette décision de suspension perçue comme un très mauvais signal par les bailleurs de fonds et tous les investisseurs reflète le climat des affaires dans le pays. Cette décision pourrait avoir un impact catastrophique pour le projet et le pays tout entier.

CP-N1. Si l'Achat / Vente d'une société minière n'est pas contrôlé par le Ministère chargé des Mines, quel est le risque que les nouveaux investisseurs procèdent l'achat d'une société déjà titulaire de permis pour en détenir ?

L'acquisition de permis miniers par l'achat de la société détentrice ne nécessite pas le changement de nom du titulaire de permis. Ces actes sont légalisés auprès du bureau des enregistrements sans l'accord du Ministère chargé des Mines. C'est un acte légal qui permet de contourner le passage par le processus officiel d'octroi de permis qui ont changé de mains depuis la suspension d'octroi. Malheureusement les traces écrites ne sont pas disponibles. Malgré la probabilité d'apparition certaine allouée à ce risque, le manque de preuves ne permet pas d'avancer plus loin dans l'analyse.

Les cessions incontrôlées pourraient permettre l'entrée des opérateurs indésirables (par ex. ceux ayant des antécédents judiciaires ou les réseaux mafieux de blanchiment d'argent) dans le secteur minier. L'infiltration de ces derniers rend le secteur incontrôlable. Des revenus importants échappent à l'Etat. L'impact est majeur.

PP-N1. Sachant que des dossiers sont égarés au niveau de la primature, quel est le risque que celle-ci accorde une priorité aux demandes générant des gains personnels ?

Avoir un numéro d'insertion au Journal Officiel de la République constitue l'une des étapes à franchir avant l'obtention du permis minier. Le témoignage des participants à l'atelier de lancement du programme « Accountable Mining Programme» le 15 mars 2019 organisé par TI-MG, a confirmé que le passage à la Primature est exploité par des fonctionnaires à des fins personnelles. L'enquête menée auprès du Ministère en charge des Mines nous a appris que les dossiers envoyés à la Primature ne sont pas retournés au Ministère. Le rapport ITIE confirme l'envoi des dossiers complets à la Primature pour la procédure de publication au Journal Officiel de la République (ITIE 2015, p23). Seuls les documents strictement nécessaires doivent être envoyés à la Primature pour la Publication. L'apparition du risque associé aux demandes générant des gains est probable et son impact est majeur. Ce risque affectant la réputation du Gouvernement pourrait nuire

[28] République de Madagascar, Rapport du conseil du gouvernement du 06 novembre 2019, Lapam-panjakana Iavoloha, disponible sur https://www.presidence.gov.mg/actualites/conseil-des-ministres/507-tatitry-ny-filankevitry-ny-minisitra-lapam-panjakana-iavoloha-alarobia-06-novambra-2019.html

à sa crédibilité dans les négociations avec les bailleurs de fonds.

CP12. S'il n'y a pas de délai défini au niveau de la signature des permis, quel est le risque que les opérateurs négocient ou recourent au paiement de facilitation pour accélérer le processus d'octroi ?

Le délai de délivrance des permis miniers à Madagascar ne peut excéder 30 jours ouvrables suivant la date du dépôt de la demande (article 46 du Code). Cependant, le *« timeline*[29] *»* de la signature des permis miniers qui n'est pas explicite incite les Opérateurs à négocier pour accélérer le processus d'octroi. Le cas de la demande de transformation d'un permis PR en PE appartenant à la société HOLCIM a pris 7 ans selon le rapport « étude sur la valorisation des ressources extractives » de la Banque Africaine de Développement (juillet 2019). Un autre cas a été mentionné dans le rapport « Etat et perspectives du secteur extractif à Madagascar de TARATRA (12 Août 2015) sur la manière dont la société MPUMALANGA aurait été amenée à « payer » un droit de permis illégal auprès d'un organe officiel (BCMM). Ces deux exemples prouvent clairement l'existence du risque. Lors de nos enquêtes, plusieurs répondants ont affirmé que le BCMM respecte le délai d'instruction des demandes. C'est au niveau de la signature que les dossiers prennent du temps. Cela a été confirmé par les participants à l'atelier de lancement du programme « Accountable Mining Programme» organisé par TI-MG le 15 mars 2019. La probabilité d'apparition du risque est moyenne.

ITIE dans ses rapports de 2017 et 2018 a mentionné la sortie des permis sans raisons claires. Des négociations ont pu avoir lieu pour que de nouveaux permis sortent durant la période de suspension. L'impact du risque de négociation et du recours au paiement de facilitation est évalué comme majeur, avec comme conséquence la baisse de l'attractivité du secteur minier malagasy pour les investisseurs (ITIE 2015). Madagascar risque de rater des opportunités d'investissements pouvant générer de revenus pour l'Etat et des emplois pour la population.

CP4 adapté. Sachant que l'octroi de nouveaux permis miniers a été suspendu suite à la Note de conseil du Gouvernement et la lettre ministérielle, et que des permis sont octroyés malgré tout, quel est le risque que les critères d'octroi soient méconnus du public ?

Si les critères, y compris les critères techniques et financiers, pour l'octroi de permis sont méconnus du public, il existe des possibilités de manipulation et d'interférence dans le processus.

Dans son rapport 2015, l'ITIE a mentionné l'existence d'une simple note pour octroyer des permis d'une manière discriminatoire et discrétionnaire. « *De même, une simple note ministérielle (voir Annexe IV) a été utilisée pour autoriser l'enregistrement et l'octroi individualisé et exceptionnel de trois permis, d'une façon discriminatoire et discrétionnaire. Cette situation s'est produite en mai 2011, six mois après la fermeture du cadastre pour la réception de nouvelles demandes et par la suite, plus aucune autre demande n'a été enregistrée* ». Pourquoi les trois permis ont été octroyés alors que des milliers de dossiers sont toujours en attente de signature ? Est-ce que les milliers de dossiers ne satisfont pas les critères exigés par la loi ou existe-t-il des critères autres que ceux stipulés dans le Code Minier ? L'ITIE toujours dans son rapport de 2018 attire notre attention sur le cas de deux permis de recherche PR octroyés à un particulier puis ensuite cédés à une société deux mois après

[29] Délais dans la chronologie de passage des dossiers aux niveaux de l'administration

et transformés en PE. Le principe du « premier venu, premier servi » n'est pas respecté ; c'est donc la crédibilité du système d'octroi et du Ministère en charge des Mines qui sont atteinte. Un nombre important d'investisseurs (notamment australiens) ont quitté Madagascar. Le pays n'est plus attractif pour les investisseurs. Le risque associé aux critères d'octroi a une apparition probable et un impact évalué comme majeur. Si la compétitivité de Madagascar par rapport aux autres pays est affectée, le pays sera privé d'importants investissements pouvant être une source de revenus et d'emplois.

CP4.2. Si un pouvoir « discrétionnaire » non-défini est utilisé par son détenteur à des fins personnelles, quel est le risque que les critères d'octroi des permis miniers soient méconnus du public ?

Si les critères d'octroi, incluant les critères techniques et financiers ne sont pas clairs, cela crée des opportunités de manipulation et d'interférence dans le processus. Des cas de permis octroyés en vertu d'une simple Note ministérielle en 2011, six mois après la fermeture du cadastre pour la réception de nouvelles demandes, ont été évoqués dans le rapport ITIE (août 2015). La Note autorise l'enregistrement et l'octroi individualisé et exceptionnel de trois permis, d'une façon discriminatoire et discrétionnaire. Nos enquêtes auprès des opérateurs ont également confirmé l'existence de permis octroyés suivant des critères douteux. L'apparition du risque est probable.

Les faits rapportés ont eu des impacts sur la crédibilité du système d'octroi des permis. *« La gestion des titres miniers à Madagascar a été affectée par un manque de transparence depuis le début de la crise politique »* mentionne ITIE dans son rapport (Août 2015). Les investisseurs sérieux évitent le pays. Depuis, Il n'y a plus d'investissement de grande envergure à Madagascar. L'impact est majeur.

PP-N3. Si les textes réglementant l'annulation de permis ne sont pas appliqués, quel est le risque que des Opérateurs mal intentionnés négocient la récupération de leurs permis pour les vendre ?

L'annulation des titres miniers est réglementée par le Code Minier (article 199 de la loi n°99-022 du 19 août 1999 modifiée par la Loi n°2005-021 du 27 juillet 2005) et son décret d'application. Depuis la crise politique de 2009, l'application stricto sensu des textes n'était pas observée pour différentes raisons. Ainsi des permis supposés annulés auraient fait l'objet de récupération par leurs titulaires moyennant des pots-de-vin. Le cas de « résurrection de permis » qui avaient été "correctement" annulés pour défaut de paiement des frais d'administration, et qui ont été réactivés après le paiement des dettes cumulées et suivant les instructions reçues depuis le Gouvernement, a été rapporté par ITIE Madagascar (août 2015). Des opérateurs que nous avons interviewés ont confirmé le fait. L'apparition de ce risque est probable.

Le non-respect du Code Minier en vigueur décourage les investisseurs sérieux qui ont préféré réduire le volume de leurs activités ou abandonner leurs projets à Madagascar. *Le cas d'une compagnie qui a amené par bateau jusqu'à Madagascar tout l'équipement pour une grande campagne de forage et qui a été contrainte de rembarquer tous les matériels faute de l'obtention du renouvellement de son permis* a été rapporté par ITIE (Août 2015). La compagnie en question a décidé d'affecter ses ressources ailleurs. L'impact de ce risque associé à la récupération de permis annulés est jugé majeur.

CP25 adapté. Quel est le risque que l'application abusive de la note pousse les nouveaux investisseurs à négocier la cession avec les titulaires de permis et les décideurs ?

La cession qui est un mouvement de permis non-frappé par la note interdisant l'octroi de nouveaux permis, elle est utilisée comme un raccourci par les nouveaux entrants pour détenir des permis miniers. L'utilisation abusive de cette note en a fait l'unique texte qui régit la gestion de tous les permis incluant tous les mouvements. Nos enquêtes auprès des bureaux cadastraux miniers et des opérateurs de petites mines ont fait ressortir des cas de cession de permis en dehors du bureau du cadastre. Les actes de cession ont été légalisés dans les bureaux des communes ; ce qui n'est pas conforme à la loi. L'absence de contrôle sur la cession des permis pourrait permettre aux fonctionnaires malintentionnés d'arranger des cessions en dehors du BCMM. Les cessions incontrôlées pourraient rendre difficile la perception des frais de cession par le BCMM et permettre l'entrée d'opérateurs indésirables (par ex. ceux ayant des antécédents judiciaires) dans le secteur minier. L'apparition de ce risque est probable.

L'infiltration d'Opérateurs peu soucieux de l'éthique dans le secteur a des impacts majeurs. Des protestations dues aux impacts négatifs sur l'environnement, des déplacements de tombeaux ou desutilisations de sites cultuels par le projet ont été observés dans les zones d'activités minières. Le projet d'exploitation d'or à Soamahamanina ayant connu une contestation de la part des communautés pour cause de pollution des cours d'eau approvisionnant les villages voisins en eau potable, a été suspendue par le gouvernement. Le projet Base Toliara accuse un retard important car il se heurte également à une opposition des communautés dans la construction d'un port minéralier à Labaterea, un lieu de culte à Toliara. Les communautés s'opposent presque systématiquement aux projets miniers malgré la possession de tous les permis par les promoteurs. La cession de permis miniers faite en dehors du BCMM porte également un préjudice financier à l'institution chargée de la gestion de permis. L'impact du risque associé aux cessions de permis « négociées » est majeur car le pays est jugé non-favorable aux investissements.

FC1. Un projet de refonte du Code Minier initié en 2016 n'a pas abouti et le mandat du Comité National des Mines (CNM), chargé de donner un avis motivé sur tout projet de texte réglementant les activités minières, a expiré. Quel est le risque que la réforme du Code Minier soit formulée de façon unilatérale de manière à favoriser des intérêts personnels ?

Tout projet de texte règlementant les activités minières doit avoir l'avis motivé du CNM selon l'article 218 du Code Minier. Un bureau du CNM dont le mandat a expiré n'est plus considéré par l'Administration qui décide unilatéralement des changements de textes. Un représentant d'un syndicat minier interviewé a fait savoir l'abrogation du bureau du CNM en 2019. Un avant-projet de Loi portant dispositions complémentaires à loi n°99-022 du 19 août 1999, portant Code minier, modifiée par la Loi n°2005-021 du 27 juillet 2005 (17 octobre 2005) a été élaboré par le Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques en novembre 2019. Le contenu de l'avant-projet de Loi portant dispositions complémentaires est très contesté par les opérateurs miniers et les OSC. Cette pratique d'ignorer le CNM a été observée en 2015 lors de la révision du statut du BCMM selon le rapport ITIE (Août 2015). L'apparition de ce risque est probable pour l'équipe de TI-MG tandis qu'elle est jugée certaine par un expert qui a participé à la validation des notes attribuées.

Quant à l'impact du risque s'il se produit, il est jugé majeur par l'équipe de TI-MG, alors que l'expert l'a évalué catastrophique. Un changement unilatéral des textes sans consultation de l'organe paritaire favorise les intérêts personnels des dirigeants. Cette situation a des répercussions négatives sur l'image et l'attractivité de Madagascar en

termes d'investissement étranger. Le pays est moins compétitif au niveau international.

FC18. Quel est le risque que les lanceurs d'alertes ne soient pas protégés par la loi ?

Des efforts ont été entrepris au niveau national par le BIANCO en mettant en place une plateforme de doléances en ligne sécurisée dénommée « i-toroka » pour recevoir les plaintes anonymes.. L'identité du lanceur d'alertes est protégée mais la sécurité de la personne n'est pas assurée. *Un lanceur d'alerte a été arrêté et emprisonné pour avoir dénoncé l'exploitation aurifère illégale effectuée par des Chinois à Vohilava et Ambaladara dans la région Vatovavy Fitovinany* selon Madagascar Tribune du 28 octobre 2017. Une autre source de relayer que le lanceur a été placé en détention provisoire après avoir demandé à voir le permis qui autorise la société minière à opérer à proximité de son village. Cette absence de protection est confirmée par les militants écologistes qui affirment que leur travail était entravé par deux obstacles : d'une part, les tentatives de corruption et des menaces de la part des trafiquants et de l'autre, les emprisonnements et amendes de la part du gouvernement. . Ces faits ne sont donc pas isolés. L'apparition est jugée probable.

Si les lanceurs d'alertes ne sont pas protégés par la loi, ils laisseront la corruption envahir le système ou ils protesteront contre les projets miniers. Des affrontements se sont produits entre les communautés et les forces de l'ordre à Soamahamanina selon Midi-Madagasikara du 23 septembre 2016. Face à la détermination des manifestants, l'Etat a suspendu le projet d'exploitation de l'or. Les impacts du risque associé à l'absence de loi protégeant les lanceurs d'alertes pourraient être majeurs.

PP1. Sachant que les demandeurs de permis miniers ne peuvent vérifier avec certitude les demandes déposées au niveau régional, quel est le risque que le manque de rigueur au niveau de l'enregistrement des demandes de permis affecte la mise en pratique du principe « premier venu, premier servi" ?

Un système d'octroi enregistrant toutes les demandes de permis de recherche ou d'exploitation permet aux acteurs (y compris les fonctionnaires à tous les niveaux de l'Administration) de connaître le statut des demandes. Un système où le cahier d'enregistrement n'est pas tenu à jour régulièrement suscite un climat d'incertitude pour les demandeurs si les informations peuvent être manipulées. Cette situation observée dans les BCMM régionaux a été mentionnée dans le rapport ITIE (Août 2015). Si dans la pratique le système présente une faille dans l'ordre des arrivées des demandes, il ne pourra pas garantir le principe du « premier venu, premier servi » sur lequel est bâti le système d'octroi du BCMM. Ce risque constaté dans la plupart des BCMM régionaux a une probabilité d'apparition moyenne.

Ce risque pourrait être à l'origine des conflits entre demandeurs de permis. Il pourrait affecter la transparence du système d'octroi et entrainer une perte de confiance des opérateurs envers le BCMM s'il se produit. Il y aura plus d'exploitants miniers illicites et de dégâts environnementaux dans le secteur. Il y aura un énorme manque à gagner pour l'Etat. L'impact est catastrophique.

CP17 adapté. Quel est le risque si les sites de carrières ne sont pas intégrés dans la carte de retombe minière du BCMM ?

Des informations cadastrales incomplètes peuvent entraîner un chevauchement des zones de permis ; le Code Minier confère aux Communes le pouvoir de délivrance des autorisations d'exploitation de substances de carrière. Ces autorisations ne sont pas rapportées dans la base de données du BCMM et constituent une source de conflits entre les titulaires de permis et les exploitants de substances de carrière ; ce qui pourrait

inciter les titulaires de permis ou les exploitants à se livrer à des pratiques entachées de corruption pour pousser les employés du cadastre à « régler » le problème en leur faveur. Une base de données incomplète et un site-web non-opérationnel ont été mentionnés par ITIE dans son rapport (Août 2015). PAGE/GIZ dans la « *Présentation des résultats sur l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre de mine responsable de l'EMAPE adapte´ au contexte Malgache* » du 23 juillet 2019 a mentionné que « des sites de carrière ne sont pas disponibles sous forme géolocalisée via les services du BCMM[30] » L'apparition du risque associé au non-report des sites de substances de carrière aux cartes de retombe minière est possible.

Si le risque se produit, « il y aura un empiètement entre les titres miniers conventionnels et les carrières car les autorités des communes n'ont pas le moyen pour transmettre au BCMM les informations correspondantes aux carrières octroyées » selon ITIE Madagascar, (mars 2017). L'empiètement pourrait être à l'origine de conflits et de tension entre les communautés qui exploitent les carrières et les titulaires de permis. Le spectre de la violence et de sabotage devient réel. Son impact est jugé majeur.

PP3. Si le système du « premier venu, premier servi » est en place mais l'ordre d'arrivée des dossiers au niveau du Ministre en charge des Mines (pour les PR et PE) ou du Directeur Inter-Régional des Mines (pour les PRE) n'est pas respecté lors de la signature des permis, quel est le risque que les opérateurs doivent négocier pour accélérer le processus d'octroi ?

Le système ne prévoit pas de signature des actes d'octroi d'une manière séquentielle (premier venu, premier servi). Seules les arrivées des demandes sont soumises à ce type enregistrement. Cette faille du système pourrait être exploitée par les décideurs à des fins personnelles. Depuis la sortie de la Note, des milliers de demandes sont en suspens. Malgré cette mesure administrative, des permis ont été octroyés en vertu d'une « note pour autoriser l'enregistrement et l'octroi individualisé et exceptionnel de trois permis, d'une façon discriminatoire et discrétionnaire » selon le rapport ITIE 2015. « Cette situation s'est produite en mai 2011, six mois après la fermeture du cadastre pour la réception de nouvelles demandes et par la suite, plus aucune autre demande n'a été enregistrée ». L'octroi des trois permis suscite des questions sur le critère de choix appliqué par le décideur. Ce cas n'est pas isolé car depuis décembre 2014, une cinquantaine de demandes de renouvellement et/ou de transformation ont été signées sans critère clairs selon la même source. Cette pratique est devenue courante. Le risque de corruption se trouve au niveau de la signature des permis miniers, ont affirmé les participants à l'atelier de lancement à Madagascar du programme « Accountable Mining Programme(AMP) » le 15 mars 2019. Ce qui confirme ce que Enrique O (août 2015) dans le diagnostic de la gestion des titres miniers, a constaté : « Bien que les règles et l'ordre suivi par le BCMM pour l'instruction des demandes ait strictement respecté l'ordre du cahier d'enregistrement, le respect de la priorité reste incertain pour la séquence de signature au niveau du ministère, et aussi pour la publication des arrêtés à la primature ».

C'est une situation décourageante pour les apporteurs de capitaux, qui pourrait les amener à quitter Madagascar. Des opérateurs australiens ont quitté le pays confirme le rapport ITIE 2015. Le non-respect du principe du « premier venu, premier servi » affecte non seulement la crédibilité du

30 http://bcmm.mg/cartographie/cartographie.php

système d'octroi des permis miniers mais également l'attractivité du pays pour les investisseurs sérieux. L'impact du risque est majeur.

EIES3 adapté. Sachant que le rapport EIES n'est disponible qu'en français, quel est le risque de corruption associé à l'incompréhension des grandes lignes du rapport par les communautés ?

