

Document de réflexion

No. 185

Avril 2016

Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ?

Isabelle Ramdoo et Aimée Randrianarisoa

www.ecdpm.org/dp185fr

Secteur extractif à Madagascar :

quel appui à la société civile ?

Isabelle Ramdoo et Aimée Randrianarisoa

avril 2016

Messages clés

La société civile et les communautés locales malgaches sont désormais confrontées à de nouvelles problématiques avec l'arrivée du secteur extractif à échelle industrielle. Mais elle rencontre de nombreux obstacles, notamment à l'action collective.

Il est nécessaire d'apporter un regard critique sur le rôle du secteur extractif et de mettre en lumière les grandes questions auxquelles devront répondre la société civile pour mener à bien son action face à l'industrie minière.

Plusieurs priorités d'action ressortent fortement, en particulier la nécessité de soutenir le renforcement de la structure et de mutualiser les synergies entre les différents types d'OSC et l'importance de sources de financements autonomes et pérennes.

Il convient également d'examiner quel soutien les partenaires externes, tels que les partenaires techniques et financiers pourraient-ils apporter à l'action de la société civile pour que celle-ci puisse répondre aux besoins des communautés locales.

Table des matières

Remerciements	v
Acronymes	vi
Synthèse	vii
1. Introduction	1
1.1. Les enjeux	2
2. Les réalités du terrain à Madagascar : les cas de Tuléar et Fort-Dauphin	5
2.1. Caractéristiques spécifiques du secteur extractif	5
2.2. Le potentiel extractif à Madagascar	7
2.2.1. Cadre général	7
2.2.2. Le cadre légal	9
2.2.3. Fort Dauphin : Potentiel de développement régional mais leviers insuffisants	11
2.2.4. Tuléar : En attente de la phase d'exploitation	13
2.3. Caractérisation de la société civile face au secteur extractif	15
2.4. Quelle relation entre la société civile et les autres acteurs dans le secteur extractif ?	16
2.5. Les défis majeurs pour les régions et les communes minières	17
2.5.1. La question foncière : Entre le légal et le légitime	17
2.5.2. La question environnementale	18
2.5.3. Gérer le choc « mine-commune »	18
2.5.4. Prévenir et éviter le syndrome hollandais et la « malédiction des ressources »	19
2.5.5. Pour les compagnies minières, passer d'une stratégie de « bienveillance » à une stratégie inclusive, axée sur la population	19
2.5.6. Accès à l'information, transmission de la connaissance et transparence	19
2.5.7. La décentralisation : mythe ou réalité ?	20
3. Quelles stratégies pour mieux appuyer la société civile dans les régions minières ?	20
4. Conclusion : quelques pistes à explorer	22
4.1. Appuyer la structuration de la société civile	22
4.2. Quels mécanismes de financement ?	23
4.3. Quel rôle pour les partenaires techniques et financiers ?	24
Références	27
Annexe 1 : Cartes géologiques	29
Annexe 2 : Tableau comparatif des régimes fiscaux	32

Liste des encadrés

Encadré 1 : Gisements prouvés de minerais présents à Madagascar	1
Encadré 2 : Principaux projets de taille en cours.....	7
Encadré 3 : Cas de Permis miniers	9
Encadré 4 : Résumé des dispositions fiscales applicables au secteur minier.....	10
Encadré 5 : Le jeu des acteurs	11
Encadré 6 : Typologie du secteur extractif à Tuléar	13

Remerciements

La présente étude a été réalisée par Isabelle Ramdoo de l'ECDPM et Aimée Randrianarisoa, experte indépendante. Les auteures tiennent à remercier particulièrement la Délégation de l'Union Européenne à Madagascar pour leur appui financier. Elles tiennent à remercier en particulier Zakaria Amar, Jean Bossuyt et Alfonso Medinilla pour leurs commentaires.

Les auteures remercient également les différentes institutions publiques et privées, les organisations de la société civile nationales et leurs représentants, les universitaires et personnes ressources qui ont été consultés, ainsi que les représentants des partenaires techniques et financiers à Madagascar, pour leur disponibilité, les informations fournies et les conseils précieux.

Les points de vue ne reflètent pas nécessairement l'opinion d'ECDPM ou de la délégation de l'UE et n'engagent que ses auteures.

Acronymes

ASARA	Amélioration de la Sécurité Alimentaire et des Revenus Agricoles
AVG	Agence Vohary Gasy
BCMM	Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
CARA	Centre d'affaires de la région d'Anosy
CLIP	Consentement libre, informé et préalable
COBA	Communautés locales de base gestionnaires des ressources naturelles
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EIE	Etudes des Impacts sur l'Environnement
FED	Fond Européen de Développement
FISEMA	Firaisan'ny Sendikan'ny mpiasan'ny Madagasikara (Confédération générale des syndicats des travailleurs de Madagascar)
GPF	Groupe des Points Focaux
IDH	Impôt direct sur les hydrocarbures
ITIE	Initiative de la Transparence des Industries Extractives
MERA	Maison de l'entrepreneuriat de la région d'Anosy
OMNIS	Office des mines nationales et des industries stratégiques
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONGI	Organisation non-gouvernementale internationale
OSC	Organisation de la société civile
PASOBA	Projet d'appui aux secteurs sociaux de base
PFNOSCM	Plateforme nationale des OSC
PIB	Produit Intérieur Brut
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PWYP	Publish What You Pay
RMBGEM	Réseau de Militant pour la Bonne Gouvernance des Extractions Minières
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
QMM	Qit Minerals Madagascar
SCRC	Sous-comité Régional de Coordination
SRAT	Schéma Régional de développement
WWF	World Wildlife Fund
UE	Union Européenne

Synthèse

La République de Madagascar est dotée d'un important potentiel en ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables, mais reste jusque là peu exploité à échelle industrielle. Toutefois, depuis quelques années, la présence de grandes sociétés minières et pétrolières s'est largement renforcée, notamment avec l'exploitation de nickel par la société Ambatovy ou encore l'exploitation de l'ilménite et de zirsill dans la région de Fort Dauphin par la société Qitt Minerals Madagascar (QMM). De nombreux projets d'exploration sont également en cours y compris dans le secteur des hydrocarbures.

La présence des industries extractives à échelle industrielle a largement modifié l'impact de ce secteur sur les dynamiques politiques, les perspectives économiques, le tissu social, les communes riveraines et bien entendu sur l'environnement. La société civile et les communautés locales malgaches sont désormais confrontées à de nouvelles problématiques, tant sur le plan de la gestion des perceptions et des attentes de la population locale face à l'arrivée ces nouveaux géants, mais aussi sur le plan social avec le phénomène de migration et les questions foncières qui menacent le déplacement de la population et sur le plan économique avec l'inflation des prix, la flambée immobilière et la désillusion des perspectives économiques.

En outre, 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. Elle fait aussi face à un déficit de légitimité vis-à-vis de la population.

Cette étude vise à apporter un éclairage sur les enjeux de la société civile face à l'arrivée du secteur extractif à échelle industrielle à Madagascar. Dans un premier temps, elle met en exergue les nombreux défis auxquels devront faire face la société civile. L'étude s'appuie sur deux études de cas, menées notamment à Fort Dauphin et à Tuléar, pour illustrer la problématique et les grandes questions auxquelles devront répondre la société civile pour mener à bien son action face à l'industrie minière.

L'étude porte ensuite sur la caractérisation de la société civile tant au niveau local, régional qu'au niveau national et en particulier sur les besoins de celle-ci afin de renforcer sa relation avec les différents acteurs qui évoluent dans la sphère du secteur extractif. Les grands défis, à savoir la question foncière, la question environnementale, la relation mine-commune, le risque de la malédiction des ressources, les partenariats entre la mine et les communautés locales, la transparence et l'accès à l'information ou la décentralisation sont abordées dans le but de relever les éléments à être renforcés en appui à la société civile.

L'étude examine aussi quelles stratégies pourraient être adoptées, notamment par la société civile elle-même ou encore par partenaires techniques et financiers, afin de renforcer l'action de la société civile à tous les niveaux, tant vertical, avec d'autres acteurs qui évoluent autour du secteur extractif, qu'horizontal entre les différents acteurs de la société civile.

L'étude propose enfin quelques pistes à explorer en appui à la société civile, notamment pour une meilleure structuration de la société civile, pour trouver des options de mécanismes alternatifs de financement pour pérenniser l'action de la société civile et pour les partenaires techniques et financiers, qui appuient traditionnellement l'action de la société civile.

1. Introduction

Madagascar est doté d'un important potentiel en ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables. Le potentiel en ressources minières et en hydrocarbures y est particulièrement important et reste jusque là, peu exploité à échelle industrielle¹.

Encadré 1 : Gisements prouvés de minerais présents à Madagascar

Les substances minérales non métalliques, utilisées à des fins de construction et de travaux publics telles que le sable, l'argile, le marbre;

Les substances minérales à usage industriel, comme le fer (notamment à Soalala, Bekisopa, Fasintsara), le cobalt, le nickel (gisements à Ambatovy, Valozoro), le chrome (à Ranomena, Andriamena, Mahakiry), le manganèse, le vanadium, le titane, le zirconium, l'ilménite (présent Fort Dauphin, Ranobe);

Les métaux de base, tels le cuivre, le plomb, la houille, le lignite, la bauxite (notamment à Manantenina, Analavory, Marangaka), l'aluminium, l'étain;

Les métaux précieux, notamment l'or (présent à Andavakoera), l'argent ou le platine;

Les pierres précieuses et semi-précieuses, tels le béryl, le saphir, l'émeraude, le rubis, le quartz rose, la topaze, la tourmaline, l'améthyste, l'aigue-marine;

Les substances minérales stratégiques : il s'agit de minéraux radioactifs comme le mercure, lithium, magnésium, radium et des terres rares ;

Les eaux minérales : Il s'agit de substances minérales issues d'eau potable.

Les hydrocarbures conventionnels, tels le gaz et le pétrole.

Les hydrocarbures non-conventionnels, tels le gaz de schiste et le sable bitumeux.

Source : ITIE, 2015.

Toutefois, depuis quelques années, la présence de grandes sociétés minières et pétrolières s'est largement renforcée. Quelques grands projets, notamment l'exploitation de nickel dans la région de d'Alaoatra Mangoro par la société Ambatovy ; l'exploitation de l'ilménite dans la région de Fort Dauphin par Qit Madagascar Minerals² (QMM) ; et l'exploitation du chrome par la société Kraoma sont désormais en phase de production. Le site de QMM se compose de l'exploitation minière, de l'usine de concentration, de l'usine de séparation et d'une centrale de production d'électricité. Un port a par la suite été construit à Ehoala. Le site Ambatovy, qui exploite le nickel et le cobalt et se compose de la mine à Moramanga, d'un pipeline qui traverse plusieurs régions jusqu'à Tamatave, où se trouve l'usine de transformation et le port d'exportation. Le projet d'exploitation d'ilménite dans la région de Tuléar par la société Tulear Sands a quant à lui, obtenu son permis environnemental en 2015³ et devrait donc débiter la phase d'exploitation.

Madagascar dispose également de 988 000 km² de bassin sédimentaire onshore et offshore favorables à l'exploration des hydrocarbures. Ces gisements potentiels se trouvent principalement sur la côte nord-est et la côte-ouest de l'île. Selon le dernier rapport de l'ITIE (paru en janvier 2015), 16 compagnies pétrolières

¹ Le secteur extractif n'est pas nouveau à Madagascar. Ce qui est nouveau c'est l'essor du secteur à dimension industrielle avec l'arrivée de grandes multinationales tant dans le secteur minéral que dans le secteur des hydrocarbures. En effet, l'exploitation minière artisanale et informelle est un des plus grand employeur de la population rurale à Madagascar.

² La société minière Rio Tinto possède 80 pour cent de la société QMM et le gouvernement malgache possède les 20 pour cent restants.

³ Le 23 juin 2015, l'Office national de l'environnement a accordé au Projet Toliara Sands son permis environnemental après des années d'études de la commission d'enquête d'audience publique ou CEAP, dans les cinq communes concernées par le projet. Ce permis vient s'ajouter aux cinq autres que la société a déjà obtenus, dont trois relatifs aux recherches (PR 3315 du 12/01/2001, PR 12026 du 15/09/2004, PR 17388 du 28/07/2005) et deux portant autorisation d'exploitation (PE 37242 et 39130 du 21/03/21). Ces derniers ont été délivrés le 21 mars 2012, au moment où toute délivrance de permis d'exploitation était encore interdite par la loi.

internationales avaient déjà conclu 23 contrats avec l'OMNIS pour l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures. Le nombre de blocs disponibles est de 229, dont 225 blocs offshore et 4 onshore (les cartes 1 et 5 en annexe illustrent l'emplacement et le découpage des carrés pétroliers).

De nombreuses sociétés, tant dans le secteur minier que dans le secteur des hydrocarbures sont en phase de prospection. La chute des cours de matières premières et le ralentissement de la demande mondiale depuis 2015 a cependant fortement ralenti le rythme des explorations et a également freiné la production des deux grandes sociétés d'exploitation.

La présence du secteur minier n'est pas récente à Madagascar⁴ mais l'exploitation à échelle industrielle a largement modifié l'impact de ce secteur sur les dynamiques politiques, les perspectives économiques, le tissu social, les communes riveraines et sur l'environnement. La société civile et les communautés locales malgaches sont désormais confrontées à de nouvelles problématiques, tant sur le plan de la gestion des perceptions et des attentes de la population locale face à ce nouvel acteur économique « surdimensionné », que sur le plan social avec le phénomène de migration, de l'inflation des prix alimentaires et immobiliers, de la gestion des questions foncières et du déplacement de la population, du conflit avec les traditions et de l'aggravation de la pauvreté et de la paupérisation de la population locale. Elle est aussi confrontée aux problématiques liées à l'impact des exploitations minières sur l'écosystème⁵ malgache, réputé pour être l'un des plus riches et diversifiés du monde.

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 ? ».

Il apparaît donc nécessaire de bien comprendre l'enjeu du secteur minier à Madagascar afin de bien cerner les défis auxquels font et feront face les acteurs locaux, notamment ceux de la société civile au fur et à mesure que le secteur extractif s'installe et se développe dans le paysage malgache. Cela permettra ensuite de mieux définir, structurer et réfléchir à des logiques et à des stratégies d'appui qui serviront à soutenir la société civile et à renforcer son action pour qu'elle puisse jouer pleinement son rôle d'acteur de développement devant l'essor de ce secteur à dimension industriel.

1.1. Les enjeux

L'essor des secteurs minier et pétrolier à Madagascar au cours des dernières années a fait émerger de nouveaux enjeux, s'ajoutant désormais aux grands défis socio-économiques et politiques existants et qui restent encore à être surmontés.

Le secteur extractif pourrait potentiellement devenir un puissant levier pour le développement social et le décollage économique après des décennies de crises politiques et économiques à répétition. Si les retombées financières sont utilisées de manière juste, équitable et durable, cela pourrait en effet contribuer à transformer la structure de l'économie et le paysage social malgache pour enfin sortir le pays de la pauvreté. De même, si les sociétés minières offraient des opportunités aux entrepreneurs malgaches afin que ces derniers puissent fournir des biens et services ou encore, si la main d'œuvre locale était

⁴ L'on estime qu'il y a environ 500,000 personnes qui travaillent dans le secteur des mines artisanales.

⁵ En particulier sur les ressources naturelles, les espèces et aires protégées, les ressources hydrauliques, les ressources maritimes et halieutiques etc.

employée, en particulier dans des services techniques et spécialisés, il y auraient nécessairement des effets positifs sur l'économie malgache.

Toutefois les choses sont loin d'être simples. Certains facteurs liés à la complexité de l'arène de l'économie politique à Madagascar, notamment le jeu de pouvoir entre certains acteurs économiques et politiques clés, alimenté par la situation politique fragile, la faiblesse des institutions formelles à tous les niveaux de gouvernance, l'absence d'action collective locale, le tissu économique fragile, entre autres, rendent tout objectif de développement 'optimal' difficile à atteindre, du moins dans le court terme.

De plus, du point de vue économique, le développement industriel lié au secteur extractif ne se fera pas automatiquement. Le danger de la malédiction des ressources est réel, comme cela est malheureusement le cas dans bons nombres de pays riches en ressources naturelles, notamment dans les pays africains voisins. Pour diminuer ce risque, certaines balises doivent être mises en place. Il s'agit, entre autres:

- (i) De se doter d'un cadre juridique et réglementaire solide et stable. C'est une condition importante pour la prévisibilité des investissements étrangers et locaux, mais aussi pour garantir des retombées fiscales fiables ;
- (ii) De mettre en place des structures de gouvernance solides à plusieurs niveaux (central, régional et local) concernant la gestion des ressources, adaptées aux réalités malgaches afin de garantir la transparence et la redevabilité des autorités ;
- (iii) De fournir l'accès à l'information sur les activités minières pour prévenir contre les spéculations et les attentes démesurées;
- (iv) D'être transparent sur les conditions d'accès concernant les permis miniers et les conditions d'octroi de contrats miniers et sur les paiements de ristournes et de redevances minières par les entreprises ; et
- (v) D'être redevable envers les contribuables sur les dépenses faites à partir de recettes minières.

L'Etat doit aussi s'appuyer sur une masse critique d'experts et sur les acteurs sociaux et économiques. Ce processus de consultation inclusif est nécessaire pour rééquilibrer le rapport de force et pour pouvoir faire face à des entreprises multinationales qui sont parfaitement outillées en ressources humaines et qui peuvent activer le levier politique pour décanter des situations de blocage.

Mais tout cela ne peut se faire seulement si les acteurs locaux, notamment ceux de la société civile, sont capables d'assumer et de jouer pleinement ce rôle clé dans toutes les étapes de développement de ce secteur, en amont et en aval, en particulier (i) en étant les garants de la transparence, de l'information et de la redevabilité de l'Etat et de l'entreprise quant à l'utilisation des rentes et des ressources et (ii) en menant des actions concrètes pour accompagner la population locale et les autres acteurs locaux dans le processus de changement et (iii) en étant lui-même un acteur de changement dans le contexte de l'économie politique malgache en étant un acteur fort capable de peser sur les prises de décision dans l'arène du secteur extractif.