L'incompréhension du contenu des EIE peut favoriser la corruption si les membres de la communauté ignorent que les problèmes soulevés ont été pris en compte par le promoteur. L'article 11 du Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) stipule : « Le contenu d'une Etude d'Impact Environnemental doit au moins comprendre un résumé non technique rédigé en malagasy et en français, afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude ; ce résumé joint à l'étude et qui en fait partie intégrante, indiquera en substance en des termes accessibles au public, l'état initial du site et de son environnement, les modifications apportées par le projet et les mesures envisagées pour pallier aux conséquences dommageables de l'investissement à l'environnement ». Un responsable de l'ONE interviewé a apporté un éclaircissement à ce sujet : « Nous pensons traduire les rapports EIE en langue malagasy à travers les services d'un consultant mais l'insuffisance des termes techniques et le manque de ressources financières nous compliquent la tâche ». L'article 11 du décret MECIE stipule que le rapport peut être rédigé en français ou en malagasy. . Selon le journal Le Monde[31], seuls 20% des malagasy maîtrisent le français. L'incompréhension des grandes lignes du rapport par les membres de la communauté pourrait être exploitée par les promoteurs à leur profit, pour corrompre les autres membres ayant un bon niveau de français et se soustraire à leurs engagements envers les communautés. Nos enquêtes menées dans la région Sud-Ouest au niveau des communautés locales et des OSC font ressortir qu'elles réclament la transparence des informations sur les impacts positifs et négatifs de l'exploitation minière. Les promoteurs du projet communiquent exclusivement sur les impacts positifs. La probabilité d'apparition du risque est moyenne.

L'incompréhension du contenu du rapport EIE pourrait avoir des impacts négatifs et néfastes pour le projet tels que des vandalismes des infrastructures, une division de la population, des tensions sociales et une contestation du projet. Des cas d'infrastructures vandalisées ont été enregistrés dans le sud de Madagascar. *« Ces actes ont été perpétrés malgré l'accord signé le 26 avril dernier par toutes les parties prenantes, y compris les six ministres concernés au sein du gouvernement, pour arrêter tout acte de violence et de destruction des infrastructures dans les zones d'intervention du projet. Cette décision a été prise après le constat de l'incendie du camp de la société minière par un groupe de personnes le 17 avril dernier »* rapporte Midi-Madagasikara dans son édition du 06 juin 2019. Une autre forme d'impact est la division de la population locale. *« Les maires des cinq municipalités visées, lesquelles comptent chacune plusieurs villages, soutiennent Base Toliara. [...] Il dit ne pas avoir vu de corruption et affirme que 95 pour cent de ses électeurs soutiennent le projet. Le maire ne sait visiblement pas compter. Plusieurs résidents de Tsianisiha et des autres municipalités se*

[31] Adrien B., (24 novembre 2016), La langue française en recul à Madagascar, journal le monde, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/11/24/a-madagascar-la-langue-francaise-en-recul_5037231_3212.html

sont opposés catégoriquement au projet d'exploitation » selon le site web mongabay.com. Les projets se heurtent à des conflits et des actes de sabotage qui rendent l'environnement défavorable aux investissements. L'impact du risque associé à l'incompréhension du contenu de l'EIE par les communautés est majeur.

PP18. Sachant que l'ONE manque de ressources, quel est le risque que le suivi du respect du cahier de charge soit insuffisant ?

« *La contribution du promoteur aux frais d'évaluation de l'étude d'impact environnemental (EIE) et du suivi du Programme de Gestion Environnemental du Projet (PGEP) est fixée par l'Annexe III du décret MECIE. Il est de l'ordre de 0,5% du montant de l'investissement matériel lorsque celui-ci est inférieur à 2 milliards d'Ariary* » selon l'annexe III du décret n°99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n°2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE). Le montant alloué à l'ONE n'est pas suffisant pour le permettre d'accomplir les tâches qui lui incombent. Depuis 2005, aucune révision n'a été faite sur les frais que les promoteurs doivent payer. Puisque ce risque apparait dans des cas extrême et sur la base d'un protocole d'accord entre l'ONE et le promoteur, la probabilité d'apparition du risque d'insuffisance de suivi du respect du cahier de charges est moyenne dans le contexte actuel.

Ce manque de ressources financières de l'ONE pourrait avoir des impacts dévastateurs sur l'environnement et les communautés. L'insuffisance de suivi du respect du cahier de charges est exploitée par des promoteurs pour opérer hors du cadre des normes environnementales et sociales. Madagascar-Tribune a publié lors de la fermeture des sites d'exploitation aurifère à Betsiaka : « *A l'issue d'une descente effectuée par une délégation ministérielle dirigée par le ministre des Mines et des ressources stratégiques, l'Etat a décidé de fermer des exploitations non conformes et de sceller les engins. Les motifs de ces fermetures : contrat résilié avec la société Kraoma titulaire du périmètre, irrégularités des permis d'exploitation et environnemental, absence de cahier de charge*[32] ». D'autre part, les communautés interviewées à Taolagnaro ont perdu confiance en l'ONE et préfèrent s'adonner à des actes de blocages du projet pour manifester leur désaccord. L'impact du risque d'insuffisance de suivi du respect du cahier de charges est évalué majeur.

PP16 adapté. Quel est le risque que le manque de suivi des travaux effectués par les demandeurs permette l'accumulation des permis pour spéculation ?

Le Code Minier stipule une réduction de superficie à chaque renouvellement de permis si le promoteur n'a pas entrepris de travaux dans le périmètre. L'article 96 du Code Minier 2005 (Loi n°99-022 du 19 août 1999 modifiée par la Loi n°2005-021 du 27 juillet 2005 stipule que « *l'organe chargé de l'inspection minière ainsi que les Collectivités Territoriales Décentralisées chacun en ce qui les concerne, assurent le suivi de l'exécution des obligations incombant aux titulaires de permis miniers, en se basant sur l'étude des rapports fournis par les titulaires, ainsi que par des visites sur terrain des centres de recherches et/ou d'exploitation.* ». Par son article 115 du décret N°2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier, le dossier de demande de renouvellement de permis doit comporter le descriptif des travaux réalisés lors de sa précédente période de validité. Faute de coordination entre les CTD et l'inspection minière, le BCMM

[32] Source : https://www..com/Des-sites-d-exploitation-aurifere-a-Betsiaka-fermes.html

se contente des déclarations formulées par les titulaires de permis. Comme le BCMM n'est pas doté d'un moyen efficace pour assurer le suivi des investissements et des travaux réellement effectués sur terrain, des opérateurs profitent de cette faille du système pour accumuler des permis qui tombent alors dans les mains des opérateurs sans que des travaux ne soient effectués. La probabilité d'apparition de ce risque d'accumulation de permis démeure faible (improbable) faute de statistiques pour supporter le risque.

L'accumulation des permis sans effectuer des travaux a un double impact : une augmentation du coût d'accès au secteur à cause de la spéculation passive, et un accès réduit des investisseurs sérieux aux zones à forte potentialité dû à l'occupation des périmètres. L'impact d'accumulation de permis est le ralentissement des activités d'exploration entrainant un recule dans la mise en exploitation d'un gisement. L'Etat doit mettre plus de temps à attendre pour pouvoir collecter les taxes. L'impact est évalué majeur.

FC-N3. Quel est le risque que les secteurs connexes à l'industrie extractive (environnement, aménagement du territoire, ...) profitent de leur implication dans le processus d'octroi pour faciliter l'obtention des permis et autorisations en échange de gains personnels ?

Une étude d'impact environnemental et social est complexe par sa nature et demande diverses compétences dans sa réalisation. Des employés de l'ONE ou membres du CTE y voient une opportunité d'activités de consultance. Le CTE chargé d'évaluer les dossiers d'EIE et ayant un statut interministériel, est constitué de spécialistes issus de différents secteurs. Nos enquêtes auprès de l'ONE ont révélé des cas où des employés de l'ONE ou des membres du CTE participent au montage de dossiers EIE pour le compte des opérateurs. Ces derniers reconnaissent l'expérience de ces employés en la matière et les exploitent pour le montage de leurs dossiers ainsi que la facilitation de l'obtention des permis environnementaux. La probabilité d'apparition du risque de facilitation est moyenne.

L'impact du risque de facilitation de l'obtention de permis est évalué modéré s'il se produit. Le dossier d'EIE monté par des experts sans la participation du promoteur est d'une bonne qualité mais pourrait ne pas refléter les engagements réels du promoteur. Ainsi le projet risque d'être contesté par les communautés en cas de manquement aux engagements. Le cas échéant, le respect du cahier de charges assorti d'un délai est exigé par l'ONE.

CL-N1. Quel est le risque que les opérateurs corrompent les Organisations de la Société Civile en échange de leur silence ?

Les OSC malagasy œuvrant dans le secteur minier veillent aux intérêts des communautés et de la Nation. Certaines souffrent d'une faible représentativité et d'une timide connectivité. Ce qui les pousse à agir selon la logique du financement qui pourrait avoir des impacts sur leur neutralité et leur autonomie dans leur rôle d'interpellation et de plaidoyer. Notre enquête auprès d'un représentant de l'ONE a révélé le comportement de quelques leaders des OSC. Il arrive parfois que des leaders publics inconnus fassent surface pour défendre une idée et se taisent après des accords qui ne bénéficient pas forcément à la population. Le silence des OSC constituant un risque pour les communautés en quête de transparence dans la gestion des ressources pourrait conduire le projet à la dérive. Les communautés trahies par les OSC et ayant souvent moins d'expérience dans le secteur sont affaiblies face aux promoteurs de projets pour négocier ses intérêts. L'impact du risque de corruption des OSC est jugé modéré.

EIES-N2. **Quel est le risque que la dépendance de l'ONE aux financements apportés par les promoteurs entraine la perte d'objectivité des équipes impliquées dans l'organisation des évaluations environnementales ?**

L'ONE manque de ressources pour l'organisation des évaluations environnementales et les indemnités de terrain allouées au personnel de l'Administration sont insuffisantes. Pour pallier à ce manque, les promoteurs prennent en charge les dépenses occasionnées telles que le carburant, les frais d'hôtel et de restauration, dans des cas extrêmes [Christian, I. & Henri, R. [septembre 2019], [Entretiens avec l'Office National pour l'Environnement [ONE], Madagascar]. Cette situation a un impact sur l'objectivité des équipes impliquées dans la mission. Conscient de cette fragilité financière, l'ONE exige qu'un protocole d'accord soit signé entre les opérateurs et l'institution, stipulant les dépenses prises en charge par le promoteur. C'est une manière de s'acquitter de ses tâches, en restant dans la « légalité ». En acceptant les traitements de faveur offerts par les promoteurs de projets, les membres du Comité Technique d'Evaluation [CTE] pourraient se sentir redevables envers les Opérateurs et acceptent de perdre leur objectivité en étant plus tolérant dans le processus d'évaluation environnementale. La probabilité d'apparition du risque de perte d'objectivité est faible.

Il s'agit d'un traitement de faveur comme le promoteur n'est pas dans l'obligation de signer le protocole. Cette situation pourrait influencer négativement le standard du volet environnemental et exposerait le projet à des risques sociaux et environnementaux. Des communautés interviewées à Taolagnaro ont fait part de leur crainte que l'ONE perde sa neutralité. L'impact du risque de pertes d'objectivité est modéré s'il se produit.

FC3. **En cas de reprise imminente du processus d'octroi de nouveaux permis miniers, quel est le risque que le personnel et les directeurs du cadastre ne soient pas en mesure de faire face à la charge de travail ?**

Le traitement des dossiers en suspens assorti des conditions préalables d'octroi suscite une surcharge de travail pour les employés du BCMM et les fonctionnaires du Ministère chargé des Mines, une situation exceptionnelle favorable à la corruption. La charge excessive de travail et l'insuffisance des ressources humaines ralentissent le processus d'octroi, créant des incitations à « demander de l'argent pour accélérer le processus » et, dans le cas des fonctionnaires, à manipuler la procédure en travaillant sur des demandes sélectionnées. Des enquêtes menées résultent que les bureaux régionaux du cadastre minier sont pourvus d'un personnel constitué uniquement d'un [1] directeur et d'un [1] technicien ; en charges de la réception des demandes des permis et du traitement des dossiers. Outre les dossiers de demandes de nouveaux permis, « *de nombreux renouvellements de permis sont également restés en attente des décisions ministérielles* » selon le rapport ITIE en 2016. Une étude intitulée « étude sur la valorisation des revenus issus de l'exploitation des ressources extractives » diligentée par la Banque Africaine de Développement en 2018 prévoit « *une reprise de l'octroi de nouveaux permis exigeant des mesures concernant les demandes déposées ou instruites avant la publication des textes fixant les nouvelles conditions d'octroi. Les demandes en instance ne doivent pas être concernées par les nouvelles conditions telles que les compétences technique et financière du demandeur, le cahier de charges etc. par principe de la non-rétroactivité de la loi.* » Cette étude montre clairement le volume de travail qui attend le personnel du BCMM. Des suggestions ont émergé de la consultation de l'OSCIE par l'équipe de la Direction

Générale des Mines et un consultant de la Banque mondiale le 05 avril 2019 sur le processus et la réouverture de l'octroi des permis miniers. Cette surcharge de travail pourrait être exploitée par les décideurs ou fonctionnaires à des fins personnelles. Grace au traitement ininterrompu des dossiers au niveau du BCMM durant la période de suspension, l'achèvement du processus d'octroi ne constitue guère un défi majeur. La probabilité d'apparition du risque associé à la surcharge de travail reste faible (improbable).

L'impact du risque associé à la surcharge de travail est mineur. Le traitement des dossiers assorti de conditions préalables prend plus de temps, mais les promoteurs sûrs d'avoir leurs permis ne procèdent pas à des négociations d'octroi.

5 DISCUSSION ET INTERPRETATION

5.1 Evaluation des risques

Les risques de corruption peuvent avoir différents impacts sur l'impartialité, les droits, les standards de l'environnement, la qualité du projet, la redevabilité et même la légitimité de l'institution qui octroie les permis. Afin de mieux identifier les risques prioritaires, ils ont été évalués sur une échelle de 1 à 5 suivant l'impact et la probabilité d'apparition des risques (cf. Figure 18).

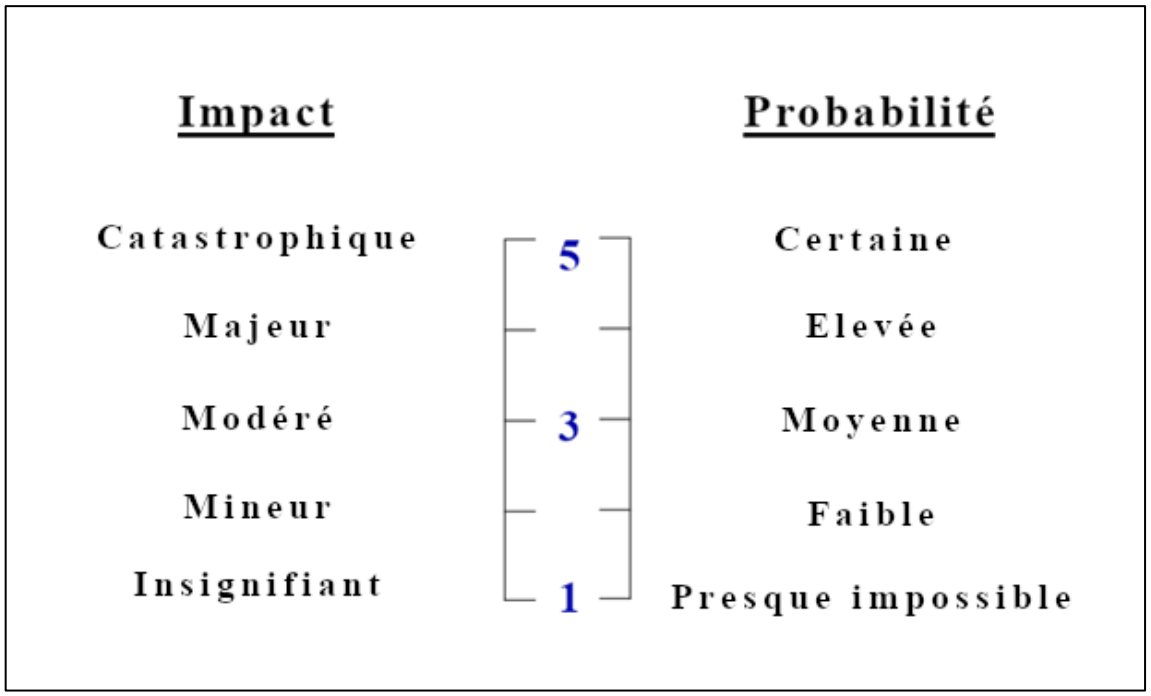


Figure 18 : Ampleur de la codification

Source : TI-MG, 2020

Les notes obtenues sont le résultat de la multiplication de la note attribuée à l'impact par la probabilité d'apparition du risque. Les notes du risque peuvent varier de 1 à 25 suivant les pondérations. Dans un souci de fiabilité, ces notes attribuées par l'équipe de TI-MG ont été

validées à deux niveaux. Dans un premier temps les notes ont été soumises à des experts dans le domaine minier pour approbation. Ensuite, elles ont été présentées lors de l'atelier national de validation pour une plus vaste audience. Pour ne pas biaiser les perceptions par rapport aux attributions ou fonctions exercées par les participants, des groupes ont été organisés de manière à mélanger les champs de compétence des participants.

Tableau 10 : Résultat final des pondérations

Score	Code	Risque
20	PP-N2	Quel est le risque que les rencontres directes entre les demandeurs de permis et les décideurs influencent la décision d'octroi due au favoritisme ou pots-de-vin ?
20	CP14 adapté	Si l'accès difficile du grand public à la note de Conseil du Gouvernement N°. 34/2011-PM/SGG/SC en fait l'unique texte qui régit l'octroi et les mouvements des permis sans tenir compte de la hiérarchie des normes, quel est le risque d'interférence extérieure dans le processus d'octroi des permis miniers ?
20	FC-N2	Quel est le risque que le maintien du gel de l'octroi de nouveaux permis pousse les demandeurs de permis à payer des pots-de-vin aux décideurs ?
20	CL4	Sachant que la société malagasy est de nature patriarcale et respecte l'autorité traditionnelle des ainés, quel est le risque que les intérêts des dirigeants locaux et des membres de la communauté divergent ?
20	CP-N1	Si la vente / l'achat d'une société minière n'est pas contrôlé par le Ministère chargé des Mines, quel est le risque que les nouveaux investisseurs procèdent à l'achat d'une société déjà titulaire de permis pour en détenir ?
16	PP-N1	Sachant que des dossiers sont égarés au niveau de la Primature, quel est le risque que celle-ci accorde une priorité aux demandes générant des gains personnels ?
16	CP12	S'il n'y a pas de délai défini au niveau de la signature des permis, quel est le risque que les opérateurs négocient ou recourent au paiement de facilitation pour accélérer le processus d'octroi des permis?
16	CP4 adapté	Sachant que l'octroi de nouveaux permis miniers a été suspendu à travers la Note de conseil du Gouvernement et la lettre ministérielle et que des permis sont octroyés malgré tout, quel est le risque que les critères d'octroi soient méconnus du public ?
16	CP4.2	Si un pouvoir « discrétionnaire » non-défini est utilisé par son détenteur à des fins personnelles, quel est le risque que les critères d'octroi des permis soient méconnus du public?
16	PP-N3	Si les textes réglementant l'annulation de permis ne sont pas appliqués, quel est le risque que des opérateurs mal intentionnés négocient la récupération de leurs permis pour les vendre ?
16	CP25 adapté	Si la cession de permis est l'un des moyens de contourner la note interdisant l'octroi de nouveaux permis miniers, quel est le risque que les nouveaux investisseurs négocient la cession avec les titulaires de permis et les décideurs ?
16	FC1	Un projet de refonte du Code Minier initié en 2016 n'a pas abouti et le mandat du Comité national des Mines, chargé de donner un avis motivé sur tout projet de texte réglementant les activités minières, a expiré, quel est le risque que la réforme du Code Minier de façon unilatérale soit formulée de manière à favoriser des intérêts personnels ?

16	FC18	Quel est le risque que les lanceurs d'alertes ne soient pas protégés par la loi ?
16	PP-N4	Quel est le risque que la cession, le transfert et le renouvellement qui sont des droits accordés par le Code Minier deviennent un objet de négociation suite à une utilisation abusive des textes à des fins personnelles ?
15	PP1	Sachant que les demandeurs de permis miniers ne peuvent pas vérifier avec certitude les demandes déposées au niveau régional, quel est le risque que le manque de rigueur au niveau de l'enregistrement des demandes de permis affecte la mise en pratique du principe du « premier venu, premier servi" ?
12	CP17 adapté	Quel est le risque si les sites de carrière ne sont pas intégrés dans la carte de retombe minière ?
12	PP3	Si un système du « premier arrivé, premier servi » est en place mais l'ordre d'arrivée des dossiers au niveau du Ministre en charge des Mines (pour les PR et PE) ou du Directeur Inter-Régional des Mines (pour les PRE) n'est pas respecté lors de la signature des permis, quel est le risque que les opérateurs doivent négocier pour accélérer le processus d'octroi de permis ?
12	EIES3 adapté	Sachant que le rapport EIES n'est disponible qu'en français, quel est le risque de corruption associé à l'incompréhension des grandes lignes du rapport par les communautés ?
12	PP18	Sachant que l'ONE manque de ressources, quel est le risque que le suivi du respect du cahier de charges soit insuffisant ?
8	PP16 adapté	Quel est le risque que le manque de suivi des travaux effectués par les demandeurs permette l'accumulation des permis pour spéculation
9	FC-N3	Quel est le risque que les secteurs connexes (environnement, aménagement du territoire, ...) à l'industrie extractive profitent de leur implication dans le processus d'octroi pour faciliter l'obtention des permis et autorisations en échange de gains personnels?
6	CL-N1	Quel est le risque que les opérateurs corrompent les organisations de la société civile en échange de leur silence ?
6	EIES-N2	Quel est le risque que la dépendance de l'ONE aux financements apportés par les promoteurs entraine les pertes d'objectivité des équipes impliquées dans l'organisation des évaluations environnementales ?
4	FC3	En cas de reprise imminente du processus d'octroi de nouveaux permis miniers, quel est le risque que le personnel et les directeurs du cadastre ne soient pas en mesure de faire face à la charge de travail ?