Il faut cependant rappeler le contexte dans lequel la société civile évolue à Madagascar. A l'issue de la période coloniale, le tissu associatif malgache s'est vu largement fragilisé suite aux différentes pressions d'interdictions à s'associer. Par le « fihavanana », tout regroupement associatif s'est limité autour de la dimension sociale. Ainsi, malgré les efforts pour appuyer la société civile au cours des dernières années, les citoyens malgaches n'ont pas encore tout à fait internalisé cette culture de mieux s'organiser pour s'exprimer individuellement ou collectivement afin d'exiger la transparence et de demander des comptes aux dirigeants, ou encore au secteur économique.

Par ailleurs, lors de la résolution des différentes crises politiques à Madagascar (notamment en 1991- 92, en 2001 - 02 et en 2009), les partis politiques ont eu la pratique de mobiliser leurs partisans à travers la création des associations. Ce qui a engendré une forte confusion entre la société civile et la société politique malgache. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'actions et d'événements politiques concrets, la population ne comprend pas toujours quel rôle la société civile devrait jouer dans ces circonstances.

La société civile malgache doit donc travailler à se doter d'un profil plus net et distinctif afin d'agir de façon autonome. Cela est nécessaire pour qu'elle puisse jouer ce rôle de « contre pouvoir » et de force de pression dans les débats publics auprès des décideurs.

Toutefois, au regard de l'exploitation massive des ressources naturelles, des plateformes de la société civile au niveau national et régional ont commencé à se mobiliser et à s'engager pour : i) mieux informer le public à travers les médias sur les différents trafics (notamment de bois et de tortues) ; ii) siéger et contribuer aux différents espaces de réflexions, de dialogue et de décision pour une meilleure gouvernance des ressources naturelles ; iii) mobiliser des partenaires techniques et financiers (PTF) pour les appuyer dans leurs responsabilités. Mais ces initiatives restent encore embryonnaires et très vulnérables, notamment par manque de moyens et parce qu'elles demeurent encore ponctuelles et réactives aux événements du jour.

Face au secteur extractif, et pour être crédibles et efficaces dans leurs rôles, les acteurs de la société civile doivent être impliqués dans les différentes phases de prises de décision, au fur et à mesure que le secteur se développe, notamment en amont, dans le choix des matières à extraire (ou pas) et de l'octroi des contrats et permis, et en aval, pour promouvoir la transparence autour de la gestion des revenus et pour suivre l'impact que le secteur pourrait avoir sur le développement social, économique et environnemental du pays.

Pour cela, les acteurs de la société civile doivent se doter de capacités afin d'agir en vue de:

1. Plaider à ce qu'il y ait un véritable débat public pour une meilleure transparence dans le processus d'octroi de permis et dans les contrats miniers. L'accès à l'information est crucial pour mieux comprendre les raisons ayant conduit au choix d'une activité extractive pour ensuite être en mesure de faire part des préoccupations des riverains et de faire valoir les attentes de ces derniers auprès des sociétés minières. Ainsi, avant même le début des exploitations, l'instauration d'un mécanisme de dialogue permanent entre la société civile et la société minière d'une part, et entre la société civile et les autorités locales et gouvernementales d'autre part, permettrait d'éviter les attentes irréalistes et à terme, les tensions avec de la population locale.

2. Veiller au respect des engagements et des droits des différents acteurs, ainsi que les obligations en matière de protection de l'environnement, de création d'emploi et d'investissement au niveau local. Les organisations de la société civile (OSC) doivent faire en sorte que la population et les communautés locales soient mieux informées sur les tenants et aboutissants des activités du secteur extractif étant donné que la capacité des riverains à comprendre la complexité des opérations extractives et leurs éventuels impacts sur les collectivités reste souvent limitée.

3. Exiger la transparence sur les revenus générés par le secteur extractif. Cette transparence permet de veiller à ce que l'Etat, les régions et communes minières obtiennent une part équitable des revenus générés par les ressources extractives et de voir dans quelle mesure et/ ou sous quelle forme ces revenus

pourraient ensuite être investis ou redistribués à la population. Il est également important de veiller à l'efficacité de l'administration pour que celle-ci puisse garantir une bonne gestion des retombées financières et pour éviter les risques de corruption. Malgré la présence d'institutions ou d'initiatives internationales tels que l'ITIE (initiative de transparence des industries extractives) ou la plateforme PWYP (Publish What You Pay) dans l'espace multi-acteurs, les OSC locales ont certainement un rôle important à jouer afin de s'assurer que des actes et des projets concrets au bénéfice des populations riveraines suivent les promesses et qu'il y ait une redevabilité quant aux chiffres avancés par les rapports et analyses. Ce suivi dans l'action n'est pas toujours assuré.

4. Plaider pour un investissement durable des revenus dans les projets sociaux et économiques notamment de la part des acteurs publics. Compte tenu du caractère non-renouvelable des ressources extractives, les investissements prioritaires devraient être conçus d'une manière plus stratégique dans le but :

- i) De répondre aux besoins prioritaires de la population, notamment dans le domaine de la santé publique, de l'éducation, de la sécurité alimentaire ou encore d'amélioration du niveau de vie ; et
- ii) De stimuler les leviers économiques autour du secteur extractif pour générer de l'emploi et pour créer des liens avec d'autres secteurs économiques dans le but de consolider, de diversifier et de renforcer les activités économiques dans la région tout en tenant compte des dimensions socioculturelles et environnementales.

Ainsi, les OSC devront faire face à des défis et des enjeux de taille, ce qui nécessite une meilleure organisation et structuration entre OSC, une meilleure interaction avec les autres acteurs à différents niveaux, un réel engagement, à tous les niveaux, et de fortes capacités de mobilisation et de plaidoyer.

2. Les réalités du terrain à Madagascar : les cas de Tuléar et Fort-Dauphin

2.1. Caractéristiques spécifiques du secteur extractif

Il convient de souligner quelques caractéristiques qui sont particulier au secteur extractif. Ces spécificités définissent et façonnent largement l'empreinte du secteur, à la fois sur les processus politiques et sur les résultats socio-économiques observés dans les pays riches en ressources extractives.

1. Par nature, les ressources extractives sont inamovibles et sont ancrées dans des régions géographiques spécifiques. Pour cette raison, les entreprises d'exploitation s'installent de manière durable, souvent pouvant aller d'une période de 20 et 50 ans, dépendant de la durée de vie et de la qualité des ressources. En outre, certaines ressources dites 'rares ou stratégiques'⁶ sont géologiquement concentrées dans très peu de pays, ce qui confère un avantage comparatif considérable aux pays ayant des réserves importantes et de qualité exceptionnelle. Ces deux

⁶ Les critères de définition varient car le 'manque' est une notion complexe: il existe plusieurs raisons, qui, souvent, s'additionnent pour considérer une matière première (minérale ou non) comme critique ou stratégique, notamment: (i) un plafonnement ou une baisse de la production, en raison de la rareté de l'offre ou de l'augmentation de la difficulté d'extraction; (ii) une baisse du nombre de gisements découverts; (iii) une augmentation de la demande, notamment venant de pays émergents, souvent gourmands en ressources naturelles pour leurs développements industriels; ou encore (iv) l'inefficacité du mécanisme des prix, dû à un décalage entre l'offre et la demande ou à la spéculation sur les marchés boursiers.

particularités sont des éléments essentiels : plus l'entreprise s'enracine localement, plus elle doit s'assurer d'une bonne relation avec les autorités et la communauté locale, définissant à terme, le jeu de pouvoir entre l'entreprise, l'Etat et les acteurs locaux.

2. Le secteur extractif est complexe. Plusieurs types d'industries se côtoient tout au long du cycle de vie de l'activité minière, mais ces acteurs n'opèrent pas nécessairement de la même manière. Le comportement des entreprises définit leur degré d'acceptation, et donc leurs relations avec la communauté locale. A titre d'exemple, les compagnies d'exploration sont spécialisées dans la recherche minière mais certaines n'entrent pas toujours en phase d'exploitation. Elles cèdent souvent les gisements une fois trouvés au plus offrant, généralement à de grandes entreprises spécialisées dans l'exploitation. Certaines compagnies investissent peu d'effort pour tisser de véritables liens et ménager les attentes et les conflits avec les communautés locales parce qu'elles ne s'inscrivent pas dans une logique de durabilité. Toutefois, leur présence, leurs comportements et le peu d'information qui circule sur leurs activités créent souvent des attentes et des spéculations auprès de la population locale. Certaines ont la réputation de laisser une empreinte écologique importante et souvent négative. Les entreprises qui s'installent par la suite pour faire de l'exploitation sont, souvent au début, relativement plus conscientes que c'est dans leur intérêt et dans l'intérêt de leurs affaires, de construire un lien avec la communauté locale si elles veulent obtenir leurs « permis sociale d'exploitation ». D'autres, dites « juniors⁷ », ont des modèles économiques qui favorisent le profit plutôt que la relation avec les communautés locales. Toutefois, la population ne fait pas toujours la différence entre tel ou tel type d'entreprises, et les tensions vis-à-vis des uns sont souvent reportées sur les autres.
3. La demande pour les facteurs de production locale, tels que la main d'œuvre ou certains biens et services varie en fonction des étapes ou des phases du cycle de vie de la mine. En général, le secteur extractif est réputé très intensif en capital, sauf pendant la période de construction, où la main d'œuvre ouvrière est requise de manière plus soutenue. Mais cela n'est que temporaire. Pendant la phase d'exploitation (la phase qui dure plus longtemps), les entreprises emploient relativement peu de main d'œuvre et celle-ci nécessite des compétences techniques et spécialisées. Espoir déçu pour les locaux et raison potentiel de conflit si l'entreprise ne trouve pas les compétences sur place et doit donc faire appel à la main d'œuvre étrangère.
4. Il y a un décalage assez conséquent (environ une dizaine d'année voire plus) entre le moment où les entreprises entrent dans la phase de recherche et le début de la phase d'exploitation. C'est une période cruciale pour la communauté locale : le balai incessant des « étrangers » crée des attentes et modifie profondément le paysage local, sans pour autant apporter des bénéfices directs car au delà des frais d'administration payés au trésor local, il y a très peu de retombées financières avant que la production effective ne commence. Cette période est importante pour bien préparer la communauté locale et gérer les attentes, les craintes et les revendications.
5. Les investissements en amont sont considérables. Cela constitue une variable majeure dans la négociation des conditions du contrat, notamment dans la négociation du régime fiscal qui permet aux entreprises d'étaler et de rentabiliser leurs investissements. Le régime légal qui s'applique aux industries est donc très particulier (voir Annexe 2). Ce régime est détaillé dans plusieurs instruments et textes légaux, notamment dans le contrat minier (et souvent établie dans

⁷ Généralement de petites entreprises dont la valeur est très spéculative et qui opèrent dans des secteurs à risque et dans des zones de conflit.

une clause de stabilisation), qui garantissent aux entreprises une stabilité du régime fiscal applicable dans le temps, le code minier, les lois des finances et les autres lois applicables aux autres secteurs économiques (telle que la loi sur la taxe corporative). En outre, ces grands chantiers d'investissement créent souvent des bulles inflationnistes ou contribuent à faire flamber les prix de l'immobilier ou de denrées alimentaires pendant la durée des travaux, ce qui crée nécessairement des déséquilibres profonds dans la structure économique locale.

6. Finalement, lorsqu'une entreprise multinationale s'installe dans une région rurale ou retirée dans un pays pauvre, elle paraît, de fait, disproportionnée, voire surdimensionnée, par rapport à toute autre activité ou acteur économique. Ce décalage, tant par le montant gigantesque des investissements, par la taille de l'entreprise, que par la « omniprésence » de la société dans la vie socio-économique de la communauté, crée des attentes toutes aussi disproportionnées et irréalistes. Cela est d'autant plus apparent en l'absence d'un Etat fort ou de structures institutionnelles formelles capables d'assurer le bien être et de gérer les attentes de la communauté. La société devient à la fois entité privée, fournisseur de services sociaux de base, constructeur d'infrastructure, de logement, gestionnaire de conflits etc. En débordant dans l'espace public, elle dépasse ainsi largement son rôle d'acteur privé, causant ainsi un déséquilibre profond dans le rôle et les responsabilités de chaque acteur.

2.2. Le potentiel extractif à Madagascar

2.2.1. Cadre général

Le secteur minier a longtemps joué un rôle crucial dans le paysage économique de Madagascar. En effet, loin d'être un contributeur marginal à l'économie malgache, le secteur minier a, jusqu'à récemment, été essentiellement dominé par une production artisanale et presque entièrement informelle. D'après les rapports de l'ITIE, le secteur extractif contribue entre 0,5 pourcent et 1,5 pourcent du produit intérieur brut⁸ (PIB), une contribution relativement faible, comparée à l'agriculture qui compte environ le quart du PIB. Même si les mines industrielles n'emploient pour l'instant qu'un pourcent de la population malgache, l'on estime qu'environ 500,000 personnes vivent des mines artisanales.

Toutefois, depuis 2006, le secteur extractif connaît des records d'investissements directs étrangers, notamment avec la mise en exploitation des grands projets tels que celui d'Ambatovy⁹, lancé fin 2012 avec un investissement gigantesque estimé à US\$ 6,9 milliards (à titre de comparaison, le PIB malgache en 2012 était de US\$ 9,5 milliards) pour l'exploitation de nickel et de cobalt dans la région d'Alaotra Mangoro et des usines de traitement dans la région d'Atsinanana et le projet Qit Minerals Madagascar¹⁰ (QMM), pour l'exploitation de l'ilménite (minerai de titane) et de zirsill (mélange de zircon et de sillimanite) dans la région de Fort Dauphin (avec un investissement estimé à US\$ 1,1 milliard).

Encadré 2 : Principaux projets de taille en cours

Exploitation de l'ilménite : QMM : exploitation ilménite et zirsil en cours. Région Anosy ; Tuléar Sands : Permis environnemental obtenu en juin 2015 ; Région Ranobe ; Mainland SA: compagnie chinoise exploite déjà à petite échelle au nord et au sud de Toamasina. Elle est en phase d'étude d'impact environnemental pour l'exploitation de l'ilménite sur la côte est de Madagascar.

⁸ Le rapport de l'ITIE de 2010 estime la contribution du secteur minier au PIB à environ 1,5% et celui de 2011 estime la contribution du secteur à 0,53% du PIB.

⁹ Le projet Ambatovy a été mis en place par un consortium d'investisseurs privés – Sheritt détient 40%, Kores 27,5%, Sumitomo 27,5% et SNC-Lavalin 5%.

¹⁰ QMM est détenue à hauteur de 80% par Rio Tinto et 20% par l'Etat Malgache.

Exploitation de nickel et cobalt : Exploitation en cours de la société canadienne Ambatovy. Mine à Moramanga, usine de transformation à Toamasina.

Exploitation de chrome : Exploitation en cours par la société Kraoma.

Exploitation de charbon à Sakoa : Le gisement fait l'objet de recherche par deux sociétés, notamment Madagascar Consolidated Mining S.A et PAM Sakoa Coal S.A.

Potentiel d'exploitation d'or à Betsiaka et Maevatanana : Potentiel sur trois gisements, permis pour le moment alloués à la société Kraoma SA mais pas encore d'exploitation à dimension industrielle

Gisement de fer à Soalala : Gisement potentiel mais qui nécessite des investissements lourds en infrastructure en amont.

Exploitation de bauxite à Manantenina : Gisement potentiel, exploré par ACCES Madagascar et ESAMA Minerals et dont la proximité avec QMM pourraient conférer des avantages et un potentiel de synergie. La compagnie Aziana détient des permis miniers dans la région

Gisements de terres rares à Ampasindava et Foradrevo : Intérêts affichés de compagnies allemandes, étant donné l'importance de ces minerais pour leurs industries stratégiques.

Exploitation de pouzzolane, argile et cipolin: La société Holcim est en phase d'exploitation à Antsirabe et Tamatave dans le cadre de la production et la vente de ciment.

Source : Banque Mondiale, 2013 ; EITI, 2015

Si ces grands projets ne sont pas encore rentables – les recettes fiscales du secteur extractif enregistrées en 2012 ne représentaient que 14 pourcent des revenus perçus par la Direction Générale des impôts d'après le rapport de l'ITIE de 2015 - l'on s'attend à ce que d'ici quelques années, ce secteur devienne un des moteurs clés de la croissance malgache. Le secteur devrait être une source importante de recettes fiscales, de devises et de recettes d'exportation. A noter que la « croissance » ne se traduit pas automatiquement en « développement ». La croissance sera plus élevée si les exportations augmentent. Par contre, si rien n'est fait pour améliorer le niveau de vie des citoyens ou pour créer de l'emploi et d'autres sources de richesse, la croissance ne se transformera pas en développement durable et inclusif. Elle sera éphémère et se grippera en fonction de la volatilité des prix.

La cartographie de l'espace minier et pétrolier de Madagascar démontre la situation actuelle du potentiel minier malgache (voir Annexe 1 pour les cartes minières et d'hydrocarbures). En 2011, l'espace total de carrés minières¹¹ était de 1,702,000 dont 439,228 carrés protégés, donc non-octroyables et 757,000 carrés déjà occupés¹².

¹¹ Un carré minier fait 625 mètres par 625 mètres.

¹² De ces 757,000 carrés: 17,698 carrés avaient déjà un permis d'exploitation; 52,596 carrés étaient des permis réservés aux petits exploitants minières; et 687,054 carrés étaient toujours un permis de recherche.

Encadré 3 : Cas de Permis miniers

Type de permis	Nombre de Carrés
Permis d'exploitation	17,698
Permis réservés aux petits exploitants miniers	52,596
Permis de recherche	687,054
Total	757,000

Il y avait donc encore 507,772 carrés disponibles pour des permis de recherche, qui pourraient être acquis aussi bien par les nationaux que par les entreprises internationales. Il existe quelques cas particuliers de carrés octroyés sur des zones protégées (octroyés avant l'institution de ces zones). Dans ce cas, le titulaire peut légalement continuer d'opérer mais doit mener une étude d'impact environnemental. Des négociations peuvent être menées pour que le titulaire abandonne son permis, mais dans le cas, l'Etat devrait le dédommager.