Source : TI-MG, 2020

Pour une meilleure visualisation, les résultats des experts et des travaux de commission sont présentés sous une forme graphique dans la Figure 19.

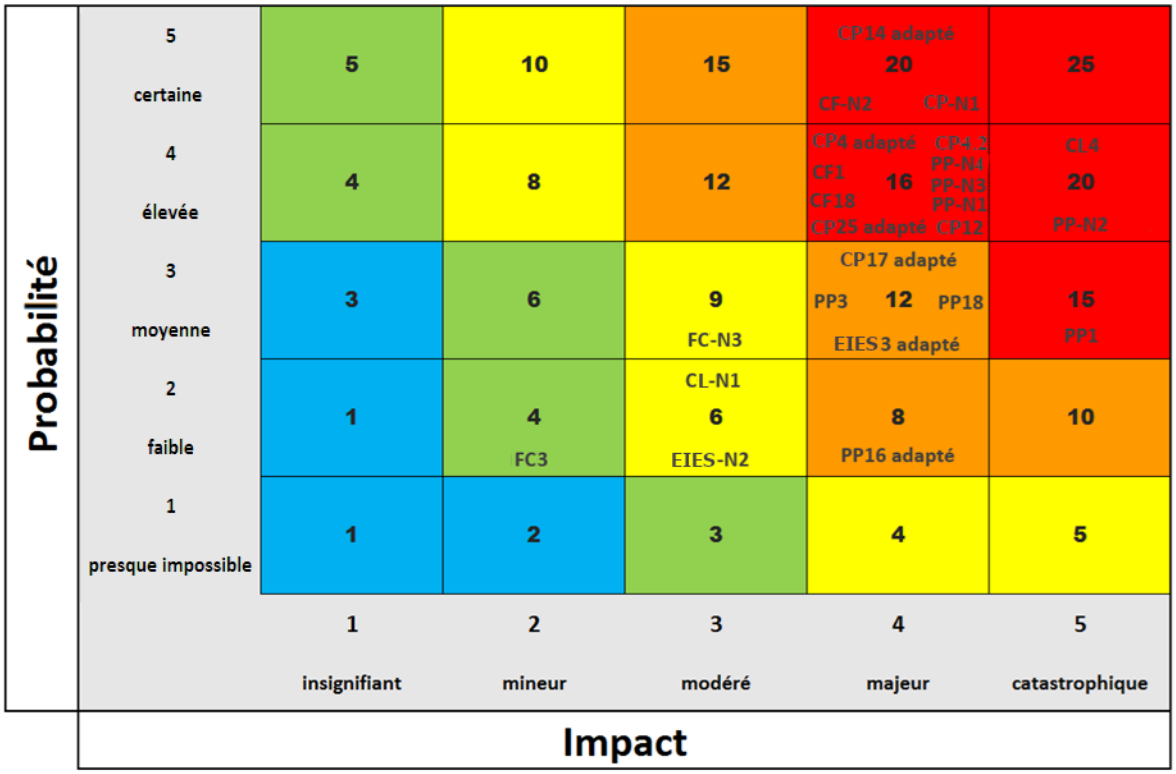


Figure 19 : Matrice montrant la répartition des risques suivant les notes attribuées

Source : TI-MG, 2020

Sur les 24 risques présentés, plus de 62.5% ont un niveau très élevé. En d'autres termes, les risques planant sur le secteur minier ont des impacts catastrophiques ou majeurs s'ils se produisent et nécessitent des mesures particulières pour la mitigation de leurs impacts.

5.2 Schémas de corruption

La cartographie du processus a permis d'établir le schéma de corruptions ci-dessous. Le gel de l'octroi de permis est au centre de ce système.

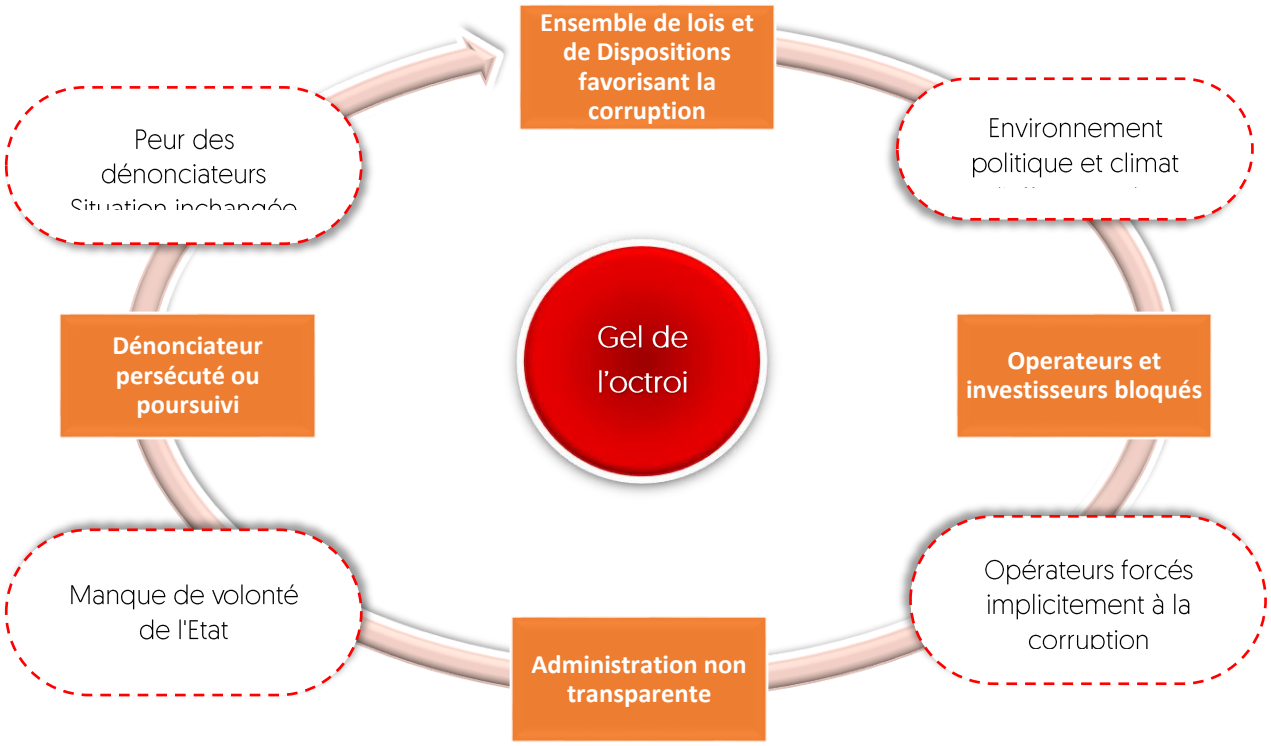


Figure 20 : Cycle de corruption imposé par le système établi

Source : TI-MG, 2020

Selon les participants à l'atelier de lancement du projet MACRA en 2019 à Antananarivo, c'est au niveau de l'Administration que les cas de corruptions sont récurrents, particulièrement lors de la signature des actes d'octroi. Le premier cas de figure identifié est au niveau des décideurs ; l'Administration utilise les lois et textes en vigueur pour inciter les opérateurs à recourir au pot-de-vin ou à négocier [CP14 Adapté, CP12, CP4.2, PP-N3, FC1]. Le deuxième cas de figure est au niveau social où les leaders d'opinion opportunistes et certaines organisations déforment les faits et soulèvent la population en cas de différends entre communautés et promoteurs de projet [EIES3, CL- N1].

Face à cette situation les opérateurs ont deux options : se plier à la situation et passer à l'usage des « pots de vin » [PP-N2, FC-N2], ou exploiter les lois et textes en vigueur pour détecter les failles dans le processus de cession de permis, ou de rachat de sociétés détenteurs de permis [CP-N1, CP-25 adapté, PP-N4].

Malgré cette exposition permanente à la corruption, les personnes n'osent dénoncer le système par peur de représailles [FC18]. Les faits sont tels que les dénonciateurs vont souvent en prison. Pour ne citer que le cas Clovis Razafimalala[33], qui a eu un effet dissuasif sur les lanceurs d'alerte.

[33] Maholy, [24 octobre 2017], Environnement et droits humains à Madagascar : les lanceurs d'alerte, persécutés, disponible sur https://latribune.cyber-diego.com/societe/2244-environnement-et-droits-humains-a-madagascar-les-lanceurs-d-alerte-persecutes-2.html

Bien que la loi anti-corruption existe, elle ne fait pas mention de la protection physique de la personne et par la même occasion risque de briser l'anonymat du lanceur d'alerte.

Cette pratique bien rodée sévit depuis le gel d'octroi de permis et son maintien. La solution en serait la levée de la suspension d'octroi. Quant aux risques de corruption engendrés par la réouverture des permis, ils restent minimes, car selon les affirmations recueillies au sein du BCMM, les dossiers en suspens ont été traités et attendent la signature des actes d'octroi. Toutefois, des mesures d'accompagnements sont proposées dans la partie recommandation.

5.3 PRIORISATION

Ainsi, dans un but d'une priorisation des risques et de mieux orienter nos recommandations, les paragraphes suivants mettent l'accent sur les points importants des risques évoqués. Les scores obtenus reprenant déjà l'impact de la corruption et la probabilité de cette dernière, il semble évident que les risques jugés « très élevés » sont prioritaires puis répartis en trois groupes.

Premier groupe de risques : Quel est le risque que les décideurs créent une situation favorable à la corruption pour pouvoir en profiter ?

Il est constitué des risques PP-N2, FC-N2, PP-N1, CP12, CP4 adapté, CP25 adapté, PP-N4 et PP1. Une situation favorable à la corruption est créée par les décideurs à travers des textes ou d'une manière informelle en utilisant les défaillances du système d'octroi. La note du Conseil du Gouvernement et la lettre ministérielle sont appliquées et régissent l'octroi des nouveaux permis depuis 2011sans tenir compte de la hiérarchie des normes. Un flou est créé au niveau du processus. Les résultats des enquêtes ont montré que l'Administration n'était pas favorable à la transparence. Le rapport de l'ITIE mentionne l'accès difficile aux données même aux organismes tels que l'ITIE. L'équipe de TI-MG a également connu cette difficulté lors de la collecte des données, même pour les opérateurs interviewés ou ceux qui ont participé à l'atelier national de validation des résultats de la présente étude ont pour leur part certifié qu'il n'y avait pas de problème au niveau du BCMM.

Ce groupe de risques porte majoritairement atteinte à la crédibilité de l'Etat et du système d'octroi de permis ainsi qu'une mauvaise réputation du Gouvernement. Le pays rate des opportunités d'investissements créatrices de richesse et d'emplois. La perte de confiance au système d'octroi favorise les activités minières illicites causant des dégâts environnementaux importants et une perte de revenus à l'Etat. L'impact de ce groupe de risques est catastrophique.

Deuxième groupe de risques : Quel est le risque que les vulnérabilités du système soient exploitées par les décideurs étatiques ou les leaders des communautés pour tirer des gains personnels ?

Cinq risques, en l'occurrence CL4, CP-N1, CP4.2, FC1 et FC18 forment le second groupe. Les vulnérabilités du système d'octroi, générées par les textes en vigueur ou la culture pourraient être exploitées par les décideurs ou les leaders des communautés. Des permis

atterrissent entre les mains de nouvelles sociétés sans passer par le BCMM. Le pouvoir « discrétionnaire » du Ministre n'est pas défini par la loi et la réforme du Code minier, la pierre angulaire du secteur minier, a été annoncée.

Un climat d'affaires défavorable n'attire pas d'investissements d'envergure. L'Etat perd d'importants revenus quand le secteur devient incontrôlable. La corruption gagne du terrain et les communautés se révoltent. L'impact du risque associé à l'exploitation des vulnérabilités du système est majeur.

- **Troisième groupe de risques : Quel est le risque que le non-respect des textes favorise la corruption dans les processus d'octroi et de gestion des permis ?**

  Les risques CP14 adapté et PP-N3 forment ce dernier groupe. Le Code Minier est à la base de tous les textes qui régissent le secteur. Des dispositions du Code ne sont pas appliquées, suspendues par une note du Conseil du Gouvernement ou une lettre ministérielle. Utilisée de manière abusive, la note est devenue le seul texte régissant la gestion des permis miniers.

  L'absence de nouveaux investissements conséquents prive l'Etat de bon nombre de ressources. Les sociétés déjà implantées réduisent leurs activités ou abandonnent leurs projets. L'impact du risque associé au non-respect des textes est majeur.

Cette analyse montre que la cause principale de la corruption est la pratique du processus (PP) favorisée par les vulnérabilités dans la conception du processus notamment l'absence de délai pour la signature des actes d'octroi et l'application abusive de la Note du Gouvernement. Il s'agit de la demande d'informations supplémentaires par les décideurs, des demandes de permis générant des gains personnels, de la cession et du renouvellement devenus négociables ainsi que du manque de rigueur au niveau de l'enregistrement des demandes.

Une autre cause de la corruption est le contexte favorisé par des vulnérabilités du processus que sont l'absence de limitation du pouvoir « discrétionnaire » du Ministre et la possibilité d'acquérir une société détentrice de permis sans passer par le BCMM ou le Ministère en charge des Mines. Les facteurs contextuels qui facilitent l'apparition des risques sont la refonte du Code Minier d'une manière unilatérale par l'Administration pour servir des intérêts personnels et l'absence de la protection physique des lanceurs d'alerte.

La dernière cause est la pratique encouragée par l'application de la Note apportant un flou dans le processus d'octroi. Les dispositions du Code Minier stipulant le processus d'annulation de permis ne sont pas appliquées. Il est devenu possible de négocier la récupération des permis déjà annulés afin de les vendre (cas de résurrection de permis).

Contrairement aux risques « très élevés », les risques « élevés » à « faibles » sont surtout associés au contexte qui prévaut à Madagascar. Il s'agit du manque de ressources financière ou humaine pour pouvoir s'acquitter des tâches (CP 17, PP18, PP16 adapté, FC-N3, CL-N1, EIES-N2 et FC3) à l'exception des risques PP3 et EIES3 adapté ; Ces derniers sont respectivement associés au non-respect des textes par les décideurs et au niveau basique d'instruction des communautés.

6 RECOMMANDATIONS

6.1 Recommandations selon les catégories de risque

Pour rappel, il existe 3 catégories de risques : le contexte, le processus d'octroi et l'approbation liée à l'exploitation minière.

Contextuels

La levée de la suspension d'octroi des nouveaux permis et le parachèvement de la procédure des dossiers en suspens en les traitant selon leur ordre d'arrivée sont urgents. Afin de relancer les activités minières, un dialogue tripartite incluant l'Administration, les Opérateurs et les OSC est recommandé. En outre, l'implication du promoteur dans l'élaboration du dossier d'EIES est nécessaire pour que ses engagements réels soient reflétés dans le cahier de charges et que le non-respect de ce dernier fasse l'objet d'une sanction pécuniaire au profit de l'ONE et des communautés impactées. Sur le plan de dénonciation des faits de corruption, la mise en place d'un mécanisme garantissant une meilleure protection des lanceurs d'alertes et de leurs familles inciterait plus de dénonciation. La vulgarisation des lois et textes en vigueur sur la corruption doit rester une priorité.

Conception de processus

Les risques de la catégorie CP et PP sont associés aux vulnérabilités dues aux lois, aux règlementations et aux politiques. Les recommandations suivantes sont émises pour la réduction de la probabilité d'apparition du risque et la mitigation de leurs impacts.

La création en trois différentes versions d'un résumé condensé des points importants du Code Minier et des textes des secteurs connexes, destiné pour l'Administration, les Opérateurs et la population. Pour faciliter sa compréhension, un style pictographique est préconisé pour la version destinée à la population en raison du faible taux de scolarisation de la population dans les zones reculées.

La production d'un recueil des textes et des lois régissant le secteur extractif qui sera consultable sur une plateforme en ligne de libre accès. Il est crucial que les acteurs du secteur puissent accéder aux textes et réglementations pour éviter la dérive.

Limiter le pouvoir discrétionnaire du Ministre chargé des Mines. Le pouvoir discrétionnaire ne doit pas autoriser le ministre à outrepasser les lois en vigueur

La vulgarisation de la possibilité de recours au tribunal administratif en cas de doute sur une violation de la loi par l'Etat ; la hiérarchie des textes doit être absolument respectée. Une requête groupée des organismes tels que la Chambre des mines, Syndicats (FEDMINES, Syndicat des professionnels miniers de Madagascar, ...) et OSC réduirait le risque de poursuite individuelle par l'Etat.

La mention du délai accordé aux décideurs pour la signature des actes d'octroi et au directeur du BCMM pour la signature des titres liniers dans un décret d'application du Code Minier. Cela permettra de faire respecter les 30 jours ouvrables stipulés dans les articles 44, 45 et 46 du Code Minier.

Approbations liées à l'exploitation minière

La participation des OSC dans les consultations publiques permettant d'acheminer les informations venant de l'Administration et des compagnies minières vers les communautés vise à renforcer les capacités des groupes comme ceux des femmes et des jeunes ainsi que d'accroître leur participation. Travailler avec diverses organisations représentant des groupes vulnérables ne peut que faciliter la compréhension des enjeux des activités minières. Puisque le conflit d'intérêt pourrait exister même au niveau des OSC, il est préconisé de mettre en place un organisme d'investigation chargé de trouver les éventuelles relations gênantes entre les OSC et les leaders des communautés.

La révision du coût d'évaluation de l'EIE et du suivi du PGEP qui est actuellement égal à 0.5% du montant d'investissement selon de décret MECIE, pourrait être une solution permettant à l'ONE de s'acquitter de ses tâches d'une manière pérenne. En outre, l'implication des OSC dans les consultations publiques suivie d'une vulgarisation des engagements du promoteur permettra aux communautés impactées de mieux comprendre les enjeux de l'activité minière.

6.2 Recommandations détaillées des Risques très élevés

Pour une meilleure appréciation, les recommandations associées aux risques classifiés très élevé ont été jointes ci-après, pour les autres risques voir Annexe 3.

Risques	Recommandations
PP-N2 [Demande d'informations supplémentaires matérialisées par des rencontres directes entre décideurs et demandeurs de permis]	Il est recommandé de : • Respecter les procédures mises en place par la Loi. • Les demandeurs de permis ne doivent en aucun cas rencontrer les décideurs et le personnel administratif responsable du traitement des demandes du BCMM. • Minimiser le contact entre le personnel du BCMM et les opérateurs pourrait réduire la corruption d'une manière significative.
CP14 adapté [Interférence extérieure due à l'accès difficile du grand public à la note de Conseil du Gouvernement No. 34/2011-PM/SGG/SC]	Il est crucial que : • L'Etat respecte le Code Minier ainsi que l'ordre et les procédures établis • La hiérarchie des textes publiée par la Haute Cour Constitutionnelle soit respectée • Un recueil des textes et des lois régissant le secteur extractif soit créé et mis en place sur une plateforme en ligne de libre accès, permettant une mise à jour en continue
FC-N2 [paiement de pots-de-vin aux décideurs dû au maintien du gel de l'octroi]	Une série de recommandations est avancée pour réduire ce risque : • Lever la suspension d'octroi de permis car elle a suscité la corruption. • Trouver des solutions concertées entre l'Administration et les opérateurs pour une franche collaboration • Durcir la Loi anticorruption.
CL4 [Intérêts divergents des groupes]	• Encourager les OSC à participer dans les consultations publiques pour mobiliser les groupes vulnérables tels que les femmes et les

	jeunes, et défendre leurs intérêts qui pourraient diverger de ceux des dirigeants. L'adhésion de tous ces groupes serait bénéfique pour le promoteur. • Créer une plateforme d'expression libre au sein de la communauté pour promouvoir la transparence et faire connaitre les enjeux
CP-N1 (Achat / Vente non contrôlé des sociétés minières)	• Pour pouvoir contrôler le changement de propriétaires des sociétés minières au niveau national, il est recommandé delever la suspension de l'octroi de nouveaux permis, et instruire le retour au fonctionnement normal du BCMM pour réduire la probabilité d'apparition du risque. Ainsi, les nouveaux entrants pourront déposer une demande de permis au BCMM selon la procédure et les contrôles stipulés par le Code Minier..
PP-N1 (Priorité accordée aux demandes générant des gains personnels)	Le risque considéré a une apparition probable avec un impact majeur s'il se produit. Une série de recommandations pourrait réduire l'apparition : • Respecter les procédures mises en place par la Loi. Les demandeurs ne doivent en aucun cas rencontrer les fonctionnaires de la Primature dans le cadre de l'octroi de permis miniers. Le traitement des demandes jusqu' à la délivrance de permis relève du BCMM ; • Sensibiliser les opérateurs sur le rôle de la Primature dans le processus d'octroi de permis miniers ; • Préciser dans le décret d'application du Code Minier le délai accordé à la Primature pour l'insertion de la référence de l'acte d'octroi dans le Journal Officiel de la République.
CP12 (Négociation ou paiement de facilitation pour accélérer le processus d'octroi)	Il est recommandé d'apporter une précision dans le décret d'application du Code Minier sur le délai accordé aux décideurs pour signer les actes d'octroi.
CP4 adapté (critères d'octroi méconnus du public)	• Respecter les lois en vigueur et lever la suspension de l'octroi de nouveaux permis ; • L'Administration, les opérateurs et les sociétés civiles doivent élaborer d'une manière conjointe des critères objectifs d'octroi de permis. Une étude comparative avec les autres pays serait d'une grande utilité • Rendre les critères d'octroi objectifs, clairs et connus du public • Limiter le pouvoir discrétionnaire du Ministre en charge des Mines (ex : si le requérant présente une menace pour le pays ou le requérant a des antécédents judiciaires).
PP-N3 (négociation des permis annulés)	• Respecter les procédures mises en place par la Loi. Le BCMM a été créé pour gérer les permis tandis que le Ministère et la direction Interrégionale interviennent uniquement dans la signature des actes. • Le BCMM doit appliquer stricto sensu la Loi et éviter le traitement de dossiers au cas par cas.