2.2.2. Le cadre légal

Il convient de souligner que depuis les années 1990, Madagascar est doté d'un cadre légal très favorable à l'exploitation minière et pétrolière¹³. L'ensemble des activités minières et pétrolières est supervisé par l'office des mines nationales et des industries stratégiques (OMNIS)¹⁴, qui est également le gestionnaire du domaine national d'hydrocarbures. Toutefois les activités de prospection, d'exploitation, de transformation pétrolières et de transport sont assurées conjointement avec des sociétés pétrolières privées. Toute entreprise doit payer une redevance par baril produit, calculée en fonction du volume de production, et un impôt direct sur les hydrocarbures (IDH), calculée en fonction des bénéfices. Le taux de redevance est fixé chaque année par la Loi des Finances¹⁵. Le code pétrolier établit un principe de partage de production entre l'Etat et l'entreprise d'exploitation, dont la répartition n'est pas fixée par la Loi mais calculée au cas par cas, définit dans les contrats pétroliers¹⁶. Cette absence de disposition légale sur le partage des rentes contribue à l'opacité de la gestion, des retombées et de la redistribution des ressources de secteur et constitue donc un défi majeur quant à l'équité des retombées au bénéfice du pays.

En ce qui concerne le secteur minier, le Code Minier, tel qu'élaboré en 1999¹⁷ (révisé en 2005 et en cours de révision au moment de la parution de cette étude), fait de Madagascar une des destinations les plus attractives pour les investisseurs. En 2002, une loi instituant un régime spécial pour les Grands Investissements Miniers (LGIM) est venu compléter et renforcer le dispositif légal : elle est censée favoriser l'industrialisation et la transformation des minerais sur le territoire national. Allant dans le même sens, le Code pétrolier¹⁸, voté en 1999 et revu en 2005 prévoit un dispositif légal très favorable aux investisseurs.

¹³ Le code pétrolier a été adopté en 1996 (Loi n°96-018) et le code minier est entré en vigueur en 1999 (Loi n°99-022). Une loi instituant un régime spécial pour les grands projets miniers a aussi été instituée en 2002 (Loi n°2001-031 sur les grands investissements miniers).

¹⁴ Organisme public créé en 1976.

¹⁵ En 2012, le taux varie de 5 à 20% en fonction du volume produit pour le pétrole brut et de 5 à 10% en fonction du volume produit pour le gaz naturel. Les taux de la redevance de l'huile lourde ou de bitume extrait des grès bitumineux est déterminée par contrat. Le taux de l'IDH est fixé à 21% par la Loi de finance 2012.

¹⁶ Source : Amis de la Terre 2012. Madagascar: Nouvel Eldorado des compagnies minières et pétrolières.

¹⁷ Il faut noter que la Convention d'établissement de l'entreprise QMM a été le précurseur de la libéralisation du secteur minier. En effet, en 1998, la compagnie Rio Tinto avait exigé que la Convention d'établissement devienne une Loi votée par le Parlement avant qu'elle n'aille de l'avant avec des projets d'investissements, jugeant que les législations de l'époque ne lui étaient pas favorables.

¹⁸ Le secteur pétrolier amont est régi par deux principaux textes légaux sectoriels, à savoir la Loi n°96-018 du 04 septembre 1996 portant Code Pétrolier, d'une part, et le décret n°97-740 relatif aux titres miniers d'exploration, d'exploitation et de transport d'hydrocarbures, d'autre part.

Encadré 4 : Résumé des dispositions fiscales applicables au secteur minier
(voir Annexe 2 pour tableau complet)

1. Redevances et ristournes minières applicables en 2015

Selon le Code Minier, le taux de la redevance minière est de 0,60 pourcent et le taux de la ristourne s'élève à 1,40 pourcent (soit un total de 2 pourcent). Toutefois, selon la loi pour les grands investissements miniers, la redevance sur la première vente est abaissée à 1 pourcent si la transformation des produits est opérée à Madagascar.

Les taux de répartition au titre de la redevance sont comme suit:

- (i) 65 pourcent au Budget Général pour le compte de la Direction Centrale chargée des Mines, de la Direction Interrégionale chargée des Mines concernées et l'entité chargée de la Police des Mines
- (ii) 15 pourcent à l'Agence de l'Or
- (iii) 10 pourcent au Bureau du Cadastre Minier (BCMM), dont 5 pourcent alloué à l'Institut de Gemmologie de Madagascar et 3 pourcent au service de l'inspection, au contrôle et à la promotion des activités minières, ainsi qu'aux action Information – Education – Communication; et
- (iv) 10 pourcent au Comité National des Mines.

La répartition des ristournes entre les collectivités décentralisées fait l'objet des précisions suivantes dans l'Arrêté interministériel No. 8887/2014 du 21 février 2014¹⁹ :

- (i) 60% en faveur des collectivités d'extraction (communes) ;
- (ii) 25% en faveur des collectivités où sont situées les entités de transformation et de traitement, proportionnellement aux degrés de traitement ou de transformation effectués dans leurs circonscriptions respectives ;
- (iii) 15% en faveur des collectivités autres que celles citées au points (i) et (ii) et dans lesquelles sont situées les autres composantes du projet minier.

Selon le code pétrolier, la répartition se fait comme suit :

Pour le pétrole brut, entre 8 % et 20% en fonction de la production journalière en barils

Pour le gaz naturel, entre 5% et 10% en fonction de la production journalière en mètres cubes

2. Régime fiscal applicable au secteur extractif :

(i) L'impôt sur les bénéfices des sociétés (IBS): Selon le régime général de droit commun l'IBS est de 35 pourcent. Néanmoins, dans le cas de grands projets d'investissements supérieurs à 50 milliards d'Ariary (environ US\$22 millions), la loi sur les grands investissements miniers prévoit davantage de concessions. Les entreprises sont exonérées pendant les cinq premières années à compter du début de l'exploitation effective mais paient l'impôt réel en cas de résultats bénéficiaires (existence réelle de produits). L'IBS y est réduite à 25 pourcent pour les exploitants et sous-traitants n'opérant pas de transformation à Madagascar. Lorsque la transformation des produits est opérée dans le pays, l'IBS s'élève à 10 pourcent seulement.

QMM bénéficie d'un régime spécial: la société est exonérée d'impôts pendant les cinq premières années, est taxée à hauteur de 10 pourcent de la 6^{ème} à la 10^{ème} année, et paie seulement 15 pourcent au delà de la 10^{ème} année.

(ii) L'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers bénéficie d'un régime particulier de 10 pourcent (contre 20 pourcent selon le droit commun). Les emprunts extérieurs sont exonérés. Dans le cas de QMM, l'entreprise paie 10 pourcent sur les dividendes versés aux actionnaires étrangers.

¹⁹ L'Arrêté précise également que la part de ristournes destinée à des catégories de collectivités inexistantes doit être partagée à parts égales entre les autres catégories. En pratique, cette mesure concernerait les Provinces Autonomes, qui ne sont pas effectives à ce jour.

(iii) Les importations des sociétés minières ne sont pas soumises à la TVA (celle-ci s'élève à 20 pourcent selon le droit commun) et les exportations sont exonérées de TVA.

(iv) L'impôt sur les revenus salariaux et assimilés s'élève à 20 pourcent pour un salaire supérieur à 250,000 Ariary. Dans le cas de QMM, les expatriés sont taxés à hauteur de 35 pourcent.

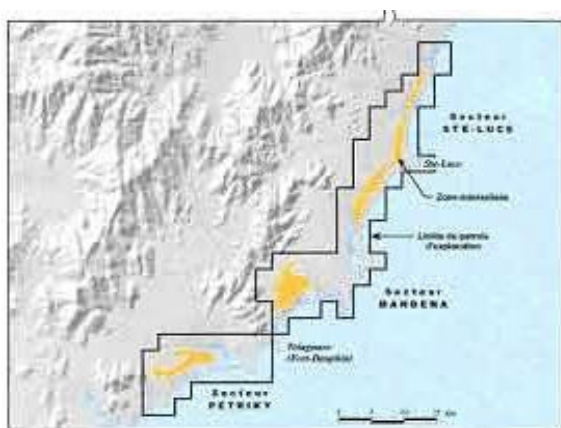
Sources : Conférence des Evêques de Madagascar, 2015 ; EITI. 2015.

Il est important de faire ressortir que la contribution du secteur extractif à l'économie malgache ne sera mesurable de manière effective que dans le temps. S'il est vrai que les retombées fiscales ou en recettes d'exportation seront perçues dans le court terme, une fois les premiers conteneurs expédiés, l'impact global, notamment sur les changements structurels sur les dynamiques économiques, sociales, sociétales et politiques ne pourront se mesurer qu'à moyen terme, voir long-terme. L'impact sera bénéfique pour la société malgache dans son ensemble si les acteurs étatiques, privés et civils sont en mesure de jouer leurs rôles tout en maintenant l'équilibre des jeux de pouvoir.

2.2.3. Fort Dauphin : Potentiel de développement régional mais leviers insuffisants

La société QMM a commencé ses activités de recherche dans la région d'Anosy en 1986 pour l'exploitation et l'extraction de sables minéralisés dans les sites de Mandena, de Petriky et de Ste Luce. La première phase du projet a débuté en 2005 avec la construction du site.

Le contexte politique et socio-économique dans lequel évolue l'activité minière à Fort Dauphin reste difficile. Accentué par la crise, face à un déficit d'efficacité institutionnel et à une société civile faible et qui manque sévèrement de moyens techniques et financiers autonomes pour jouer le rôle de catalyseur face aux changements et aux défis, le secteur extractif est loin de devenir le levier dont tout le monde s'attend à Fort Dauphin.