	• Insérer un code informatique dans le logiciel du BCMM ne permettant pas la réinscription des numéros de permis déjà supprimés de la base de données.
CP25 adapté (Négociation de la cession avec les titulaires de permis et les décideurs)	• Lever la suspension pour que les opérateurs accèdent facilement aux permis afin de réduire les cessions 'négociées' avec les décideurs. • Une étude préalable sur les antécédents de la personne physique ou morale acquéreur du permis doit faire partie du processus.
FC1 (Refonte unilatérale du Code Minier)	• Redynamiser le CNM et favoriser le dialogue entre l'Administration et les opérateurs pour relancer les activités minières au profit de la Nation.
FC18 (Lanceurs d'alertes non-protégés)	Une participation active des citoyens est nécessaire pour vaincre la corruption. Des efforts ont été entrepris au niveau national par le BIANCO en mettant en place des adresses email « toroka » pour la réception des plaintes, même anonymes. L'identité du lanceur d'alerte est protégée mais la sécurité de la personne n'est pas assurée. Il est recommandé de : • Mettre en place un mécanisme de protection des témoins pour les encourager à dénoncer les cas de corruption. • Vulgariser les droits et les lois sur la corruption notamment le chapitre V portant sur« la protection des dénonciateurs, des témoins et des lanceurs d'alertes »
PP-N4 (Cession, transfert et renouvellement : objet de négociation)	Les mesures de mitigation consistent à : • Respecter le Code Minier • Préciser dans le Décret d'application du Code Minier un délai imposé aux décideurs pour la signature des actes. • Vulgariser le Code Minier et son Décret d'application et si besoin créer un résumé des point importants pour les opérateurs.
PP1 (Principe du « premier venu, premier servi » non respecté dû au manque de rigueur au niveau du cahier d'enregistrement)	Il est recommandé de mettre en œuvre le système préconisé par le BCMM qui consiste à minimiser l'intervention humaine et mettre en place un système automatisé (remplacer les appels téléphoniques pour l'enregistrement par un système de traitement des arrivées de demandes par email). L'ordre des arrivées enregistrées par la machine est considéré fiable et lève le doute des opérateurs sur la manipulation des enregistrements qui peuvent entraver l'application du principe du « premier venu, premier servi ».

6.3 Recommandations prioritaires

Des recommandations de chaque groupe de risques très élevés sont proposées pour chaque acteur concerné.

[Groupe 1] Création d'une situation favorable à la corruption

- Gouvernement
  - Lever la suspension d'octroi des permis miniers ;
  - Limiter le pouvoir discrétionnaire du Ministre en charge des Mines ;
- Ministère
  - Respecter le Code Minier et les procédures mises en place ;
  - Préciser explicitement dans le décret d'application du Code Minier le délai accordé aux décideurs pour la signature des actes d'octroi ;
  - Préciser dans le décret d'application du Code Minier le délai accordé à la Primature pour la publication de l'octroi des permis dans le journal officiel de la République ;
  - Elaborer des critères objectifs d'octroi d'une manière conjointe avec les Opérateurs et les OSC ;
- CNM
  - Vulgariser le Code Minier et son Décret d'application auprès des Opérateurs. Expliquer aux Opérateurs que le rôle de la Primature dans le processus d'octroi est limité à la publication au Journal officiel de la République de tous les octrois ;
- Opérateurs
  - Proposer l'insertion dans le Code Minier d'une clause interdisant les contacts entre décideurs et opérateurs ; si le ministère juge que les informations soumises par le promoteur sont insuffisantes, il est recommandé qu'il fasse une demande écrite à travers le BCMM ; l'Opérateur doit fournir ces informations supplémentaires par écrit au BCMM qui les transmettra au demandeur.

[Groupe 2] Exploitation de la défaillance du système

- Ministère
  - Organiser une refonte du Code Minier inclusive avec la participation effective des Opérateurs et des OSC ;
- Opérateurs
  - Participer activement à la refonte du Code Minier ;

- Collaborer avec le BIANCO dans la dénonciation des actes de corruption ;

- CNM
  - Procéder au renouvellement des membres du bureau dont le mandat a expiré pour pouvoir donner un avis motivé sur tout projet de textes concernant le secteur ;
  - Participer activement à la refonte du Code Minier ;
- BIANCO :
  - Elaborer une loi garantissant la protection des dénonciateurs avec le Ministère de la Justice et le Conseil Supérieur de l'Intégrité ;
  - Vulgariser les lois et textes sur la lutte contre la corruption ;
- OSC :
  - Participer aux consultations locales pour appuyer les groupes vulnérables tels que les femmes et les jeunes ;

[Groupe 3] Non-respect des textes par l'Administration

- Ministère
  - Respecter la hiérarchie des normes publiée par la Haute Cour Constitutionnelle ;
  - Mettre en place un recueil des textes sur le secteur minier et le mettre à la disposition du public ;
- BCMM
  - Appliquer stricto sensu les dispositions du Code concernant l'annulation des permis ;
  - Apporter une amélioration au logiciel utilisé par le BCMM pour que les permis annulés ne soient plus récupérables.

CONCLUSION

En résumé, l'enjeu principal du projet est d'identifier les risques associés aux vulnérabilités du processus d'octroi afin de les prioriser dans la recherche de mesures de mitigation des impacts.

La méthodologie proposée dans l'outil MACRA a été adoptée. Celle-ci consiste à collecter les données pertinentes sur le processus d'octroi, et à établir les diagrammes des processus en vue de l'identification des vulnérabilités et des risques associés. L'analyse de chaque risque, fondée sur des évidences, suivie d'une catégorisation basée sur deux critères qui sont leur probabilité d'apparition et leur impact s'il se produit, a permis de prioriser les risques suivant leur importance et de trouver des mesures de mitigation. Les résultats de l'analyse ont montré que 60% des risques sont très élevés, 22% élevés, 13% modérés et 5% faibles.

De même, l'analyse a mis en exergue des risques non-répertoriés dans l'outil MACRA. Ils proviennent en majeur partie du non-respect des textes en vigueur, de l'application de la Note de conseil du Gouvernement suspendant l'octroi des permis, de l'absence de délai pour la signature des actes d'octroi dans le Code Minier, de la faille dans les consultations publiques ainsi que de l'absence de textes protégeant les lanceurs d'alertes.

Les 14 risques très élevés ont été rassemblés en trois grands groupes dans le but de faire ressortir une tendance. Il s'agit du risque de création d'une situation favorable à la corruption par les décideurs pour pouvoir en profiter, l'exploitation des vulnérabilités du système par les décideurs étatiques ou les leaders des communautés pour tirer des gains personnels et du non-respect des lois et textes en vigueur favorisant la corruption dans les processus d'octroi et de gestion des permis. Les vulnérabilités existantes sont aggravées par le non-respect des textes dans le but de créer et d'entretenir une situation propice à la corruption, favorisant ainsi les décideurs étatiques, les leaders des communautés et les Opérateurs sans éthiques au détriment du peuple malagasy.

L'urgence est accordée au retrait des textes à l'origine de la situation de blocage en l'occurrence la Note de conseil du Gouvernement et de la lettre ministérielle suspendant respectivement l'octroi des permis standards et des PRE, et au retour au respect de la loi par tous les acteurs sans exception. Des opportunités d'investissement ont été perdues durant une décennie et il est grand temps pour l'Etat de redynamiser le secteur minier qui est le pilier de son économie, dominée par les activités informelles. La présente étude sera suivie d'un Plan d'Action National pour lutter contre la corruption dans le processus d'octroi des permis miniers.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES REGLEMENTAIRES

- Constitution de la République de Madagascar promulguée le 11 décembre 2010
- Décret N°2006-910 du 19 août 2006 portant application du code minier.
- Décret N° 2014 - 235 portant nomination des membres du Gouvernement.
- Décret n° 2000-308 du 2 octobre 2000 portant création et fixant les statuts du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
- Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004.
- Loi n°99-022 du 19 août 1999 portant Code minier modifiée par la Loi n°2005-021 du 27 juillet 2005.
- Loi n°2016-020 du 1er juillet 2016 sur la lutte contre la corruption
- Loi 2005-022 du 02 Août 2005 portant modification de certaines dispositions de la Loi 2001-031 du 08 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (LGIM)
- Loi Organique N° 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités décentralisées, ainsi que la gestion de leurs propres affaires
- Lettre du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole, portant référence N° 191-2017-MPMP/SG/DGM (voir en annexe) en date du 04 décembre 2017
- Ordonnance N°60-099 du 21 septembre 1960 portant le domaine public
- Politique Générale de l'État 2019

ETUDES et ARTICLES DE RECHERCHE

- Banque Africaine de Développement, (2018), « Rapport d'étude sur les revenus issus de l'exploitation des ressources extractives, Madagascar »,
- Compte-rendu de réunion de l'Organisation des Sociétés Civiles sur l'Industrie Extractive le 05 avril 2019 au SAF-FJKM
- ITIE Madagascar, (août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers.
- ITIE Madagascar, (mars 2017) : Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers
- ITIE Madagascar, (2016), Rapport final ITIE, Madagascar.
- ITIE Madagascar, (2013), Rapport de réconciliation des paiements effectués par les industries extractives à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat Malagasy.
- ITIE-Madagascar, Rapports de réconciliation 2017 et 2018
- GIZ, (01 octobre 2012), Analyse du secteur des industries extractives à Madagascar
- Isabelle R & Aimée R., (avril 2016), Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ?, ECDPM,
- Olivia, R. (octobre 2013) : La légitimation démocratique du pouvoir à Madagascar.
- TARATRA, (12 août 2015), Etat et perspectives du secteur extractif à Madagascar, Madagascar

ENTRETIENS

- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec le Directeur Général du Ministère des Mines ", Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Direction Générale du BCMM", Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Direction Technique du BCMM ", Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec le Comité Technique Environnemental", Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la société Pan African Mining", Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la société Vatosoa Mining", Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec des opérateurs petits exploitants", Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec le CRS Tanà", Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Direction Inter-Régionale des Mines", Toamasina
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Direction du BCMM", Toamasina
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Trésorerie Publique intercommunale", Moramanga
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec le Projet Ambatovy (Usine et mine)", Moramanga
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec le Catholic Relief Service" Antananarivo
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Direction du BCMM", Fianarantsoa
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec un Opérateur minier", Fianarantsoa
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Direction du BCMM", TAOLAGNARO (Fort-Dauphin)
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la CTD Mandromondromotra", TAOLAGNARO (Fort-Dauphin)
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à Juin), "Entretien avec la Communauté Mandromondromotra", TAOLAGNARO (Fort-Dauphin)
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec le QMM/Rio Tinto", TAOLAGNARO (Fort-Dauphin)
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec l'ONG Aquatic Service", TAOLAGNARO (Fort-Dauphin)
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Direction du BCMM", Toliara
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à Juin), "Entretien avec le Maire Ankilimaliniky", Toliara
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec le BIANCO", Toliara
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la société Base Toliara", Toliara
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec la Communauté Ankilimaliniky ", Toliara

- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec GIZ", Toliara
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec Globe Vert", Toliara
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec OSC Miranga", Toliara
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), "Entretien avec AMPERE", Toliara
- Christian, I. & Henri, R. (2019, septembre), « Entretien avec l'ONE », Antananarivo.
- Christian, I. & Henri, R. (septembre2019), « Enquête au niveau des communautés locales dans la région Sud-Ouest et les sociétés civiles locales », Madagascar.
- Christian, I. & Henri, R. (décembre 2019), « Entretien avec l'Office National pour l'Environnement (ONE)», Madagascar.
- Christian, I. & Henri, R. (2019, mai à juin), « Entretien avec OSCIE-groupe d'expert », Antananarivo

ARTICLE/JOURNAL

- Adrien B., (24 novembre 2016), La langue française en recul à Madagascar, journal le monde, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/11/24/a-madagascar-la-langue-francaise-en-recul_5037231_3212.html
- *Alain G., (29 mars 2018), Le paradoxe du secteur minier,* Publié dans « Economie, Mines » sur http://agir.avec.madagascar.over-blog.com/2018/03/le-paradoxe-du-secteur-minier.html
- Arena, R., (5 août 2019), Ressources minières, Des sites d'exploitation aurifère à Betsiaka fermés, sur https://www.madagascar-tribune.com/Des-sites-d-exploitation-aurifere-a-Betsiaka-fermes.html
- Belalahy, J., (29 décembre 2018), Les ressources naturelles sont en danger à cause des mouvements migratoiresc, sur http://www.midi-madagasikara.mg/societe/2018/12/29/les-ressources-naturelles-sont-en-danger-a-cause-des-mouvements-migratoires/
- Carver, E., (25 septembre 2019), Un projet d'exploitation minière à Madagascar déclenche des manifestations et divise la communauté, sur https://fr.mongabay.com/2019/09/un-projet-dexploitation-miniere-a-madagascar-declenche-des-manifestations-et-divise-la-communaute/
- Chine Magazine, (23 Juin 2016), A Madagascar, manifestation contre un projet minier chinois, sur https://www.chine-magazine.com/a-madagascar-manifestation-contre-un-projet-minier-chinois/
- Communiqué de presse de l'association MAZOTO, CRAAD-OI et fikambanan'ny Masikoro relatif aux responsabilités de l'Office National de l'Environnement (ONE) face aux projets d'exploitation minière à Madagascar/ 19 mars 2014.
- David R, (23 septembre 2016), Soamahamanina: Violents affrontements entre l'Emmoreg et les habitants, disponible sur http://www.midi-madagasikara.mg/a-la-une/2016/09/23/soamahamanina-violents-affrontements-entre-lemmoreg-habitants/
- Edward C., (5 janvier 2018), Un autre défenseur de l'environnement malgache emprisonné, MONGABAY, disponible sur https://fr.mongabay.com/2018/01/defenseur-de-lenvironnement-malgache-emprisonne/
- Fiadidiana ny repoblika, (Alarobia 06 novambra 2019), TATITRY NY FILANKEVITRY NY MINISITRA LAPAM-PANJAKANA IAVOLOHA, sur https://www.presidence.gov.mg/actualites/conseil-des-ministres/507-tatitry-ny-filankevitry-ny-minisitra-lapam-panjakana-iavoloha-alarobia-06-novambra-2019.html

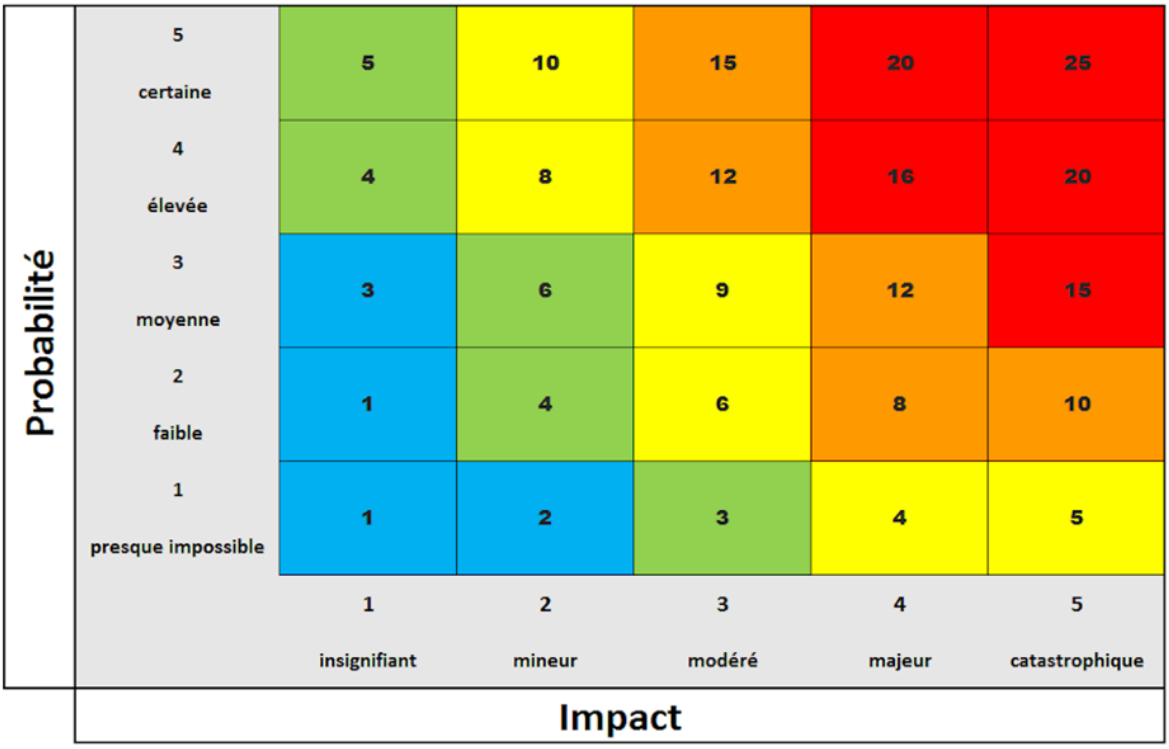
- Monica H., Farah F, (01 octobre 2019) : les soupçons pèsent lourd sur l'administration, réseau Malina, disponible sur https://www.malina.mg/fr/article/affaire-ruby-red---les-soupcons-pesent-lourd-sur-l-administration
- Navalona, R., (13 mars 2019), Base Toliara : Démarrage rapide du projet réclamé par les communautés locales , sur http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2019/03/13/base-toliara-demarrage-rapide-du-projet-reclame-par-les-communautes-locales/
- Navalona, R., (6 Juin 2019), Site de Ranobe : Des infrastructures communautaires détruites par des vandales, sur http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2019/06/06/site-de-ranobe-des-infrastructures-communautaires-detruites-par-des-vandales/
- Ny Aina R, (28 octobre 2017), Deux ans d'emprisonnement avec sursis pour Raleva, Madagascar Tribune, disponible sur https://www.madagascar-tribune.com/Deux-ans-d-emprisonnement-avec,23390.html
- Ramdoo and Randrianarisoa, (2016), Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ?, Document de réflexion No. 185 ecdpm.
- Ranaivoson, G. F. (2016, 21 Juin). « Investissement chinois – Contestation bouillante à Soamahamanina ». L'Express de Madagascar, consulté le 07/10/2019 sur https://lexpress.mg/21/06/2016/investissement-chinois-contestation-bouillante-a-soamahamanina/
- Vyawahare, M., (08 novembre 2019), Madagascar suspends activities at controversial Base Toliara mine, sur https://news.mongabay.com/2019/11/madagascar-suspends-activities-at-controversial-base-toliara-mine/
- Rédaction Midi Madagasikara, (3 janvier 2017), La corruption dans tous ses états, sur http://www.midi-madagasikara.mg/dossiers/2017/01/03/la-corruption-dans-tous-ses-etats/
- RFI, (31 décembre 2017), Madagascar: des forêts protégées menacées par l'exploitation minière illégale, sur http://www.rfi.fr/afrique/20171230-madagascar-forets-protegees-menacees-exploitation-miniere-illegale-saphir.

ANNEXES

Annexe 1 : Méthode d'établissement de la matrice des risques

Le codage des risques a été établi suivant l'exemple ci-après.

Risque 1	Probabilité = 2 ; Impact = 1	2 x 1 = 2
Risque 2	Probabilité = 5 ; Impact = 2	5 x 2 = 10
Risque 3	Probabilité = 2 ; Impact = 4	2 x 4 = 8
Risque 4	Probabilité = 4 ; Impact = 5	4 x 5 = 20



Couleur	Bleu	Vert	Jaune	Orange	Rouge
Niveau de risque	*Très faible*	*Faible*	*Modéré*	*Élevé*	*Très élevé*

Annexe 2 : Tableaux d'évaluation des risques

Risque : Si un pouvoir « discrétionnaire » non-défini est utilisé par son détenteur à des fins personnelles, **quel est le risque que les critères d'octroi des permis miniers soient méconnus du public ?** *Quand les critères d'octroi, incluant les critères techniques et financiers ne sont pas clairs, cela crée des opportunités de manipulation et d'interférence dans le processus.*	Code : CP4.2
Probabilité **4/5**	**Preuve** 1. Des permis ont été octroyés suivant des critères douteux « Une simple note ministérielle [voir Annexe IV] a été utilisée pour autoriser l'enregistrement et l'octroi individualisé et exceptionnel de trois permis, d'une façon discriminatoire et discrétionnaire. Cette situation s'est produite en mai 2011, six mois après la fermeture du cadastre pour la réception de nouvelles demandes et par la suite, plus aucune autre demande n'a été enregistrée » **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers 2. Des permis ont été octroyés suivant des critères douteux **Source** : Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin), « Entretiens avec les opérateurs miniers », Madagascar
Impact **4/5**	**Preuve** 1. La crédibilité du système d'octroi des permis a été atteinte « La gestion des titres miniers à Madagascar a été affectée par un manque de transparence depuis le début de la crise politique. Le « gel » des nouveaux permis miniers a dissuadé la recherche minière et favorisé l'opacité. La réputation du BCMM a été endommagée malgré sa fonctionnalité technique, ce qui risque d'affecter durablement le secteur minier malagasy si des mesures correctives ne sont pas adoptées d'urgence. » **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers 2. Un nombre élevé de cessions de permis déposées aux noms de sociétés peu soucieuses de l'éthique **Source :** Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin), « Entretien auprès des Bureaux du Cadastre Minier », Madagascar

Impact de la corruption La crédibilité du système d'octroi des permis est affectée et les investisseurs sérieux évitent le pays. Il y a moins d'investissement de grande envergure à Madagascar.
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 4 Total des points =16

Risque : Si les textes réglementant l'annulation de permis ne sont pas appliqués, quel est le risque que des opérateurs mal intentionnés négocient la récupération de leurs permis pour les vendre ? *L'annulation des titres miniers est réglementée par le Code Minier et son décret d'application. Depuis la crise politique de 2009, l'application stricto sensu des textes n'était pas observée pour différentes raisons. Ainsi des permis censés être annulés auraient fait l'objet de récupération par leurs titulaires moyennant des pots-de-vin.*	Code : PP-N3
Probabilité **4/5**	**Preuve** 1. Le non-paiement des frais d'administration par les opérateurs conduit au processus d'annulation du permis minier. Les carrés des périmètres miniers faisant l'objet d'annulation sont libérés et la décision est inscrite dans les registres des permis. **Source :** Article 199 de la loi n°99-022 du 19 août 1999 modifiée par la Loi n°2005-021 du 27 juillet 2005 portant Code Minier 2. « La résurrection de permis qui avaient été "correctement" annulés pour défaut de paiement des frais d'administration, et qui ont été réactivés après le paiement des dettes cumulées et suivant les instructions reçues depuis le Gouvernement » **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.23 3. Le gel de l'octroi des permis miniers a favorisé la spéculation passive des permis miniers. **Source :** Christian, I. & Henri, R. (Mai à Juin 2019). « Entretien auprès des bureaux du cadastre Minier de Madagascar et des opérateurs de petites mines »
Impact **4/5**	**Preuve** 1. Une réduction drastique des recettes s'est produite pendant les années 2013 et 2014, principalement à cause du non-paiement des frais d'administration un fait qui touche principalement les permis de recherche – un sujet de préoccupation. **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.37 2. Le gel des activités exploratoires à Madagascar **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.41

	3. Départ des investisseurs sérieux « *un nombre de compagnies [notamment australiennes] ont quitté le pays, et celles qui ont décidé de rester maintiennent le minimum d'activités requis pour ne perdre pas leurs propriétés. A titre illustratif, il peut être mentionné le cas d'une compagnie qui a amené par bateau jusqu'à Madagascar tout l'équipement pour une grande campagne de forages. Cependant, après une longue période d'attente pour le renouvellement de son permis, cette compagnie a décidé de tout rembarquer et de consacrer ses ressources et ses efforts ailleurs* » **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.35
Impact de la corruption La non-application des textes favorise la négociation ouvrant la porte à la corruption. Cette situation ternit l'image de Madagascar aux yeux des investisseurs.	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 4 Total des points : 16	

Risque : Quel est le risque que l'application abusive de la note pousse les nouveaux investisseurs à négocier la cession avec les titulaires de permis et les décideurs ? *Une absence de contrôle sur le transfert des permis pourrait permettre aux fonctionnaires d'autoriser ou d'arranger les transferts à l'insu du public ou des pouvoirs publics. Les transferts incontrôlés pourraient permettre l'entrée de opérateurs indésirables [par ex. ceux ayant des antécédents judiciaires] dans le secteur minier.*	Code : CP25 adapté
Probabilité **4/5**	**Preuve** 1. « Certains cas de cession de permis sont faits en dehors du cadastre minier. Les actes de cession sont enregistrés dans les bureaux des communes ; ce qui n'est pas conforme à la loi. » **Source :** Christian, I. & Henri, R. (Mai à Juin 2019). « Entretien auprès des bureaux du cadastre Minier de Madagascar et des opérateurs des petites mines 2. Affaire Rubis Red « La situation confuse et compliquée se présente quand plus d'un se demande la manière dont Ruby Red a obtenu son permis d'exploitation numéro 39664 délivré le 11 juin 2015 suivant l'arrêté 20309/2015 correspondant à quatre carrés. Ce PE lui accorde le droit d'exploiter les substances telles que le grenat, le saphir, le béryl, le rubis, l'émeraude, le sphène, l'or et la tourmaline. » Source :, Monica H., Farah F,(01 octobre 2019) : les soupçons pèsent lourd sur l'administration, réseau Malina , disponible sur https://www.malina.mg/fr/article/affaire-ruby-red---les-soupçons-pèsent-lourd-sur-l-administration

3. Des permis octroyés de façons exceptionnelles sur instruction du ministère chargé des mines

Transformation de deux permis de recherche octroyés en 2018

Deux nouveaux permis de recherche portant référence PR 29834 et PR 29835 accordés à un particulier ont été cédés et transformés en Permis d'exploitation (PE) par la société North Mining Export SARL.

Date de demande	Date d'octroi	Type de permis et référence	Titulaire	Date de demande de transfert et de transformation	Date d'octroi	Type de permis et référence
14-août-06	20-févr-18	PR N°29834	RANDRIANTAVY TOJOHERY Romaric	18-avr-18	29-mai-18	PE N°29834
14-août-06	20-févr-18	PR N°29835	RANDRIANTAVY TOJOHERY Romaric	18-avr-18	29-mai-18	PE N°29835

Source : Ernst & Young, 2019

Impact

4/5

Preuve

1. Baisse de recette du BCMM pour les frais de cession et de transfert

« Paradoxalement et malgré l'évolution de l'activité cadastrale en particulier et du secteur minier en général, la situation des recettes générées par les frais d'administration des titres miniers n'est pas très négative, ou du moins pas aussi négative que l'évolution cadastrale »

Source : ITIE Madagascar, (mars 2017) : Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers, p14

3. Conflit social

Dans la matinée du mardi 20 août 2019, un conflit entre le groupement des petits exploitants et la société Ruby Red a failli éclater. Des éléments de la gendarmerie d'Ambanja ont été dépêchés à Ankingabe pour calmer la situation. Primo, Ruby Red a remblayé une partie des parcelles déjà creusées par les paysans, une action qui les a exaspérés. Secundo, la société leur a demandé de travailler pour son compte. Une situation qui ne leur convient pas, mais ils exigent que Ruby Red leur cède les gros engins leur permettant de poursuivre l'exploitation.

Source : Monica H., Farah F, (01 octobre 2019) : les soupçons pèsent lourd sur l'administration, réseau Malina , disponible sur https://www.malina.mg/fr/article/affaire-ruby-red---les-soupçons-pèsent-lourd-sur-l-administration

Impact de la corruption

Les cessions des permis en dehors du bureau du cadastre minier pourraient permettre aux personnes inéligibles, irresponsables ou indésirables de détenir des permis.

Evaluation

Probabilité x Impact = 4 x 4

Total des points : 16

Risque : Sachant qu'un projet de refonte du Code Minier a été initié en 2016 sans aucun aboutissement et le mandat du CNM, chargé de donner un avis motivé sur tout projet de texte réglementant les activités minières, a expiré, quel est le risque que la réforme du Code Minier de façon unilatérale soit formulée de manière à favoriser des intérêts personnels ? *Tout projet de texte règlementant le secteur minier doit avoir l'avis motivé du CNM. Un bureau du CNM dont le mandat a expiré n'est plus considéré par l'Administration minière. Cette situation donne le champ libre à cette dernière de décider unilatéralement des changements de textes.*	Code : FC1
Probabilité **4/5** [Expert 1 - 5/5]	**Preuve** 1. Il est à rappeler que modifications introduites dans les statuts du BCMM avaient été faites sans consultation préalable du Comité National des Mines, alors que la législation en vigueur précise à l'article 218 du code minier que *"En tout état de cause, le Comité National des Mines est consulté pour donner son avis motivé concernant tout projet de texte réglementant les activités minières".* **Source :** ITIE MADAGSCAR, (Août 2015), Mise à jour de la gestion des titres miniers, p8 2. Abrogation du CNM Source : SPMM 2019, groupe d'experts 3. Le comité national n'a pas été consulté lors de la modification des statuts du BCMM en 2015 « *Il est à signaler que les modifications introduites ont été faites sans consultation préalable du Comité National des Mines, en conformité avec la législation en vigueur où l'article 218 du Code minier précise que "En tout état de cause, le Comité National des Mines est consulté pour donner son avis motivé concernant tout projet de texte réglementant les activités minières* » **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 5 et p.19
Impact **4/5** [Expert 1 - 5/5]	**Preuve** 1. Changement unilatérale des textes réglementant le secteur minier Les modifications aux statuts du BCMM devraient être reconsidérées. Une révision des statuts a été adoptée en mars 2015. Celle-ci devrait cependant faire l'objet d'une réflexion approfondie car la nouvelle organisation présente une grande ambigüité sur les responsabilités techniques et économiques de la gestion cadastrale. Par ailleurs, la participation des représentants des petites mines et mines artisanales semble avoir été oubliée, et le Comité National des Mines [CNM] ne semble pas avoir été consulté par rapport à ces modifications. **Source :** ITIE MADAGSCAR, (août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers, p5 2. Changement de texte sans tenir compte des normes

	Compte tenu de ces circonstances, il faut aussi se demander quels sont les motifs qui sous-tendent la modification de la loi. Normalement, un projet de loi est précédé d'un Exposé des motifs où les changements proposés sont justifiés. Cette section est absente du projet de loi révisé et il est difficile d'envisager [du point de vue cadastral] l'intention des modifications proposées. Source : ITIE MADAGASCAR, (août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers, p45
Impact de la corruption Un changement unilatéral des textes sans consultation de l'organe paritaire favorise l'intérêt personnel des dirigeants. Cette situation a des répercussions négatives sur l'image et l'attractivité de Madagascar en termes d'investissement étranger.	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 4 Total des points = 16	

Risque : Quel est le risque que le maintien du gel d'octroi de nouveaux permis pousse les demandeurs à payer des pots-de-vin aux décideurs ? *Connaissant le potentiel minier du pays, les nouveaux entrants pourraient être tentés de corrompre les décideurs pour avoir des permis*	Code : FC-N2
Probabilité TI-MG **5/5** Expert **4/5**	**Preuve** 1. La note a été renouvelée même si elle ne prévaut pas le Code Minier Note du conseil du Gouvernement N°34/2011-PM/SGG/SC renouvelée en 2014 **Source :** Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin) 2. Le gel de l'octroi des nouveaux permis était renouvelé en 2014 « En 2011, l'octroi de permis a été suspendu via la note du gouvernement en date du 6 avril 2011, reprise par la note du Gouvernement 002/2014. » **Source :** BAD, 2018 : « Rapport d'étude sur les revenus issus de l'exploitation des ressources extractives », p. 171
Impact TI-MG **4/5**	**Preuve** 1. Les promoteurs de projets miniers asiatiques font face à la contestation des communautés impactées. « Les habitants de la commune de Soamahamanina et ses environs qui contestent d'une manière virulente un projet d'exploitation minière d'environ trois hectares. » Source : Ranaivoson, G. F. (2016, 21 Juin). « Investissement chinois – Contestation bouillante à Soamahamanina ». L'Express de Madagascar, consulté le 07/10/2019 sur https://lexpress.mg/21/06/2016/investissement-chinois-contestation-bouillante-a-soamahamanina/ 2. Des investisseurs sérieux se retirent du secteur **Source :** Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin), Entretiens avec les bureaux du Cadastre Minier ;

Expert **5/5**	3. Il y a de plus en plus d'opérateurs moins soucieux de l'éthique dans le secteur minier malagasy **Source :** Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin) : Entretiens avec les acteurs du secteur minier
Impact de la corruption Le gel pousse les opérateurs moins soucieux de l'éthique à donner des pots de vin pour avoir leur permis. Ils occupent une place importante dans le secteur minier provoquant de fréquentes contestations des communautés et un rejet de tous les projets miniers.	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 5 Total des points =20	

Risque : Quel est le risque que les secteurs connexes à l'industrie extractive (environnement, aménagement du territoire, ...) profitent de leur implication dans le processus d'octroi pour faciliter l'obtention des permis et autorisations en échange de gains personnels ? *La réalisation d'une EIE est complexe et nécessite diverses compétences. Les promoteurs se tournent vers les employés de l'ONE ou des membres du CTE pour le montage de leurs dossiers.*	Code : FC-N3
Probabilité **3/5** [Expert 3/5]	**Preuve** 1. « Des opérateurs miniers entretiennent des liens avec les membres du Comité Technique d'Evaluation issus des différents ministères. Il se peut même que les représentants des Comité Technique Environnemental (CTE) des différents secteurs ayant été déjà abordés par l'opérateur effectue une facilitation » Source : Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019), « Entretien avec l'ONE », Madagascar 2. L'ONE seul ne peut pas éradiquer les sources de corruption au niveau du CTE qui est interministériel malgré l'adoption du fréquent changement des membres du comité pour minimiser les relations gênantes. Il revient aux ministères concernés de choisir les personnes qui vont siéger au sein du CTE. **Source :** Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019), « Entretien avec l'ONE », Madagascar 3. « Nous ne pouvons pas nous opposer aux demandeurs de permis environnementaux ayant reçu une autorisation sectorielle. La seule chose que nous pouvons faire est d'avancer des recommandations dans les EIE pour atténuer les impacts ou/et compenser les personnes touchées directement par le projet »

	Source : Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019). « Entretien auprès de l'ONE »
Impact **3/5** [Expert 4/5]	**Preuve** 1. Il y a des cas où les employés de l'ONE et des membres du CTE montent les dossiers Etude d'Impact Environnemental (EIE) pour des opérateurs. **Source :** Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019), « Entretien avec l'ONE », Madagascar
Impact de la corruption L'implication des employés de l'ONE et des membres du CTE dans le montage des dossiers EIE affecte d'une manière négative le standard environnemental exigé défavorisant les communautés.	
Evaluation Probabilité x Impact = 3 x 3 Total des points = 9	

Risque : Quel est le risque que les opérateurs corrompent les OSC en échange de leur silence ? *Les OSC œuvrant dans le secteur minier veillent aux intérêts des communautés et de la Nation. Elles ont un rôle d'interpellation et de plaidoyer. Le manque de financement pourrait pousser ces OSC à troquer leur neutralité contre des avantages financiers.*	Code : CL-N1
Probabilité **2/5**	**Preuve** 1. il arrive parfois que des leaders publics inconnus jusqu'à ce jour fassent surface pour défendre une idée et se taisent après des accords qui ne bénéficient pas forcément de la population **Source :** Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin), « Entretiens avec le DG ONE », Madagascar
Impact **3/5**	**Preuve** 1. La société civile à Madagascar rencontre de nombreux obstacles à l'action collective. Par conséquent son action n'est ni visible, ni compréhensible par et pour les citoyens, et elle perd ainsi sa considération et sa légitimité vis-à-vis de la population. Et pourtant, c'est de cette considération que dépendent la raison d'être et le succès de l'action de la société civile. Il est rare qu'un citoyen sache répondre correctement aux questions : « La société civile, qui est-elle ou qu'est-ce qu'elle est vraiment ? Et que fait-elle exactement ?». **Source :** Isabelle R & Aimée R., (avril 2016), Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ?, ECDPM, p2

	2. Manque de crédibilité de la société civile Un manque de crédibilité vis-à-vis de la population. A défaut des moyens financiers pour rester neutres et indépendants dans leurs rôles naturels d'interpellation et de proposition, les OSC dans ces régions agissent selon la logique du financement. Ceci engendre un flou total qui « limite » le sens de leur responsabilité à l'égard des citoyens **Source :** Isabelle R & Aimée R., (avril 2016), Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ?, ECDPM, p16
Impact de la corruption Lorsque les choses vont mal, le silence des OSC constitue un risque pour les communautés et pourrait conduire à la dérive. La transparence pour le public sur la gestion des ressources est remise en question. Une situation pouvant amener à un conflit social.	
Evaluation Probabilité x Impact = 2 x 3 Total des points = 6	

Risque : Sachant que la société malagasy est de nature patriarcale et respecte l'autorité traditionnelle des ainés, quel est le risque que les intérêts des dirigeants locaux ne coïncident pas avec ceux des membres de la communauté ? *Les communautés locales sont généralement dirigées par des hommes. Les femmes et les jeunes ne prennent pas les grandes décisions lors de la réunion. Le consentement des leaders et des porte-paroles de la communauté est considéré comme celui de toute la communauté.*	Code : CL4
Probabilité **4/5**	**Preuve** 1.Les maires des municipalités visées par le projet soutiennent Base Toliara. Tandis que la population locale conteste le projet minier. **Source :** https://fr.mongabay.com/2019/09/un-projet-dexploitation-miniere-a-madagascar-declenche-des-manifestations-et-divise-la-communaute/ 2.« *Les représentants des 84% de la population concernée par le projet d'exploitation d'ilménite dans les communes de Ranobe, Ankilimalinike, Tsianisiha, Marofoty, Milenaka et Ankililoaka ont déclaré par écrit leur désaccord avec ce projet en expliquant clairement leurs motivations, selon la procédure requise* » **Source** : Communiqué de presse de l'association MAZOTO, CRAAD-OI et fikambanan'ny Masikoro relatif aux responsabilités de l'Office National de l'Environnement (ONE) face aux projets d'exploitation minière à Madagascar/ 19 mars 2014 3.La légitimité traditionnelle encore très prépondérante comme légitimation du pouvoir à Madagascar **Source :** Olivia, R. (octobre 2013) : La légitimation démocratique du pouvoir à Madagascar 4.Ny alina mitondra fisainana ; conscientisation des jeunes

	Source : Entretien avec OSCIE –groupe d'expert 5.Faille dans la consultation publique, non prise en compte des voix des jeunes. Consultation publique ne devrait pas être statique **Source :** enquête auprès des communautés
Impact **5/5**	**Preuve** 1. Un peuple divisé *« Les maires des cinq municipalités visées, lesquelles comptent plusieurs villages chacune, soutiennent Base Toliara.* [...] *Il dit ne pas avoir vu de corruption et affirme que 95 pour cent de ses électeurs soutiennent le projet. Le maire ne sait visiblement pas compter. Plusieurs résidents de Tsianisiha et des autres municipalités se sont opposés catégoriquement au projet d'exploitation. »* **Source :** https://fr.mongabay.com/2019/09/un-projet-dexploitation-miniere-a-madagascar-declenche-des-manifestations-et-divise-la-communaute/ *« Des notables, des autorités locales et des jeunes sans emploi qui se sont déjà inscrits auprès de Base Toliara et qui habitent dans les zones d'intervention du projet, sont unanimes. »* **Source :** http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2019/03/13/base-toliara-demarrage-rapide-du-projet-reclame-par-les-communautes-locales/

2. Des infrastructures communautaires détruites par des vandales

« Ces actes ont été perpétrés malgré l'accord signé le 26 avril dernier par toutes les parties prenantes, y compris les six ministres concernés au sein du gouvernement, pour arrêter tout acte de violence et de destruction des infrastructures dans les zones d'intervention du projet. Cette décision a été prise après le constat de l'incendie du camp de la société minière par un groupe de personnes le 17 avril dernier »

Source :http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2019/06/06/site-de-ranobe-des-infrastructures-communautaires-detruites-par-des-vandales/