Encadré 5 : Le jeu des acteurs

Tous les acteurs présents à Fort Dauphin ne pèsent pas le même poids dans la balance et n'ont pas les mêmes moyens d'action. L'industrie minière est largement avantagée, du fait des moyens qu'elle se donne pour établir la relation avec la communauté. Elle a créé un département « relations communautaires » qui intervient à toutes les phases pour évaluer les risques et en atténuer l'impact sur la population locale. Au fil des années, la société a commencé à établir un début de dialogue avec différents représentants de la communauté locale, bien que certains conflits perdurent quand même.

De son côté, l'Etat est actionnaire et « partenaire » de la société (elle détient 20% des actions de QMM). La convergence des intérêts entre le gouvernement malgache et Rio Tinto passe notamment par les recettes fiscales, sous forme de droits de douane, de redevances minières et de taxes. En plus, l'Etat devrait percevoir des dividendes en tant qu'actionnaire. Son intérêt financier dans la société le place dans une position délicate quand il s'agit de défendre les intérêts des riverains vis-à-vis de la société minière.

Pour la communauté locale, l'Etat (surtout l'autorité régionale et locale) est perçu comme faible vis-à-vis de la société minière et jugé peu transparent surtout en ce qui concerne les retombées fiscales. L'arrivée de la société, du point de vue de la communauté riveraine, ne semble pas avoir encore apporté des bénéfices notables: les services sociaux de base, l'accès aux infrastructures pour la population ou encore les perspectives d'emplois pour les jeunes au sein de l'entreprise ou dans d'autres secteurs économiques prestataires de services, restent en deçà des attentes et inaccessibles aux locaux. Le rôle de l'Etat facilitateur apparaît comme une illusion.

Les partenaires internationaux jouent aussi un rôle important. Par exemple, la Banque Mondiale, qui est le principal bailleur de fonds du Gouvernement Malgache, a octroyé une garantie de prêt à QMM pour la réhabilitation du port et a joué un rôle crucial dans l'élaboration du code minier, l'un des plus favorables aux investisseurs étrangers. Elle appuie aussi l'Etat malgache pour la mise en place du Pole Intégré de Croissance dans le financement des projets de construction et de réhabilitation d'infrastructures, notamment le co-financement de la construction du Port d'Ehoala et la réhabilitation de la route RIP 118, reliant la zone entre Soanierana et Ranomafana qui est le grenier de la région Anosy. Les autres partenaires bilatéraux appuient les organisations de la société civile sur les questions liées à la protection de l'environnement et des aires protégées. Les partenaires internationaux sont également des partenaires de la société minière.

Quant aux OSC, à l'exception de ceux qui officient sur les questions environnementales, elles restent trop faibles et trop peu organisées de manière structurelle pour attirer le soutien dans la durée de la part des partenaires internationaux. Il apparaît donc évident que le poids des acteurs est largement asymétrique et que des alliances naturelles ne penchent pas nécessairement en faveur des acteurs locaux.

Cependant le potentiel existe et est réel : Depuis les grèves de 2010, QMM s'approvisionne localement auprès des sociétés prestataires à Fort Dauphin pour aider les petits entrepreneurs locaux à fournir certains biens et services. Les retombées sont encore modestes, mais avec un accompagnement ciblé pour les entrepreneurs locaux, cela pourrait créer un effet d'entraînement pour d'autres acteurs privés locaux. De la même manière, le port d'Eloaha compte une zone industrielle avec 440 hectares à être exploitée. Cela représente un potentiel pour le secteur touristique avec la possibilité pour les bateaux de croisières d'accoster désormais dans la région mais aussi pour le secteur agro-alimentaire. C'est un potentiel aussi pour d'autres prestataires de services, notamment dans le secteur de la logistique. Toutefois, malgré les opportunités, le tissu industriel de la région demeure très faible compte tenu du fait que jusqu'ici les secteurs traditionnels tels que la pêche artisanale ou l'agriculture paysanne étaient les principales activités économiques. La transformation structurelle, vers d'autres activités plus productives doit être accompagnée par la formation de jeunes afin de développer leurs talents d'entrepreneurs pour qu'ils puissent utiliser les infrastructures mises en place par la mine et fournir certaines prestations dont elle a besoin.

Deux institutions ont récemment été créées pour soutenir les entrepreneurs locaux dans leur démarche, notamment la maison de l'entrepreneuriat de la région d'Anosy (MERA) en 2012 et le centre d'affaires de la région d'Anosy (CARA) en 2013, qui lui, se veut être un guichet unique et un centre de formation pour « l'intraprenariat » (formation des employés) et l'entrepreneuriat. Le but est de fournir une main d'œuvre formée à l'industrie minière mais aussi à d'autres entrepreneurs qui désirent fournir des biens et services

au secteur minier ou aux autres secteurs économiques qui pourraient éventuellement se développer autour de la mine. En un an, 1,500 entrepreneurs ont été formés mais la création d'entreprise reste encore modeste.

Au delà du potentiel économique et des mécanismes institutionnels qui se mettent graduellement en place à Fort Dauphin, il est nécessaire d'appuyer et de sceller d'autres leviers, notamment ceux qui sont capables de faire remonter les besoins de la population de base et de faire entendre leurs préoccupations et leurs attentes. Sans cela, le développement des régions ne restera qu'un mirage et pourrait être une véritable bombe à retardement, non seulement pour les entreprises minières mais également pour la stabilité politique du pays.

2.2.4. Tuléar : En attente de la phase d'exploitation...

La région de Tuléar a vu une prolifération de compagnies d'exploration au cours des dernières années dans de nombreuses activités extractives, mais en particulier dans les mines (ilménite), le pétrole et le charbon. La problématique est donc plus importante et compliquée que celle observée à Fort Dauphin, car rythme et les méthodes d'exploitation de ces différentes activités ne sont pas les mêmes, selon le secteur d'activité. La région devra donc gérer l'impact de ces différentes activités de manière simultanée.

Encadré 6 : Typologie du secteur extractif à Tuléar

1. Le secteur minier

Les sociétés d'exploration, construites sur un modèle économique basé sur des risques élevés. Elles font très peu d'efforts pour engager un dialogue avec la population locale et leurs activités ne sont pas toujours transparentes, connues et comprises du grand public.

Les grandes sociétés minières « occidentales » sont présentes tant dans la phase d'exploration que dans la phase d'exploitation quand elles reprennent les gisements trouvés par les sociétés d'exploration.

Les sociétés « chinoises privées » ont des modèles d'engagement différents des sociétés occidentales ou de sociétés chinoises d'Etat et n'ont pas toujours bonne réputation lorsqu'il s'agit de l'empreinte écologique, le recrutement de personnel ou les conditions de travail.

Les mines artisanales, entreprises essentiellement à capital malgache et d'après le code minier, réservées uniquement aux malgaches. Le secteur artisanal n'est pas très organisé (ou formalisé) et peut avoir un impact sur l'environnement et sur les aires protégées qui est parfois assez lourd. Le manque d'organisation conduit des fois à un certain niveau de délinquance.

L'exploitation informelle : un phénomène grandissant observé surtout dans certaines régions et accentué pendant la crise et la période de transition, du fait de manque de mise en œuvre de la loi.

2. Les sociétés pétrolières

La région d'Atsimo-Andrefana regorge d'un potentiel important en hydrocarbure, tant à l'intérieur des terres (onshore) qu'hors de ses côtes (offshore). Il est donc important de suivre le type d'activité gazière et pétrolière qui va se développer, car l'impact sur l'environnement pourrait être lourd de conséquences, notamment sur les ressources marines et halieutiques.

Madagascar a aussi un potentiel en hydrocarbure non-conventionnel, notamment en schiste, huile lourde et sable bitumeux, réputés très polluants et représentant un défi supplémentaire pour l'environnement, les ressources en eau, et les populations riveraines²⁰.

Comme dans le secteur minier, la présence de sociétés d'exploitation et des sociétés « majors » nécessiteront une vigilance particulière quant à leurs volontés et efforts d'engagement envers les communautés riveraines.

Pour l'instant, la compagnie Tuléar Sands, pionnière de l'industrie minière à grande échelle dans la région de Tuléar a terminé la phase de recherche. Elle a déjà obtenu son permis d'exploitation et son permis environnemental et devrait donc débiter ses activités. Cependant la chute du cours de pétrole semble avoir ralenti ses projets.

L'arrivée de cette compagnie minière a suscité beaucoup d'attente de la part de la population. Toutefois, comme l'exploitation n'a pas encore commencé, il n'y a pas d'impact visible sur la population même si les attentes sont déjà très importantes, notamment en ce qui concerne l'emploi et l'approvisionnement de biens et de services chez les fournisseurs locaux.

Même si les activités minières à dimension industrielle sont naissantes dans la région, il ressort, comme à Fort Dauphin, que les informations ne sont pas très claires sur les retombées et l'impact du secteur extractif sur la communauté locale. Certains acteurs de la société civile ont trouvé la consultation publique dans le cas de Tuléar Sands peu convaincante et la compagnie n'a pas encore pris d'engagements fermes envers la communauté. A titre d'exemple, malgré les promesses, très peu d'information est disponible sur le nombre d'emplois qui pourrait être créé, et quel type de main d'œuvre serait nécessaire ou encore dans quel domaine technique les opportunités se présenteront-elles.