Impact de la corruption

Les projets se heurtent à des situations de conflits, de sabotages ou autres tout en provoquant ou accentuant les clivages au niveau de la population locale ce qui n'est pas propice au développement socioéconomique durable. Au final, tout le monde y perd : l'investisseur voit son projet retardé voire arrêté avec une détérioration de son image, la population est sous tension « le vivre ensemble » devient utopique, l'administration est entre le marteau et l'enclume [pression de l'investisseur et impacts associé si retrait permis, pression population et impacts associé si poursuite]

Evaluation

Probabilité x Impact : 4 x 5
Total des points : 20

Risque : Sachant que le rapport EIES n'est disponible qu'en langue étrangère, quel est le risque de corruption associé à l'incompréhension des communautés locales des grandes lignes du rapport ? *L'incompréhension du contenu de l'EIE peut favoriser la corruption si les membres de la communauté ignorent si les problèmes soulevés ont été pris en compte par le promoteur. Les leaders d'opinion pourraient interpréter le contenu à leur manière pour servir leurs propres intérêts*	Code : EIES3 adapté
Probabilité **3/5**	**Preuve** 1. Le contenu d'une Etude d'Impact Environnemental doit au moins comprendre un résumé non technique rédigé en malagasy et en français, afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude ; ce résumé joint à l'étude et qui en fait partie intégrante, indiquera en substance en des termes accessibles au public, l'état initial du site et de son environnement, les modifications apportées par le projet et les mesures envisagées pour pallier aux conséquences dommageables de l'investissement à l'environnement. **Source :** Article 11 du Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) 2. « Nous pensons traduire les rapports EIE en langue malagasy à travers les services d'un consultant mais les termes techniques contenues et le manque de ressources financières nous compliquent la tâche ». L'article 11 du décret MECIE stipule que le rapport peut être rédigé en français ou en malagasy. **Source :** Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019), « Entretien avec l'Office National pour l'Environnement (ONE)» Christian, I. & Henri, R. (décembre 2019), « Entretien avec l'Office National pour l'Environnement (ONE)» 3. Nous réclamons la transparence des informations sur les impacts positifs et négatifs de l'exploitation minière. Les promoteurs du projet ne communiquent que sur les impacts positifs. **Source :** Christian, I. & Henri, R. (septembre2019), « Enquête au niveau des communautés locales dans la région Sud-Ouest et les sociétés civiles locales »
Impact **4/5**	**Preuve** 1. Des infrastructures communautaires détruites par des vandales *« Ces actes ont été perpétrés malgré l'accord signé le 26 avril dernier par toutes les parties prenantes, y compris les six ministres concernés au sein du gouvernement, pour arrêter tout acte de violence et de destruction des infrastructures dans les zones d'intervention du projet. Cette décision a été prise après le constat de l'incendie du camp de la société minière par un groupe de personnes le 17 avril dernier »* **Source :** http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2019/06/06/site-de-ranobe-des-infrastructures-communautaires-detruites-par-des-vandales/ 2. Un peuple divisé « Les maires des cinq municipalités visées, lesquelles comptent plusieurs villages chacune, soutiennent Base Toliara. [...] Il dit ne pas avoir vu de

	corruption et affirme que 95 pour cent de ses électeurs soutiennent le projet. Le maire ne sait visiblement pas compter. Plusieurs résidents de Tsianisiha et des autres municipalités se sont opposés catégoriquement au projet d'exploitation. » Source : https://fr.mongabay.com/2019/09/un-projet-dexploitation-miniere-a-madagascar-declenche-des-manifestations-et-divise-la-communaute/ « Des notables, des autorités locales et des jeunes sans emploi qui se sont déjà inscrits auprès de Base Toliara et qui habitent dans les zones d'intervention du projet, sont unanimes. » Source : http://www.midi-madagasikara.mg/economie/2019/03/13/base-toliara-demarrage-rapide-du-projet-reclame-par-les-communautes-locales/
Impact de la corruption L'incompréhension des communautés locales des grandes lignes du rapport EIE est favorable à des rumeurs qui créent des tensions sociales et la contestation du projet. Les projets se heurtent à des situations de conflits, de sabotages ou autres tout en provoquant ou accentuant les clivages au niveau de la population locale ce qui n'est pas propice au développement socioéconomique durable. Finalement, tout le monde y perd : l'investisseur voit son projet retardé voire arrêté avec une détérioration de son image, la population est sous tension « le vivre ensemble » devient utopique, l'administration est entre le marteau et l'enclume [pression de l'investisseur et impacts associé si retrait permis, pression population et impacts associé si poursuite]	
Evaluation Probabilité x Impact : 3 x 4 Total des points : 12	

Risque : Quel est le risque que la dépendance de l'ONE aux financements apportés par les promoteurs entraine la perte d'objectivité de l'équipe impliquée dans l'organisation des évaluations environnementales ? *L'ONE manque de moyens pour l'organisation des évaluations environnementales et les indemnités allouées au personnel de l'Administration sont insuffisantes. Pour pallier à ce manque, les promoteurs prennent en charge les dépenses occasionnées. Cette situation a un impact sur la neutralité et l'objectivité du personnel de l'Administration impliqué dans la mission.*	Code : EIES-N2
Probabilité **2/5** [Expert 4/5]	**Preuve** 1. Ce sont les opérateurs qui financent le carburant lors des évaluations environnementales sur la base d'un protocole d'accord. **Source :** Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019), « Entretiens avec l'Office National pour l'Environnement (ONE)», Madagascar 2. Les indemnités de terrain allouées au personnel de l'Administration étant insuffisantes, il arrive que les opérateurs prennent en charge le paiement des chambres et de la restauration des missionnaires.

	Source : Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019), « Entretien avec l'Office National pour l'Environnement (ONE)», Madagascar Christian, I. & Henri, R. (décembre 2019), « Entretien avec l'Office National pour l'Environnement (ONE)», Madagascar 3. L'Office National pour l'Environnement (ONE) ne fait pas partie des bénéficiaires des différentes redevances minières « Pour Serge Zafimahova, membre de la société civile, il est indispensable d'assurer son indépendance financière. L'Office National pour l'Environnement (ONE) ne figure pas dans la liste des bénéficiaires des différentes redevances minières. Ses ressources proviennent généralement des grands exploitants qui demandent des permis environnementaux. » **Source : Alain G., (29 mars 2018), Le paradoxe du secteur minier, Publié dans Economie, Mines sur http://agir.avec.madagascar.over-blog.com/2018/03/le-paradoxe-du-secteur-minier.html**
Impact **3/5** (Expert 3/5)	**Preuve** 1. L'éloignement des localités concernées entraine des lacunes dans l'organisation des consultations publiques. Il y a des affichages qui précisent la date et l'heure des consultations publiques effectuées par L'Office National pour l'Environnement (ONE) en collaboration avec les autorités locales. La convocation du public concerné est laissée à la libre appréciation des autorités locales (communes et fokontany) **Source :** Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019) « Entretien avec l'office national pour l'environnement (ONE)», Madagascar 2. L'équipe du Comité Technique d'Evaluation doit être pluridisciplinaire et ses membres peuvent entretenir des liens avec les opérateurs. Ces liens sont exploités par les opérateurs dans le processus MECIE. **Source :** Christian, I. & Henri, R. (Septembre 2019), « Entretiens avec l'Office National pour l'Environnement (ONE)», Madagascar
Impact de la corruption En acceptant les traitements de faveur offerts par les promoteurs de projets, les membres du CTE pourraient se sentir redevables aux opérateurs en perdant leur neutralité et leur objectivité dans le processus d'évaluation environnementale. Cette situation pourrait avoir un impact sur le standard du volet environnemental du projet. Ce qui conduit à une perte de confiance des communautés envers l'ONE	
Evaluation Probabilité x Impact = 2 x 3 Total des points = 6	

Risque : Sachant que l'ONE manque de ressources, quel est le risque que le suivi du respect du cahier de charge soit insuffisant ? *L'ONE s'occupe de l'évaluation environnementale. Les ressources allouées par la loi ne sont pas suffisantes pour permettre à l'ONE de s'acquitter de ses tâches.*	Code : PP18
Probabilité **3/5**	**Preuve** 1. « La contribution du promoteur aux frais d'évaluation de l'étude d'impact environnemental (EIE) et du suivi du Programme de Gestion Environnemental du Projet (PGEP) est fixé par l'Annexe III du décret MECIE. Il est de 0,5 du montant de l'investissement matériel lorsque celui-ci est inférieur à 2 milliards d'Ariary » Source : Annexe III du décret n°99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n°2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) Source : https//www.pnae.mg/evaluation/processus.html 2. Ce sont les opérateurs qui financent les carburants pour le suivi environnemental sur la base d'un protocole d'accord. **Source :** Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019), « Entretiens avec l'Office National pour l'Environnement (ONE)», Madagascar 3 .Les indemnités de terrain alloué au personnel de l'Administration étant insuffisant, il arrive que les opérateurs prennent en charge le paiement des chambres et de la restauration des missionnaires (cas exceptionnel). **Source :** Christian, I. & Henri, R. (septembre 2019), « Entretien avec l'Office National pour l'Environnement (ONE) », Madagascar 4. Les ressources de l'Office National pour l'Environnement (ONE) sont insuffisantes « Pour Serge Zafimahova, membre de la société civile, il est indispensable d'assurer son indépendance financière. L'Office National pour l'Environnement (ONE) ne figure pas dans la liste des bénéficiaires des différentes redevances minières. Ses ressources proviennent généralement des grands exploitants qui demandent des permis environnementaux. » **Source :** *Alain G., (29 mars 2018), Le paradoxe du secteur minier,* Publié dans Economie, Mines sur http://agir.avec.madagascar.over-blog.com/2018/03/le-paradoxe-du-secteur-minier.html
Impact **4/5**	**Preuve** 1. L'exploitation minière illicite et artisanale constitue également l'un des facteurs premiers de la destruction des ressources naturelles du pays. Attirant un grand nombre de Malagasy, l'exploitation minière illicite menace les ressources naturelles dans la mesure où les produits miniers sont dans la majeure partie des cas situés dans les réserves forestières ou dans les aires protégées. Source : http://www.midi-madagasikara.mg/societe/2018/12/29/les-ressources-naturelles-sont-en-danger-a-cause-des-mouvements-migratoires/ 2. A Madagascar, des exploitations minières illégales persistent dans les aires protégées de l'est du pays, pointe l'organisation de protection de

	l'environnement Conservation International Madagascar dans son dernier rapport du mois de décembre. Ces mines artisanales illégales détruisent la biodiversité de ces aires protégées, mais fragilisent aussi les conditions de vie de la population Source : http://www.rfi.fr/afrique/20171230-madagascar-forets-protegees-menacees-exploitation-miniere-illegale-saphir 3. A l'issue d'une descente effectuée par une délégation ministérielle dirigée par le ministre des Mines et des ressources stratégiques, Fidiniavo Ravokatra, l'Etat a décidé de fermer des exploitations non conformes et de sceller les engins. Les motifs de ces fermetures : contrat résilié avec la société Kraoma titulaire de périmètre, irrégularités des permis d'exploitation et environnemental, absence de cahier de charge. **Source :** https://www.madagascar-tribune.com/Des-sites-d-exploitation-aurifere-a-Betsiaka-fermes.html
Impact de la corruption En acceptant les traitements de faveur offerts par les promoteurs de projets, les membres du CTE pourraient se sentir redevables aux opérateurs en perdant leur neutralité et leur objectivité dans le processus d'évaluation environnementale. Cette situation pourrait avoir un impact sur le standard du volet environnemental du projet. Ce qui conduit à une perte de confiance des communautés à l'ONE	
Evaluation Probabilité x Impact = 3 x 4 Total des points = 12	

Risque : S'il y a la reprise imminente du processus d'octroi de nouveaux permis miniers, quel est le risque que le personnel et les directeurs du cadastre ne soient pas en mesure de faire face à la charge de travail ? *La charge excessive de travail et l'insuffisance des ressources ralentissent le processus d'octroi, créant des incitations à demander de « l'argent pour accélérer le processus » et, dans le cas des fonctionnaires, à manipuler le processus en travaillant sur des demandes sélectionnées.*	Code : FC3
Probabilité **2/5**	**Preuve** 1. Plusieurs dossiers en suspens au BCMM « *Par ailleurs, actuellement le nombre des permis en vigueur diminue d'année en année suite à la suspension d'octroi de nouveau permis tel que détaillé en la Section 4.2.6 de ce rapport. Ainsi, de nombreux renouvellements de permis sont également restés en attente des décisions ministérielles* » **Source :** ITIE Madagascar, (2016), Rapport final ITIE 2016 2.Traitement des dossiers au bureau du cadastre minier

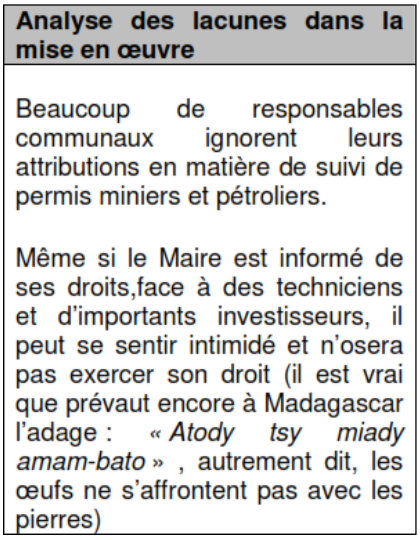
	« *La reprise de l'octroi de nouveaux permis exige des mesures concernant les demandes déposées ou instruites avant la publication des textes fixant les nouvelles conditions d'octroi. Les demandes en instance ne doivent pas être concernées par les nouvelles conditions telles que les compétences technique et financière du demandeur, le cahier de charges etc. par principe de la non-rétroactivité de la loi. Les demandes ont été déposées sous une loi bien déterminée et les frais d'instruction ont été payés sous la même loi.* » **Source :** Banque Africaine de Développement, (2018), Etude sur la valorisation des revenus issus de l'exploitation des ressources extractives 3. Avant de rouvrir le cadastre, il faudra renforcer la fonctionnalité technique et administrative du BCMM « *Il serait donc recommandé avant la réouverture du cadastre pour la réception de nouvelles demandes, en plus du replacement des équipements manquants, de tenir un atelier avec la participation de tous les agents (y compris ceux des bureaux décentralisés et aussi les directeurs régionaux), pour rappeler les principes conceptuels cadastraux de base et pour réexaminer les procédures actuelles, notamment par rapport à l'enregistrement des demandes aux bureaux décentralisés, et aussi pour le déblocage de l'octroi des demandes en cours d'instruction aux bureaux régionaux et dont la signature des titres correspond aux directeurs régionaux.* » **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 28 4. Manque de personnel au niveau du BCMM régional pour la réception et l'enregistrement des demandes. Seulement deux personnes se chargent de la réception et du traitement des dossiers : le technicien et le chef de bureau. Source : Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin). Entretien auprès du Bureau du Cadastre Minier Fort-Dauphin, Fianarantsoa, Toliara. Madagascar 5. Consultation des Organisations de la Société Civile (OSC) sur le processus d'octroi de la réouverture de l'octroi des permis miniers par le consultant de la banque mondiale Paulo De Sa et l'équipe de la Direction Générale des Mines Source : Compte-rendu de réunion de l'Organisation des Sociétés Civiles sur l'Industrie Extractive le 05 avril 2019 au SAF-FJKM
Impact **2/5**	**Preuve** 1. Les demandes doivent être traitées dans un délai « acceptable » **Source :** Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin), « Entretiens auprès du BCMM », Madagascar 2. Le traitement des dossiers de demande de permis assorti éventuellement de conditions préalables imposées par l'administration minière prendra plus de temps.

	Source : Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin) : Entretiens avec Directeur Général des Mines 3. Avec le gel des permis miniers, la corruption est déjà élevée. Avec l'ouverture des permis miniers sans conditions préalables comme l'apurement cadastral, le risque de corruption est encore élevé. « En Mai 2011, trois permis ont été octroyés de façon discriminatoire et discrétionnaire (Affaire Mpumalanga Ressources Mining) » Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.21
Impact de la corruption Le traitement des dossiers en suspens assorti des conditions préalables d'octroi suscitera une surcharge de travail pour les employés du BCMM et au Ministère chargé des Mines, une situation exceptionnelle favorable à la corruption. Le principe du « premier venu, premier servi » ne sera pas respecté et la légitimité du BCMM sera remise en question.	
Evaluation Probabilité x Impact : 2 x 4 Total des points : 20	

Risque : Quel est le risque que le manque de suivi des travaux effectués par les demandeurs permette l'accumulation des permis pour spéculation ? *Le Code Minier stipule une réduction de superficie lors du renouvellement de permis si le promoteur n'a pas entrepris de travaux dans le périmètre. Etant donné que le BCMM ne dispose pas de système efficace pour assurer le suivi des investissements et des travaux réellement effectués sur terrain, des opérateurs profitent de cette faille du système pour accumuler des permis.*	Code : PP16 adapté
Probabilité **2/5**	**Preuve** 1. « *L'organe chargé de l'inspection minière ainsi que les Collectivités Territoriales Décentralisées chacun en ce qui les concerne, assurent le suivi de l'exécution des obligations incombant aux titulaires de permis miniers, en se basant sur l'étude des rapports fournis par les titulaires, ainsi que par des visites sur terrain des centres de recherches et/ou d'exploitation.* » **Source :** Article 96 du Code Minier 2005 (Loi n°99-022 du 19 août 1999 modifiée par la Loi n°2005-021 du 27 juillet 2005 portant Code minier) 2. Le dossier de demande de renouvellement de Permis miniers doit comporter le descriptif des travaux réalisés de la précédente période de validité du Permis minier. Source : Article 115 du décret N°2006-910 du 19 août 2006 portant application du code minier 3. Il existe des vérifications de l'éligibilité des demandeurs pendant l'instruction de la demande par le BCMM

	Source : Article 117 du décret N°2006-910 du 19 août 2006 portant application du code minier Source : Transparency International-Initiative Madagascar, (novembre 2019) : Cartographie des processus d'octroi des permis miniers
Impact **4/5**	**Preuve** 1. Spéculation passive des permis miniers Source : ITIE Madagascar, [août 2015] : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 22
Impact de la corruption Le manque de suivi de l'utilisation des permis miniers conduit à la spéculation passive des permis miniers. Les données géologiques ne sont pas développées et Madagascar ne sera pas attrayant pour les investisseurs dans le secteur minier.	
Evaluation Probabilité x Impact = 2x4 Total des points = 8	

Risque : Quel est le risque que les lanceurs d'alerte ne soient pas protégés par la loi ? *Des lois anticorruptions ont été élaborées par le BIANCO. Elles permettent de protéger l'identité du lanceur ou de la lanceuse d'alerte mais pas sa sécurité.*	Code : FC18
Probabilité **4/5**	**Preuve** 1. Emprisonnement d'un militant Le verdict est tombé pour Raleva, un membre de l'organisation de défense des droits humains « Justice et paix » et un défenseur de l'environnement. Celui-ci avait à maintes reprises dénoncé l'exploitation aurifère illégale effectuée par des Chinois à Vohilava et Ambaladara dans la région Vatovavy Fitovinany **Source :** Ny Aina R, (28 octobre 2017), Deux ans d'emprisonnement avec sursis pour Raleva, Madagascar Tribune, disponible sur https://www.madagascar-tribune.com/Deux-ans-d-emprisonnement-avec,23390.html 2. Abus de pouvoir Raleva, un fermier de 61 ans, est placé en détention provisoire depuis le 27 septembre par les autorités malgaches après avoir demandé à voir le permis qui autorise une société minière à opérer à proximité de son village. Ce sera au moins la sixième fois que les autorités ciblent les opposants au trafic d'animaux sauvages ou à la saisie de terres. Les militants écologistes affirment que leur travail est entravé par deux obstacles : d'un côté les tentatives de corruption et des menaces de la part

	des trafiquants et de l'autre, les emprisonnements et amendes de la part du gouvernement. **Source :** Edward C., (5 janvier 2018), Un autre défenseur de l'environnement malgache emprisonné, MONGABAY , disponible sur https://fr.mongabay.com/2018/01/defenseur-de-lenvironnement-malgache-emprisonne/
Impact **4/5**	**Preuve** 1. Lacunes  **Analyse des lacunes dans la mise en œuvre** Beaucoup de responsables communaux ignorent leurs attributions en matière de suivi de permis miniers et pétroliers. Même si le Maire est informé de ses droits,face à des techniciens et d'importants investisseurs, il peut se sentir intimidé et n'osera pas exercer son droit (il est vrai que prévaut encore à Madagascar l'adage : « *Atody tsy miady amam-bato* » , autrement dit, les œufs ne s'affrontent pas avec les pierres) **Source :** GIZ, (01 octobre 2012) ANALYSE DU SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES A MADAGASCAR, P140 2. Face aux injustices la population en vient aux mains Face à la détermination des manifestants qui ont refusé de faire machine arrière, l'Emmoreg a opté pour la manière forte. Des grenades lacrymogènes ont été lancées contre les manifestants. En retour, ces derniers ont riposté par des jets de pierres. **Source :** David R,(23 septembre 2016), Soamahamanina: Violents affrontements entre l'Emmoreg et les habitants, disponible sur http://www.midi-madagasikara.mg/a-la-une/2016/09/23/soamahamanina-violents-affrontements-entre-lemmoreg-habitants/
Impact de la corruption Si les lanceurs d'alerte ne sont pas protégés par la loi, deux cas peuvent se produire. Soit les mouvements se taisent face à l'oppression, soit se révoltent avec des débordements.	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 4 Total des points = 16	

Risque : Quel est le risque si les sites de carrières ne sont pas intégrés dans la carte de retombe minière ? *Des informations cadastrales incomplètes peuvent entraîner un chevauchement des zones de permis, ce qui pourrait inciter les titulaires de permis ou les exploitants de substances de carrière à se livrer à des pratiques entachées de corruption pour pousser les employés du cadastre à « régler » le problème en leur faveur.*	Code : CP17 adapté
Probabilité **3/5**	**Preuve** 1. Les sites de carrière ne sont pas disponibles sous forme géolocalisée via les services du BCMM. **Source :** PAGE/GIZ, Présentation des résultats sur l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre de mine responsable de l'EMAPE adapté au contexte Malgache | 23 juillet 2019 **Source** : bcmm.mg 2. Le site web n'est pas opérationnel. La disponibilité et l'accès à l'information cadastrale correcte et mise à jour sont des conditions essentielles pour garantir la transparence de la gestion cadastrale. Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 24 3. L'information cadastrale n'est pas mise à jour dans la base de données ni sur les cartes de retombe : les carrières. Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 20 4.Acquisition d'équipements au niveau du BCMM central et des BCMM décentralisés Source : ITIE Madagascar, (Mars 2017) : Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers, p.9-13
Impact **4/5**	**Preuve** 1. Empiètements entre les titres miniers conventionnels et les carrières car les autorités des communes n'ont pas le moyen pour transmettre au BCMM les informations correspondantes aux carrières octroyées. Source : ITIE Madagascar, [Mars 2017] : Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 9 Source : ITIE Madagascar, [Août 2015] : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 20
Impact de la corruption L'utilisation des informations cadastrales qui ne sont pas à jour ne garantit pas la transparence et la bonne gestion des titres miniers. La crédibilité du BCMM est affectée	
Evaluation Probabilité x Impact = 3 x 4 Total des points : 12	

Risque : Sachant que les demandeurs de permis miniers ne peuvent vérifier avec certitude les demandes déposées au niveau régional, quel est le risque que le manque de rigueur au niveau de l'enregistrement des demandes de permis affecte la mise en pratique du principe du « Premier venu, premier servi » ? *Un système d'octroi qui enregistre toutes les demandes de permis de recherche ou d'exploitation, permet aux acteurs [y compris les fonctionnaires à tous les niveaux de l'administration] de connaître le statut des demandes. Un système où le cahier d'enregistrement n'est pas mis à jour régulièrement suscite un climat d'incertitude pour les demandeurs comme les informations peuvent être manipulées par des fonctionnaires.*	Code : PP1
Probabilité **3/5**	**Preuve** 1. Le cahier d'enregistrement était mis à jour « à posteriori », une fois que la base de données a été mise à jour et à partir des informations qui y sont contenues. C'était la situation constatée dans la plupart des Directions Interrégionales. **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.27 2.Le cahier d'enregistrement n'est jamais mis à jour et il contient seulement les demandes déposées au bureau de cadastre décentralisé. C'était la situation constatée à Fianarantsoa. Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 27 3. Il n'existe pas cahier d'enregistrement, son utilisation a été abandonnée et on utilise exclusivement les fichiers numériques ou l'information à l'écran pour établir l'ordre des demandes. C'était le cas au bureau cadastral de Mahajanga. Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.27 4. Acquisition d'équipements au niveau du BCMM central et des BCMM décentralisés Source : ITIE Madagascar, (Mars 2017) : Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers, p.9-13
Impact **5/5**	**Preuve** 1. Le manque de rigueur dans l'application du cadre juridique peut affecter l'image et le prestige du Bureau du cadastre minier de Madagascar **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.27 2. Ces écarts par rapport aux procédures correctes peuvent affecter la mise en pratique du principe « premier arrivé, premier servi », Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 27 3. Conflits entre demandeurs de permis au niveau des bureaux régionaux des cadastres miniers Compte tenu la courte durée de la mission, il n'a pas été possible de visiter les bureaux décentralisés. Cependant, et selon les informations compilées

	par le Consultant au bureau central, il n'existe pas des modifications par rapport au diagnostic 2015, et comme il avait été déjà constaté, au moins dans certains cas les bonnes pratiques et les procédures avaient été abandonnées, notamment en relation avec les communications entre le bureau décentralisé et le bureau central et aussi par rapport à l'enregistrement des demandes. Il est à rappeler que ces déviations des procédures peuvent affecter la mise en pratique du principe du « premier arrivé, premier servi », au moins pour les demandes déposées auprès des bureaux régionaux, et représenter une source potentielle de conflits et d'erreurs cadastraux qui affectent très sérieusement la rigueur et la transparence des bureaux cadastraux décentralisés. Source : ITIE Madagascar, (Mars 2017) : Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers, p.12-13
Impact de la corruption Le manque de rigueur dans les enregistrements des demandes au niveau des bureaux du cadastre minier décentralisés a un impact sur la transparence du système d'octroi et pourrait affecter le principe du « premier venu, premier servi ». La crédibilité du BCMM est affectée.	
Evaluation Probabilité x Impact : 3 x 5 Total des points : 15	

Risque : Si un système « premier venu, premier servi » est en place mais que l'ordre d'arrivée des dossiers au niveau du Ministre en charge des mines (pour les PR et PE) ou du Directeur Inter-Régional des Mines (pour les PRE) n'est pas toujours respecté lors de la signature des permis, quel est le risque que les opérateurs doivent négocier pour accélérer le processus d'octroi de permis ? *Le système ne prévoit pas de signature des actes d'octroi d'une manière séquentielle (premier venu, premier servi). Seules les arrivées des demandes sont soumises à cet enregistrement. Cette faille du système pourrait être exploitée par les décideurs à des fins personnelles.*	Code : PP3
Probabilité **3/5**	**Preuve** 1. De simples notes parachèvent le processus d'octroi de manière douteuse De même, une simple note ministérielle (voir Annexe IV) a été utilisée pour autoriser l'enregistrement et l'octroi individualisé et exceptionnel de trois permis, d'une façon discriminatoire et discrétionnaire. Cette situation s'est produite en mai 2011, six mois après la fermeture du cadastre pour la réception de nouvelles demandes et par la suite, plus aucune autre demande n'a été enregistrée (voir Figure 6). Afin de garantir la transparence et l'équité, il faut demander la divulgation des raisons pour lesquelles le demandeur de ces

	trois permis a reçu un traitement si exceptionnel et apparemment discrétionnaire de l'administration minière. **Source** : ITIE MADAGSCAR, (aout 2015), Diagnostique de la gestion des titres miniers, P21 2. 50 demandes octroyées sans critères clairs Comme il a été déjà mentionné ci-dessus, il y a eu récemment certaines demandes (à peu près une cinquantaine) de renouvellement et/ou de transformation qui ont été signées à partir du mois de décembre 2014. Néanmoins, rien ne permet d'affirmer que ces octrois ont suivi l'ordre d'enregistrement des demandes. Il est à rappeler qu'un des principes de base de l'activité cadastrale doit être l'absence de discrétion pour éviter les traitements préférentiels et respecter l'ordre de priorité dicté par l'ordre d'enregistrement. Par conséquent et afin de garantir la transparence de la gestion cadastrale, il est conseillé que le Ministère publie les critères appliqués pour sélectionner (d'entre les 1500 dossiers en attente) les 50 demandes octroyées. **Source : ITIE MADAGSCAR, (aout 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers, p21** 3. Le risque de corruption se trouve au niveau de la signature des permis miniers **Source : Atelier de lancement à Madagascar du programme« Accountable Mining Programme(AMP) »Hôtel Panorama, Andrainarivo, Antananarivo, le 15 mars 2019 (séance de questions-réponses)**
Impact **4/5**	**Preuve** 1. Cependant, dans le cycle total des procédures cadastrales, depuis la demande jusqu'à l'octroi, les prescriptions du cadre légal, notamment le respect au principe "premier venu, premier servi" n'ont été pas respectées. Bien que les règles et l'ordre suivi par le BCMM pour l'instruction des demandes ait strictement respecté l'ordre du cahier d'enregistrement, le respect de la priorité reste incertain pour la séquence de signature au niveau du ministère, et aussi pour la publication des arrêtés à la primature. **Source** : Enrique O, (aout 2015), Diagnostique de la gestion des titres miniers, ITIE MADAGASCAR, P21 2. Un nombre d'investisseurs (notamment australiens) se sont découragés et ont quitté Madagascar. **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 11
Impact de la corruption Le non-respect du principe du « premier venu, premier servi » affecte la crédibilité du système d'octroi des permis miniers et l'attractivité du pays pour les investisseurs sérieux.	
Evaluation Probabilité x Impact = 3 x 4 Total des points =12	

Risque : Sachant que des dossiers sont égarés au niveau de la Primature, quel est le risque que celle-ci accorde une priorité aux demandes générant des gains personnels ? *Avoir le numéro d'insertion au Journal Officiel de la République constitue l'une des étapes à franchir avant l'obtention du son permis minier. Ce passage à la Primature pourrait être exploité par des fonctionnaires à des fins personnelles.*	Code : PP-N1
Probabilité **4**	**Preuve** 1. Le témoignage des participants révèle les pratiques de la primature dans le processus d'octroi. « La primature s'arroge un rôle dans l'instruction des dossiers de demandes de permis lors de l'attribution du numéro d'enregistrement pour la publication des arrêtés d'octroi dans le journal officiel de la République » **Source :** Transparency International-Initiative Madagascar, (Mars 2019): Atelier de lancement à Madagascar du programme « Accountable Mining Programme(AMP) », Session questions-réponses, Hôtel Panorama, Andrainarivo, Antananarivo le 15 mars 2019 2. Il n'y a pas de retour sur les dossiers envoyés à la primature **Source : Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin). « Entretien auprès du ministère » Madagascar** 3. Création d'une autorisation non-prévue par les textes L'ajout d'un niveau d'autorisation pour l'octroi d'un titre minier qui n'est pas prévu dans les textes légaux. La primature doit faciliter la publication des arrêtés d'octroi et il semble que cette étape prenne de plus en plus de temps, comme si la primature s'arroge un rôle d'instruction des dossiers, ce qui n'est pas prévu par la loi. Le Décret d'application du Code Minier prévoit en effet que c'est le ministre des mines qui signe **Source : ITIE MADAGSCAR, (aout 2015), Diagnostique de la gestion des titres miniers, P23**
Impact **4**	**Preuve** 1. Plusieurs dossiers sont en attente à la primature pour des raisons inconnues **Source :** Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin). « Entretien auprès du ministère» Madagascar 2. Lourdeur dans le processus De plus et comme conséquence de la circulation inutile des dossiers cadastraux [actuellement, le dossier complet est envoyé à la Primature pour la procédure de publication], il a été détecté qu'à peu près deux décennies de dossiers sont égarés. De l'avis du Consultant, cet envoi de dossier n'est pas nécessaire car les dossiers complets ne devraient jamais sortir du BCMM et la circulation doit être restreinte aux documents strictement nécessaires pour la signature et la publication.

	Source : ITIE MADAGSCAR, (aout 2015), Diagnostique de la gestion des titres miniers, P23
Impact de la corruption Le passage à la Primature pour avoir le numéro d'insertion au Journal Officiel de la République pourrait être exploité par des fonctionnaires à des fins personnelles en créant une lourdeur administrative. La réputation du Gouvernement ainsi que sa légitimité sont affectées.	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 4 Total des points = 16	

Risque : Quel est le risque que les rencontres directes entre les demandeurs de permis et les décideurs influencent la décision d'octroi due au favoritisme ou aux pots-de-vin ? *La loi ne prévoit pas de telles rencontres. La suspension de l'octroi des nouveaux permis et le traitement au "cas par cas" des demandes pourraient profiter aux décideurs en leur accordant plus de pouvoir.*	Code : PP-N2
Probabilité **4/5** [Expert 1 - 4/5] [Expert 2 - 5/5]	Preuve 1. Des permis obtenus sous fond de suspicion de pots-de-vin. Les habitants suspectent que « des hauts dirigeants [se, ndlr] sont associés avec les chinois, ou ce serait une grosse commission à la clé pour avoir octroyé ce permis sans même demander l'avis de la population qui a exploité et défriché ces terrains depuis bien longtemps» **Source :** Chine Magazine, (23 Juin 2016), A Madagascar, manifestation contre un projet minier chinois, sur https://www.chine-magazine.com/a-madagascar-manifestation-contre-un-projet-minier-chinois/ 2. Les interactions humaines source de corruption Source : Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin). « Entretien auprès des Bureaux du Cadastre Minier » Madagascar 3. Manipulations et manigances dans l'octroi des permis de la compagnie Mpumalanga Mining Ressources « En 2011, la compagnie MPUMALANGA Mining Resources, une filiale du groupe Tata [Inde], semble avoir été victime de machination en payant officiellement au BCMM, un « droit de concession » pour 5 ans non existant dans les textes en vigueur et être quasiment victime d'escroquerie de faux permis. » Source : Conférence des évêques de Madagascar-Projet Taratra, (Août 2015) : Etat et perspectives du secteur extractif à Madagascar, p.11 « Les arrêtés ministériels sur le fondement desquels les Prétendus permis (n°39655, n°39656 et n°39657) auraient été délivrés mais n'ont jamais existé matériellement » Source : Lettre du Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole, portant référence N° 191-2017-MPMP/SG/DGM (voir en annexe) en date du 04 décembre 2017
Impact **5/5**	Preuve 1. La légitimité du pays en lui-même est remise cause pas uniquement au niveau de la délivrance de permis « L'absence d'une corruption dans un pays se caractérise par la liberté de la presse, l'ouverture des données sur les comptes publics, le haut degré

[Expert 1 - 5/5] [Expert 2 - 5/5]	d'intégrité des responsables publics, l'équité de la justice indépendamment de la position sociale des citoyens et indépendance des institutions judiciaires. Il reste à savoir si Madagascar possède même un seul de ces critères cités. » **Source :** Rédaction Midi Madagasikara, (3 janvier 2017), la corruption dans tous ses états, sur http://www.midi-madagasikara.mg/dossiers/2017/01/03/la-corruption-dans-tous-ses-etats/ 2. La crédibilité du système d'octroi des permis a été atteinte « La gestion des titres miniers à Madagascar a été affectée par un manque de transparence depuis le début de la crise politique. Le « gel » des nouveaux permis miniers a dissuadé la recherche minière et favorisé l'opacité. La réputation du BCMM a été endommagée malgré sa fonctionnalité technique, ce qui risque d'affecter durablement le secteur minier malagasy si des mesures correctives ne sont pas adoptées d'urgence. » Source : ITIE Madagascar, (Août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers
Impact de la corruption Le bien-fondé de la décision d'octroi est remis en question. La légitimité du ministère chargé des Mines est ébranlée entrainant une mauvaise réputation du Gouvernement	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 5 Total des points = 20	

Risque : S'il n'y a pas de délai défini au niveau de la signature des permis, quel est le risque que les opérateurs négocient ou recourent au paiement de facilitation pour accélérer le processus d'octroi des permis ? *Le délai de délivrance des permis miniers à Madagascar ne peut excéder 30 jours ouvrables suivant la date du dépôt de la demande. Cependant, le time line au niveau de la signature des permis miniers n'est pas bien explicite incite conduisant les opérateurs à négocier pour accélérer le processus d'octrois des permis miniers.*	Code : CP12
Probabilité **4/5**	**Preuve** 1. Les délais peuvent aller jusqu'à plusieurs années Les opérateurs critiquent aussi la transparence du processus de même que sa lourdeur surtout pour les transformations de permis PR en permis PE. À titre d'exemple, la demande de HOLCIM avait été déposée en 2008 et la réponse n'est arrivée qu'en 2015 **Source :** Banque Africaine de Développement, (juillet 2019), Etude sur la valorisation des ressources extractives, Madagascar 2. Paiement de facilitation ou d'intervention Comment la société MPUMALANGA a été amenée à « payer » auprès d'un organe officiel comme le BCMM un droit sur des permis illégaux ? Il est vrai que la signature d'un officiel ne peut que conforter la vraisemblance des faux permis. Le régime de transition a « régularisé », les faux permis n° 39655,39656 et 39657 du 23 juin 2011 avec les mêmes numéros de permis le 02 janvier 2014. D'actualité en 2015, des interventions existent en haut lieu pour « régulariser »

	un énième fois le dossier… De tels actes discréditent les engagements et la signature de l'État. Étudier le cas et voir la suite à donner… **Source : TARATRA, (12 août 2015), Etat et perspectives du secteur extractif à Madagascar, Madagascar** 3. « Le BCMM respecte le temps d'instruction des demandes. Il peut arriver même que l'instruction se fasse en moins de 5 jours. Mais, les dossiers prennent beaucoup de temps au niveau de la signature des permis. Cette lenteur affecte beaucoup la réputation du BCMM même si le problème ne se trouve pas au niveau du cadastre. » **Source : Christian, I. & Henri, R. (Mai à Juin 2019). « Entretien auprès des bureaux du cadastre Minier de Madagascar, Antananarivo, Fort-Dauphin, Fianarantsoa, Toliara** 4. Le risque de corruption est au niveau de la signature des permis miniers Source : Atelier de lancement à Madagascar du programme « Accountable Mining Programme(AMP) »Hôtel Panorama, Andrainarivo, Antananarivo, le 15 mars 2019 (séance de questions-réponses)
Impact **4/5**	**Preuve** 1. Des permis sortent sans raison claire « Sur les permis octroyés, deux sont des permis de recherche, et l'essentiel sont des PRE (Permis de Recherche et d'exploitation) destinés aux petites mines. Les deux permis de recherche (PR) ont été octroyés en 2018. Selon le BCMM, les nouveaux permis concernent des demandes effectuées avant le gel de 2011 et ont été accordés sur instruction du Ministère de tutelle. » **Source :** ITIE-Madagascar, Rapports de réconciliation 2017 et 2018 Partie I –Informations contextuelles, Madagascar 2. Des négociations ont dû avoir lieu pour que des nouveaux permis soient sortis durant la période de suspension. « Nous comprenons que la même année 2018, ces deux nouveaux permis de recherche portant référence PR 29834 et PR 29835 accordées à un particulier ont été cédés et transformés en Permis d'exploitation (PE) par la société North Mining Export SARL. Enfin, nous constatons que deux permis ont été accordés sur 116 dossiers en 2017, et que huit permis ont reçu une signature d'octroi sur 238 dossiers en 2018. Nous comprenons que ces traitements de permis ont été basés sur des directives du Ministère de tutelle plutôt que sur des critères techniques et financiers. » Source : ITIE-Madagascar, Rapports de réconciliation 2017 et 2018 Partie I –Informations contextuelles, Madagascar 3. Baisse de l'attractivité du secteur minier de Madagascar pour les investisseurs « La superficie de recherche à annuler est le double de celle des titres en cours de validité. Ainsi, à moins qu'il n'y ait une demande massive de nouveaux titres pour compenser cette diminution au moment de la réouverture du cadastre pour la réception de nouvelles demandes, une grande partie du pays restera également sans exploration. Cependant, les modifications du cadre juridique en cours de préparation (voir chapitre 6) dont plusieurs vont à l'encontre des meilleures expériences internationales en matière de développement du secteur minier, ne contribuent pas à l'attractivité de Madagascar pour les investissements miniers. »

	Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 13
Impact de la corruption Les opérateurs sont poussés à négocier l'avancement de leurs dossiers dans les démarches administratives. L'impartialité dans la décision d'octroi est l'objet d'un doute donnant ainsi une mauvaise réputation au pays.	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 4 Total des points =16	

Risque : Sachant que l'octroi de nouveaux permis miniers a été suspendu à travers la note ministérielle et la lettre ministérielle et que malgré tout il y a des permis octroyés, quel est le risque que les critères d'octroi des permis miniers soient méconnus du public ? *Si les critères, y compris les critères techniques et financiers, pour l'octroi de licences ou autres ne sont pas clairs, cela crée des possibilités de manipulation et d'interférence dans le processus*	Code : CP4 adapté
Probabilité **4/5**	**Preuve** 1. Une simple note pour sortir des permis d'une manière discriminatoire et discrétionnaire De même, une simple note ministérielle [voir Annexe IV] a été utilisée pour autoriser l'enregistrement et l'octroi individualisé et exceptionnel de trois permis, d'une façon discriminatoire et discrétionnaire. Cette situation s'est produite en mai 2011, six mois après la fermeture du cadastre pour la réception de nouvelles demandes et par la suite, plus aucune autre demande n'a été enregistrée [voir Figure 6]. Afin de garantir la transparence et l'équité, il faut demander la divulgation des raisons pour lesquelles le demandeur de ces trois permis a reçu un traitement si exceptionnel et apparemment discrétionnaire de l'administration minière. **Source :** ITIE MADAGASCAR, (aout 2015), Diagnostique de la gestion des titres miniers, P21 2. Des permis sortent sans raison claire Les données du Tableau I indiquent clairement l'impasse de la situation, avec un nombre de demandes en instance d'octroi pratiquement constant [1629 vs. 1674], en plus de mettre en évidence des irrégularités flagrantes car si le cadastre est officiellement fermé pour la récepti²on de nouvelles demandes, pourquoi 82 demandes ont été enregistrées pendant 2016 ? Et d'autre, si 751 dossiers ont été remis pour signature, pourquoi seulement 24 ont été octroyés ? Et quels ont été les critères pour choisir « précisément » ces 24 et pas des autres ? Il a été le critère de la priorité temporel ou d'autre ? Il est donc évident que pendant 2016, il n'y a aucune amélioration par rapport à 2015.