La stratégie qu'a choisi Tuléar Sands est très différente de celle de QMM, sans doute parce qu'au fil du temps et à mesure que la société tire les leçons des expériences des autres avec la communauté locale, elle s'est adaptée. Dans le cas de Tuléar, la société a mis en place une véritable opération de séduction auprès de tous les acteurs locaux, dont les associations censées représenter la société civile, les médias mais aussi les représentants des communes minières. Elle ne se cache pas du « sponsoring » des associations locales où de la subvention accordée à la plateforme de la société civile, notamment à travers le paiement du loyer pour le siège social d'une association malgré les risques que cela comporte en matière de conflit d'intérêts ou de partialité.

Cette stratégie n'est évidemment pas sans risque, car elle pourrait créer des attentes de la part de la population, que la société minière ne saurait maintenir sur le long-terme et ainsi générer des conflits futurs, difficiles à maîtriser. Il ne semblerait pas, selon les interlocuteurs que nous avons interviewés lors de la mission de terrain, que la compagnie ait une stratégie de partenariat particulière avec la société civile et la communauté locale qui le permettrait d'ancrer dans la durée son engagement avec la communauté. Si ce partenariat n'est pas défini en amont, elle risque créer, malgré elle, comme l'on a souvent constaté ailleurs dans d'autres pays riches en ressources extractives, une relation compliquée avec la communauté locale, ou celle-ci cherchera la suppléance d'un Etat absent auprès de la société minière. Rôle qu'elle ne pourra certainement pas assumer dans la durée.

²⁰ Voir Amis de la Terre (2012). [Madagascar: Nouvel Eldorado des compagnies minières et pétrolières](#).

2.3. Caractérisation de la société civile face au secteur extractif

Peu sont les organisations de la société civile (OSC) qui agissent au niveau national dans le secteur extractif. Mais parmi elles, on peut citer :

1. L'Alliance Voahary Gasy (AVG) créée en 2010 qui est une plateforme regroupant en son sein 32 organisations d'OSC actives dans la gestion des ressources naturelles au niveau régional et/ou local. Consciente de la défaillance de l'offre de gouvernance au niveau de l'État, l'AVG s'est définie comme mission « d'établir une société civile forte, respectée, écoutée et responsable, pour contribuer au bien-être des malagasy grâce à une bonne gestion des ressources naturelles ». Pour cela, avec l'appui de certains PTF, AVG mène des campagnes de formation, d'éducation, de sensibilisation, d'information et surtout des actions de plaidoyer. Malgré les contraintes²¹ majeures auxquelles AVG est confrontée pour pouvoir mener à bon escient sa mission, les interventions à multi-niveaux de AVG se profilent comme « un leitmotiv » pour que les acteurs de la société civile s'engagent et aient leur place dans le processus de développement.
2. Le SIF ou la plateforme des intervenants sur le foncier : Compte tenu de l'ampleur de la problématique liée au foncier dans le secteur extractif, qui est probablement avec la question environnementale, le plus grand défi qui auquel devra faire face le pays, le SIF se mobilise et contribue avec les moyens dont il dispose par ses actions de plaidoyer pour une meilleure gouvernance des activités minières tant industrielles et artisanales;
3. La Confédération Syndicale Malagasy (FISEMA) s'engage également sur le secteur extractif.
4. Au niveau interrégional intervient le Réseau de Militant pour la Bonne Gouvernance des Extractions Minières (RMBGEM) qui regroupe plus de 70 OSC couvrant les 4 diocèses concernés par les extractions minières à Madagascar.

D'une manière générale, ces OSC nationales et interrégionales, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, mènent des activités de veille, d'interpellation, de plaidoyer, de renforcement de capacités en vue d'appuyer la participation des OSC et d'influencer la redevabilité sociale des entreprises et de l'Etat.

Au niveau régional, la plupart des plateformes constituent l'émanation régionale de la plateforme nationale des OSC (PFNOSCM²²). Cette émergence faite d'une manière « descendante » n'a pas beaucoup aidé ces plateformes régionales à mieux se positionner face aux enjeux du secteur extractif.

Quant aux OSC locales, la majorité ont été mises en place sous l'impulsion des initiatives extérieures, soit pour répondre à des mécanismes de financement des projets/programmes, (tels que la lutte contre le sida ou le le PSDR), soit dans le cadre de la mise en œuvre du transfert de gestion des ressources naturelles : les VOI ou COBA (communautés locales de base gestionnaires des ressources naturelles). A défaut de

²¹ Ces contraintes majeures se caractérisent par : une corruption à tous les niveaux dans le secteur de la Justice et des forces de sécurité (forces armées, police, douanes) ; une absence de vision et de politique intersectorielle à long terme ; un manque de volonté des dirigeants à combattre les différentes formes de trafic des ressources naturelles ; une faiblesse de dialogue inter-acteurs et intersectoriels.

²² La PFNOSCM (plateforme Nationale des OSC malgaches) fait partie de ces plateformes qui se sont créées pour faire front en commun » face à une problématique externe, tels que face aux pouvoirs publics. Bien que leurs objectifs étant , entre autres de constituer un espace d'échanges entre les associations et les individus membres et de constituer un mécanisme de coordination des interventions. Ainsi, la PFNOSCM se caractérise par leur faiblesse de structuration interne : souvent il n'existe pas de clarté, ni de formalisation des relations entre les membres. En outre, le flou sur le dispositif juridique régissant les plateformes limite et n'engendre que des faiblesses dans leur actions en tant que OSC.

cette émergence endogène, après l'arrêt de ces divers appuis et financements les OSC locales se sont fortement affaiblies et ne peuvent donc plus assumer pleinement leurs rôles en tant qu'acteurs de gouvernance et surtout, en tant qu'acteurs de changement et de développement dans les régions minières.

Ces faiblesses, outre le manque de capacités techniques et financières, ont été constatées à travers :

1. Une faible représentativité caractérisée par manque de relation forte entre ses membres à la base. Ainsi, la plateforme de la société civile au niveau régional est souvent une « coquille vide », réduite à son seul Président. La plateforme Régionale d'Anosy, avec ses 1.500 membres répartis dans les différents districts a beaucoup de difficultés à informer ses membres et à s'informer des réels besoins de ceux-ci. Quant à la plateforme régionale à Tuléar, elle s'est organisée en différentes thématiques. La plateforme environnementale FAMARI, tant bien que mal, s'est beaucoup investie jusqu'ici sur la gouvernance des ressources forestières et des zones côtières. Toujours est-il, la problématique reste présente : comment les réels besoins des communautés à la base peuvent être remontés au niveau régional, et traduits au niveau local ?
2. Une timide connectivité entre les OSC. L'interaction tant verticale (national/régional/local) que horizontale (inter OSC de même niveau) pour former des alliances ne constitue pas encore pour ces OSC une stratégie évidente en vue d'une défense d'intérêts communs. Ce manque de ciment est probablement l'une des plus grandes faiblesses des OSC à Madagascar.
3. 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.

2.4. Quelle relation entre la société civile et les autres acteurs dans le secteur extractif ?

Plusieurs structures de dialogue ont été mises en place dans les régions minières en vue d'engager un dialogue permanent entre la société civile, l'Etat et l'industrie minière.

A Anosy, le Groupe des Points Focaux (GPF) regroupe : i) le Président de la plateforme régionale qui représente la société civile; ii) l'Etat, représenté par le Chef de Région d'Anosy; iii) QMM, représenté par son Président Directeur Général. Ce GPF a une mission de prendre conjointement des décisions. A titre exemple un mécanisme de recrutement favorisant en premier lieu, les natifs d'Anosy a été mis en place. La plateforme tente également de résoudre d'autres problèmes tels que l'arrivée de nouveaux immigrants ou encore, les compensations lors des différends entre la compagnie et la société civile, tels que les barrages de route. Toutefois, bien que l'existence de la plateforme soit une initiative louable, elle n'est pas encore en mesure de prévenir les conflits en amont et donc, n'est pas efficace.

A Tuléar, sous l'initiative de Toliara Sands, un Sous-comité Régional de Coordination (SCRC) a été mis en place. Ce sous-comité est une structure d'échange d'information sur les actions de Toliara Sands et une concertation sur les décisions. Le SCRC regroupe : i) les représentants de l'Etat à travers le Chef de Région, le Chef du District ainsi que les maires des communes concernées ; ii) les représentants des services techniques (mines, environnement, aménagement du territoire) ; iii) et la société civile. La société civile n'a toutefois pas encore « désigné » son représentant au sein du SCRC en raison des divergences

au sein des organisations de société civile. Donc en pratique, la société civile ne participe toujours pas au dialogue autour des activités de la mine, ce qui fragilise l'efficacité du SCRC.

Ces structures de dialogue et de concertation constituent de réelles portes ouvertes pour la société civile pour communiquer et interagir avec les autres acteurs. Dans l'état actuel des choses, les faiblesses mentionnées auparavant ne favorisent toutefois pas leur positionnement à mieux défendre leurs intérêts et engager un vrai dialogue aux bénéfices des attentes de la population locale.

L'interaction de la société civile avec les opérateurs économiques, autres que les compagnies minières, est encore au stade « embryonnaire ». Avec les opérateurs économiques, la société civile agit dans « l'expectative » et la réflexion quant à la manière de mieux l'appuyer pour être plus proactive reste entière. Comme mentionné, à Anosy, le CARA et le MERA ont été mis en place depuis 2012 au sein de la Chambre de commerce en vue de renforcer les capacités entrepreneuriales dans la région. De leur point de vue, leur relation avec la société civile ne se fait qu'indirectement à travers la Région, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du SRAT (Schéma Régional de développement) par les activités « d'appui au développement du secteur privé ».