	Source : ITIE MADAGSCAR, (Mars 2017), Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers, P7

3. Des permis octroyés de façon exceptionnels sur instruction du ministère de tutelle

Nouveaux permis octroyés en 2017

« Deux permis ont été accordés sur 116 dossiers en 2017 »

Date de demande	Date d'octroi	Titulaire	Numéro de permis	Type de permis
27-janv-16	01-févr-17	RAKOTONDRAINIBE Ny Hery	39413	PRE
27-janv-16	01-févr-17	RAKOTONDRAINIBE Ny Hery	39797	PRE

Nouveaux permis octroyés en 2018 : « huit permis ont reçu une signature d'octroi sur 238 dossiers en 2018 »

Date de demande	Date d'octroi	Titulaire	Numéro de permis	Type de permis
14-janv-16	17-déc-18	ANDRIANARIVELOHARISOA Holinirina Laly	39012	PRE
14-janv-16	17-déc-18	ANDRIANARIVELOHARISOA Holinirina Laly	39013	PRE
14-janv-16	17-déc-18	ANDRIANARIVELOHARISOA Holinirina Laly	39014	PRE
14-janv-16	17-déc-18	ANDRIANARIVELOHARISOA Holinirina Laly	39015	PRE
14-janv-16	17-déc-18	ANDRIANARIVELOHARISOA Holinirina Laly	39016	PRE
25-janv-16	06-nov-18	RAHERIMBOLOLONIRAINY LORDS JUSTIN	39177	PRE

Transformation de deux permis de recherche octroyés en 2018

Deux nouveaux permis de recherche portant référence PR 29834 et PR 29835 accordées à un particulier ont été cédés et transformés en Permis d'exploitation (PE) par la société North Mining Export SARL.

Date de demande	Date d'octroi	Type de permis et référence	Titulaire	Date de demande de transfert et de transformation	Date d'octroi	Type de permis et référence
14-août-06	20-févr-18	PR N°29834	RANDRIANTAVY TOJOHERY Romaric	18-avr-18	29-mai-18	PE N°29834
14-août-06	20-févr-18	PR N°29835	RANDRIANTAVY TOJOHERY Romaric	18-avr-18	29-mai-18	PE N°29835

Source : Ernst& Young, 2019

Impact	Preuve 1. Non-respect du principe premier venu premier servi Cependant, dans le cycle total des procédures cadastrales, depuis la demande jusqu'à l'octroi, les prescriptions du cadre légal, notamment le

4	respect au principe "premier venu, premier servi" n'ont pas été respectées. Bien que les règles et l'ordre suivi par le BCMM pour l'instruction des demandes ait strictement respecté l'ordre du cahier d'enregistrement, le respect de la priorité reste incertain pour la séquence de signature au niveau du ministère, et aussi pour la publication des arrêtés à la primature. **Source :** ITIE MADAGSCAR, (mars 2017), Mise à jour du diagnostic de la gestion des titres miniers, p8 2. Un nombre d'investisseurs (notamment australiens) se sont découragés et ont quitté Madagascar. Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 11 3. Baisse de l'attractivité du secteur minier de Madagascar pour les investisseurs Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 13
Impact de la corruption Le manque de transparence affecte la crédibilité du système d'octroi des permis miniers et l'attractivité du pays pour les investisseurs sérieux.	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 4 Total des points = 16	

Risque : Si l'accès difficile du grand public à la note de Conseil du Gouvernement No. 34/2011-PM/SGG/SC a permis d'en faire l'unique texte régissant l'octroi et les mouvements des permis sans tenir compte de la hiérarchie des normes, quel est le risque d'interférence extérieure dans le processus d'octroi des permis miniers ? *Un flou entretenu dans la règlementation pourrait profiter à certains décideurs et être utilisé à des fins personnelles.*	Code : CP14 adapté
Probabilité **5/5** [Expert 1 -4/5] [Expert 2 -5/5]	**Preuve** 1. Les informations sont difficilement accessibles même aux entités telles que l'ITIE. « Toutefois, nous avons constaté que la sensibilisation de l'Administration à l'adhésion au processus ITIE n'est pas parvenue aux personnels exécutifs de certaines directions de l'Administration, malgré la nomination d'interlocuteurs dédiés pour faciliter la collecte. De ce fait, certains membres du personnel exécutif sont méfiants voire hostiles face aux auditeurs et ont exigé l'envoi d'une lettre officielle à leurs Directeurs respectifs, afin que ceux-ci puissent leur donner leur accord sur la divulgation des informations. » **Source :** ITIE Madagascar, (2013), Rapport de réconciliation des paiements effectués par les industries extractives à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat Malagasy.

	2. L'extrait des textes disponibles est illisible ou non accessible Source : ITIE Madagascar, (Août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers, Annexes 3. Inaccessibilité du public à la note de suspension « Malgré la demande de l'équipe de Transparency International auprès des acteurs du secteur minier, notamment le BCMM, le ministère en charge des Mines, la chambre des Mines, nous n'avons pas pu avoir accès à la note de suspension » Source : Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin), « Entretien auprès des Bureaux du Cadastre Minier », « chambre des Mines », « Ministère en charge des Mines de Madagascar » 4. Le ministère chargé des mines était rattaché à la présidence en 2014 Source : DÉCRET N° 2014 - 235 portant nomination des membres du Gouvernement 6. L'intégration de la présidence et de la primature dans le conseil d'administration du BCMM « Le changement le plus évident est donc l'intervention directe de la Présidence et de la Primature dans le Conseil, ce qui pose la question des interférences politiques » Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p.18 Source : Décret 2014 - 1590, approuvé le 30 mars 2015
Impact TI-MG **4/5** [Expert 1 -5/5] [Expert 2 -5/5]	**Preuve** 1. La crédibilité du système d'octroi des permis a été atteinte « Depuis la période de transition, juste après la crise sociopolitique de 2009, l'octroi de permis est devenu un business florissant pour l'administration minière. Ces contrats avec des grandes STN ou sociétés transnationales [STN] d'exploitation minière ont été dénoncés par l'Europe-Third World Centre [CETIM] » Source : Ramdoo and Randrianarisoa, (2016), Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ? Document de réflexion No. 185 ecdpm. 2. Si l'autonomie de l'agence est discréditée, les investisseurs émettront des doutes sur la transparence et l'équité du processus d'octroi des permis miniers. Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 11 3. Baisse de l'attractivité du secteur minier de Madagascar pour les investisseurs Source : ITIE Madagascar, (Août 2015) : Diagnostic de la gestion des titres miniers, p. 13
Impact de la corruption Suite aux interférences, la crédibilité du système d'octroi des permis a été profondément touchée et les investisseurs sérieux évitent Madagascar. L'Etat de droit est bafoué et la réputation du pays est affectée. Il n'y aura plus d'investissement de grande envergure à Madagascar.	

Evaluation
Probabilité x Impact = 5 x 4 Total des points = 20

Risque : Quel est le risque que la cession, le transfert et le renouvellement qui sont des droits accordés par le Code Minier deviennent un objet de négociation suite à une utilisation abusive des textes à des fins personnelles ? *Un flou entretenu dans la règlementation pourrait profiter à certains décideurs et être utilisé pour soutirer de l'argent.*	Code : PP-N4

Probabilité **4/5** [Expert 1 – 4/5] [Expert 2 – 4/5] [Expert 3 – 5/5]	**Preuve** 1. Des permis ont été octroyés suivant des critères douteux « Afin de garantir la transparence de la gestion cadastrale, il est conseillé que le Ministère publie les critères appliqués pour sélectionner (parmi les 1500 dossiers en attente) les 50 demandes octroyées » **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers 2. Des permis ont été octroyés suivant des critères douteux **Source :** Christian, I. & Henri, R. (2019, Mai à Juin). « Entretien auprès des Bureaux du Cadastre Minier » Madagascar
Impact **4/5** [Expert 1 – 5/5] [Expert 2 – 4/5] [Expert 3 – 5/5]	**Preuve** 1. La crédibilité du système d'octroi des permis a été atteinte « La gestion des titres miniers à Madagascar a été affectée par un manque de transparence depuis le début de la crise politique. Le « gel » des nouveaux permis miniers a dissuadé la recherche minière et favorisé l'opacité. La réputation du BCMM a été endommagée malgré sa fonctionnalité technique, ce qui risque d'affecter durablement le secteur minier malagasy si des mesures correctives ne sont pas adoptées d'urgence. » **Source :** ITIE Madagascar, (Août 2015), Diagnostic de la gestion des titres miniers 2. Madagascar a reculé dans le classement de Transparency International 2018. **Source : (29 janvier 2019),** INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION 2018
Impact de la corruption Les droits devenus des objets de négociation, affectent la crédibilité du système d'octroi des permis. Les investisseurs sérieux évitent le pays. Il y a moins d'investissement de grande envergure à Madagascar.	
Evaluation Probabilité x Impact = 4 x 4 Total des points = 16	

Annexe 3 : Détails des recommandations des risques

Risques élevés

Risques	Recommandations
CP17 adapté (sites de carrières non recensés au BCMM)	Il est recommandé de : • Rappeler aux communes leurs obligations dans l'octroi des autorisations d'exploitation des substances de carrière, notamment celle de déclarer les carrières au BCMM ; • Demander aux BCMM régionaux de collaborer avec les communes dans la délimitation des sites de carrière.
PP3 (négociation suscitant le non-respect de l'ordre d'arrivée des dossiers lors de la signature)	Trois recommandations pourraient réduire la probabilité d'apparition du risque : • Les procédures mises en place par la Loi doivent être respectées. • Les demandeurs de permis ne doivent en aucun cas rencontrer les décideurs car le traitement des demandes relève du BCMM. • La mention d'un délai dans le décret d'application du Code Minier obligeant les décideurs à traiter les dossiers dans les temps, et dont l'état d'avancement serait consultable en ligne via le site web du BCMM.
EIES3 adapté (corruption due à l'incompréhension du rapport EIES rédigé en français)	Malgré un choix de langue du rapport EIES offert par le décret MECIE, nos enquêtes auprès des responsables de l'ONE ont révélé la difficulté de rédiger le rapport en langue malagasy. Cette situation n'est pas en faveur de la compréhension des enjeux des activités minières par les communautés et peut être exploitée à des fins politiques. L'implication des OSC dans les consultations publiques et dans la vulgarisation des engagements des promoteurs pourrait aider les communautés à surmonter ces obstacles.
PP18 (Insuffisance de suivi du cahier de charge due au manque de ressources de l'ONE)	L'ONE avec l'aide des OSC et les ministères impliqués devraient réviser les frais d'évaluation environnementale lors de la prochaine révision du décret MECIE pour permettre à l'ONE de s'acquitter de ses tâches.
PP16 adapté (Accumulation de permis pour spéculation)	Le secteur minier malagasy souffre d'une occupation des périmètres par des promoteurs qui n'investissent pas dans les travaux. Pour décourager cette pratique, il est recommandé de : • Pénaliser les titulaires de permis qui ne respectent pas leurs programmes de travaux soumis lors du dépôt de leurs demandes et approuvés par l'Administration. • Mobiliser le service de l'inspection minière ; • Exiger les relevés bancaires des opérateurs pour justifier les exécutions du programme des travaux.

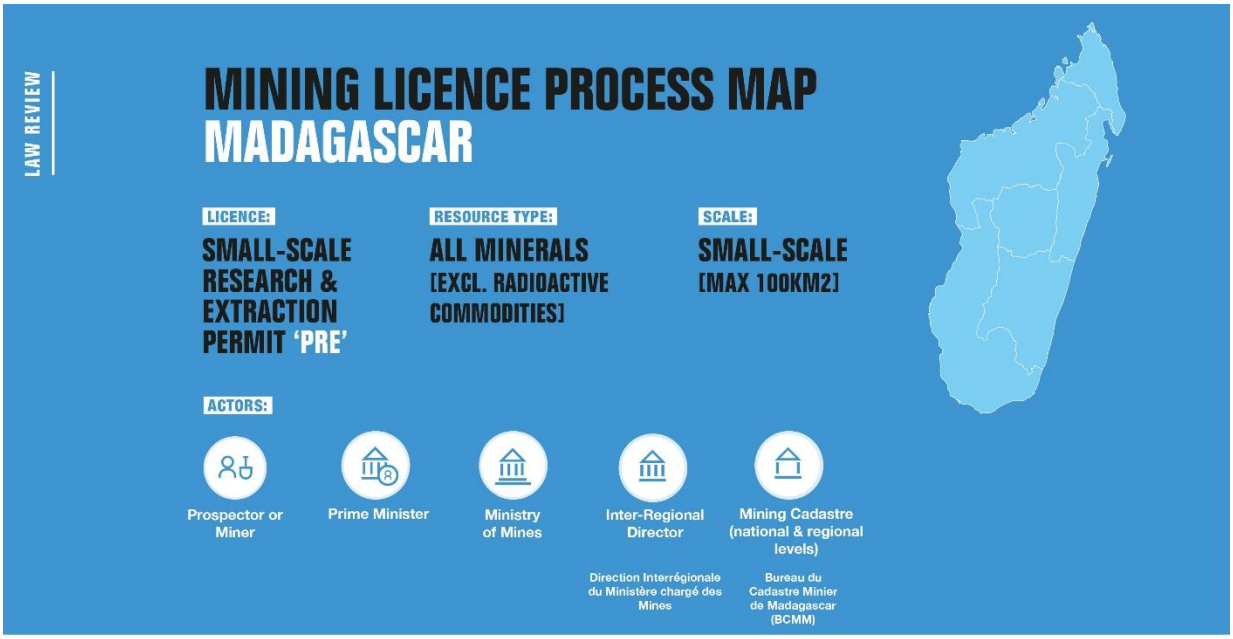
Risques modérés

Risques	Recommandations
FC-N3 [Implication des secteurs connexes à l'industrie extractive utilisée par des employés pour faciliter l'obtention des permis et autorisations en échange de gains personnels]	Comme ce risque est réel avec une probabilité d'apparition moyenne, les recommandations suivantes sont émises pour réduire leur impact. • Exiger une implication effective du promoteur dans l'élaboration du dossier d'EIE pour que ses propres engagements soient reflétés dans le cahier de charges ; • Inclure dans le décret MECIE des sanctions pécuniaires au profit de l'ONE, selon la récidive ou la gravité du cas, sur le non-respect du cahier de charge pour financer suivi environnemental.
CL-N1 [corruption des OSC par les opérateurs en échange de leur silence]	• Travailler avec plusieurs organisations pourrait aider les communautés à comprendre les enjeux. Plusieurs opinions émises permettront à la communauté d'appréhender la situation. Lors de l'atelier national de validation de la présente étude, les participants ont émis une hypothèse contraire selon laquelle *« ce sont les OSC qui corrompent les opérateurs »* mais cette affirmation n'a pu être supportée par aucune autre source. • Créer un organisme d'investigation chargé d'identifier les éventuelles relations gênantes entre les membres des OSC et les leaders pouvant ne pas représenter fidèlement les intérêts de la communauté ;
EIES-N2 [perte d'objectivité face à la dépendance financière]	• Mettre en place un mécanisme permettant de financer de manière pérenne les activités d'évaluation environnementale de l'ONE • Réviser les frais d'évaluation environnementale lors de la révision du décret MECIE pour permettre à l'ONE de s'acquitter de ses tâches.

Risque faible

Risques	Recommandations
FC3 (charge de travail importante due à l'accumulation des dossiers occasionnée par la suspension)	Les recommandations sont : • Parachever la procédure pour les demandes en suspens avant d'accepter les nouvelles demandes lors de la réouverture de l'octroi des permis • Traiter les demandes selon leur ordre d'arrivée inscrit dans le registre du BCMM.

Annexe 4 : Carte de processus d'octroi PRE (Nouveau Design



Madagascar contains numerous deposits of industrial and metallic minerals, as well as precious stones. Its mining industry is predominantly small-scale.

Madagascar's mining licences are all managed by the national mining cadastre (BCMM), which is attached to the Ministry of Mines. Mining permits are awarded on a first-come, first-served basis.

This process map looks at the small-scale mining permit (PRE), which is for research and exploitation over an area that must not exceed 100km2. It is valid for eight years and can be renewed for four years each time.

RESEARCH & EXTRACTION

STEPS:		ACTORS:
	1 **LODGE APPLICATION** The prospector lodges an application with the national or regional mining cadastre for a specified area.	
	2 **PRELIMINARY ASSESSMENT** A technician from the mining cadastre does a compliance check of the application.	
5 DAYS	2.1 **REJECT** If the application is rejected because it is incomplete, the applicant has five working days to provide the missing documents. The head of the national or regional mining cadastre provides written notification of the rejection.	
	2.2 **APPROVE** The mining cadastre technician registers the application with the Claims Registry.	
	2.3 The applicant pays the processing free, which is 25% of the annual administration fee, calculated also according to the size of the area requested.	
	2.4 The technician registers the number, name, and date of the application with the national mining cadastre to confirm 'first in, first served'.	

Pathway designed by Nook Studios & makepaths.com
Version 1 - February 2020

LAW REVIEW

MINING LICENCE (PRE) PROCESS MAP MADAGASCAR

5 DAYS

2.5 The mining cadastre delivers a provisional admissibility receipt indicating the day, hour and minute of filing and the date on which the applicant must return for confirmation of admissibility (within five working days). If the application is deposited in the provincial mining cadastre, the original file is sent to the national mining cadastre for archiving.

24 HOURS

3 **ASSESSMENT**

Within 24 hours, the national mining cadastre verifies the first-come, first-served principle; the availability of the requested area, and the eligibility of the applicant.

3.1 **REJECT**

The director of the national mining cadastre sends a rejection letter to the applicant explaining the reason(s) for rejection.

3.2 **APPROVE**

The national mining cadastre issues a receipt confirming:

- the time and date of of the initial application
- the administration fee payable for the first year
- the date on which the award decision will be made (in 30 working days following the filing of the application)
- the deadlines by which the applicant must pay each installment of the administration free.

3.3 The applicant pays 75% of the remaining 75% of the annual administration free. The fee is also calculated according to the size of the area requested.

30 DAYS

4 **LICENCE APPROVALS**

**From this point, some of these steps are processed at the same time.*

The Inter-Regional Director of the Ministry of Mines makes a decision on the awarding of the mining permit within 30 working days from the date of admissability of the application.

4.1 **REJECT**

4.2 **APPROVE**

The Inter-Regional Director approves the permit and sends the signed application to the mining cadastre.

4.3 The application is forwarded to the Prime Minister's Office and is formally registered in the Official Gazette of the Republic of Madagascar.

4.4 The application is provisionally registered in the Mining Permit Register and provisionally included in the cadastral map.

5 **RESEARCH AND EXTRACTION LICENCE APPROVAL**

On the date indicated on the receipt issued in Step 3, the mining cadastre informs the applicant of the award decision and requests payment for the remaining 25% of the annual administration fee.

5.1 Once the applicant provides the receipt to the national mining cadastre as evidence of payment, the mining cadastre will issue the mining permit.

5.2 The mining cadastre inserts the final registration in the Mining Permit Register and officially modifies the cadastral map.

5.3 The approval is published in the Official Gazette.

Pathway designed by Nook Studios & makepaths.com
Version 1 - February 2020

MINING LICENCE (PRE) PROCESS MAP MADAGASCAR

6 **TECHNICAL APPROVALS**
Prospectors and miners can commence activities after environment, land and commune approvals are granted by the respective departments.

7 **RESEARCH & EXTRACTION ACTIVITIES CAN COMMENCE**

Pathway designed by Nook Studios & makepaths.com
Version 1 - February 2020

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL -
INITIATIVE MADAGASCAR**

Villa Huguette (Rez-de-chaussée)
Lot II U 86 Cité Planton Ampahibe
Antananarivo 101- Madagascar

+261 (0)20 22 288 73
+ 261 (0)34 96 418 79

contact@transparency.mg
www.transparency.mg

Facebook: Transparency International -
Initiative Madagascar
Twitter: TI Madagascar