A Tuléar, la Chambre de commerce semble plus confiante dans son appui à la société civile, en particulier grâce à la mise à disposition d'un local pour le siège du « centre de ressources » de la Plateforme Régionale de la Société Civile. Mais il reste encore à voir comment la société civile s'organisera et quel impact réel elle aura dans la région, compte tenu de la complexité du secteur extractif dans cette région.

Outre ces structures de dialogue, les OSC interagissent très ponctuellement avec les médias. Bien que conscients de leurs rôles pour une meilleure gouvernance des ressources minières, mais à défaut de moyens financiers, les médias accordent la priorité à la demande de ceux qui peuvent mieux les financer pour se mobiliser. Ce qui rend la société civile assez impuissante dans leur rôle de sensibilisation et d'information citoyenne.

2.5. Les défis majeurs pour les régions et les communes minières

2.5.1. La question foncière : Entre le légal et le légitime

Le secteur foncier a un aspect transversal qui touche plusieurs secteurs, notamment l'agriculture, le tourisme, la construction, l'extraction minière, l'urbanisme et l'aménagement du territoire. La mise en harmonie de la politique foncière avec les autres politiques sectorielles devient donc importante dès lors que le pays développe de nouvelles activités économiques.

Le secteur foncier à Madagascar est caractérisé par un pluralisme juridique et institutionnel, où se côtoient droit coutumier traditionnel et système formel de gestion des terres. Au fil du temps, malgré la volonté de l'Etat malgache de progressivement mettre en place un système formel de gestion des terres et de valider les droits aux systèmes locaux de droits fonciers, les moyens mis en œuvre répondent difficilement aux enjeux locaux. La détention des titres fonciers demeure un privilège pour les résidents urbains alors que les tenures coutumières et locales restent dominantes en milieu rural, associant propriété privée et appropriation collective. En conséquence, les systèmes « légal » et « local – coutumier » continuent de coexister²³.

²³ Voir : Entre le légal et le légitime : Etat des lieux de la gouvernance foncière à Madagascar. Notes de l'Observatoire du Foncier Landscape, Septembre 2012.

Depuis 2005, le gouvernement a entamé une réforme foncière en vue d'améliorer et de faciliter la sécurisation foncière formelle. Cette réforme n'est pas encore complétée et n'est pas sans ambiguïté et complexité. En ce qui concerne le secteur extractif, notamment la région d'exploitation du site minier de Mandena dans les Communes rurales de Mandromodromotra et Ampasy Nahampoana, et la Commune urbaine de Fort-Dauphin, fait en ce moment l'objet d'un litige. Dans ce cas précis, plusieurs parcelles de terrains appartenant aux petits agriculteurs locaux ont été accaparées par l'Etat dans le cadre de la procédure de bornage du site minier de Mandena de QMM en 2011 à la suite de l'application d'un arrêté en caducité régissant le régime juridique de la forêt de Mandena où se trouve l'exploitation minière, et l'ambiguïté de la rédaction et de la mauvaise interprétation de l'article 308 du décret d'application du code minier. Cela a entraîné des conséquences négatives sur les droits et les conditions de vie de la population qui a toujours résidé dans le site d'exploitation et ses alentours bien avant l'existence de l'activité minière²⁴.

Compte tenu de la complexité du secteur foncier à Madagascar, cela représente sans doute un des défis les plus importants à gérer, qui devrait sans doute se retrouver au coeur des conflits éventuels entre le secteur extractif et la communauté locale. La société civile, par le biais des acteurs traditionnels devrait avoir un rôle particulièrement important à jouer pour s'assurer que ces réformes ne causent pas de déséquilibres dû au déplacement éventuel de la population pour cause d'expropriation légale.

2.5.2. La question environnementale

A Madagascar, des législations existent pour protéger l'environnement, mais après les multiples crises politiques et économiques, qui ont entraîné l'assèchement des caisses de l'Etat, le gouvernement ne dispose pas de ressources financières, techniques et humaines pour faire appliquer et respecter les législations, notamment au niveau des régions et des communes.

A Tuléar, il n'y a pas de chevauchement entre les carrés miniers et les aires protégées en ce qui concerne les zones d'exploitation. Cependant, la construction d'une route pour l'acheminement de la production de l'intérieur des terres vers le port risque de scinder une aire protégée en deux, avec les risques que cela comporte pour tout l'écosystème dans la zone protégée.

Concernant la forêt de Ranobe et l'exploitation éventuelle d'hydrocarbures, des risques similaires existent si des oléoducs devraient par exemple, traverser certaines aires protégées pour acheminer le pétrole vers le port.

2.5.3. Gérer le choc « mine-commune »

L'arrivée de l'industrie minière conduit inévitablement à une métamorphose dans le paysage des communes riveraines créant ainsi des attentes de la part de la population. La gestion de ces attentes est essentielle pour maintenir la « paix sociale » et pour prévenir les conflits éventuels. La gestion des plaintes et des conflits devient en donc un élément incontournable. La mise en place d'un mécanisme du genre « consentement libre, informé et préalable » (CLIP), selon lequel la communauté locale a le droit d'accorder ou de refuser son consentement à des projets susceptibles d'avoir une incidence néfaste, notamment sur les terres qu'elle possède, occupe ou utilise traditionnellement, apparaît donc comme nécessaire pour garantir des règles de jeu équitables entre les communautés, l'Etat et les sociétés minières. Cela pourrait être un outil pour construire un dialogue participatif et ouvert avec la société civile et un moyen de renforcer la confiance de la population envers la mine.

²⁴ Source: Lettre du Coordonateur National du SIF au Président de la République de Madagascar, 14 mars 2014.

Pour l'instant les partenariats existants entre les entreprises minières et la communauté locale ne répondent pas à ce besoin. Une société civile mieux préparée et outillée pourrait accompagner les négociations de partenariat en amont pour prévenir ce genre de « choc ».

2.5.4. Prévenir et éviter le syndrome hollandais et la « malédiction des ressources »

La « malédiction des ressources » renvoie au constat selon lequel les états riches en ressources minérales ont souvent des situations socio-économiques moins reluisantes que d'autres pays moins riches en ressources. Cela s'explique souvent par les effets pervers qui résultent d'une défaillance chronique dans les structures de gouvernance en raison de la concentration du pouvoir politique et décisionnel autour de ces ressources et de la mauvaise gestion des ressources financières. Le syndrome hollandais, quand à lui, est un effet collatéral de cette « malédiction » : l'exploitation des ressources extractives peut causer le déclin de certains secteurs productifs, notamment du secteur industriel ou agricole en raison de la surévaluation de la monnaie à cause de l'entrée massive des devises et des investissements étrangers. Madagascar n'est pas à l'abri de risques éventuels qui peuvent à leur tour créer plus de pauvreté que de richesses ou encore être source de conflit plutôt que de prospérité.

Il est également nécessaire de créer l'effet d'entraînement et la création d'emplois dans le secteur minier mais également dans des secteurs économiques autour des mines tels que la prestation de services. Pour l'instant, les initiatives restent faibles et les opportunités peu apparentes.

2.5.5. Pour les compagnies minières, passer d'une stratégie de « bienveillance » à une stratégie inclusive, axée sur la population

Les entreprises définissent, en général, elles-mêmes les stratégies sociales, pensant obtenir automatiquement leur permis social auprès des communautés riveraines. Ce sont des stratégies réactives (à la limite du paternalisme) qui reflètent ce que l'entreprise imagine d'elle-même, ce qui serait bon ou désirable pour la communauté. Bien que souvent nécessaires et appréciées, ces stratégies ne sont pas élaborées en consultation avec la population et ne répondent pas toujours à leurs attentes et à leurs besoins. Très souvent elles pallient aux manquements de responsabilités des autorités plutôt mais ne répondent pas aux attentes que la population aurait d'une société privée.

Il est donc nécessaire de travailler avec les entreprises pour qu'elles mettent en place une véritable stratégie communautaire plutôt qu'une simple « relation publique ». Cela permettra d'inclure la communauté en amont, pendant la phase de développement de la stratégie plutôt qu'en aval une fois la stratégie ficelée, décidée et appliquée. Des efforts de la part de QMM en ce sens ont été constatés bien que les réelles opportunités manquent à l'appel.

2.5.6. Accès à l'information, transmission de la connaissance et transparence

Même si la population est au courant que le secteur extractif industriel s'installe dans leur région, l'information sur les activités minières n'est pas toujours disponible ou clairement expliquée à la population, en particulier aux communautés riveraines. Cela crée des attentes sur les bénéfices éventuels et sur leurs possibles répartitions ou encore sur ce qu'ils peuvent ou doivent attendre de la compagnie minière. Ces attentes ne sont pas toujours réalistes ou réalisables. Elles sont souvent disproportionnées.

Certaines entreprises, notamment celles qui ne sont pas encore entrées dans la phase d'exploitation, comme observé dans la région de Tuléar par exemple, ne communiquent pas toujours clairement les faits et temporisent les inquiétudes de la population. Certains font miroiter d'éventuels avantages, sachant que la population a des attentes.

2.5.7. La décentralisation : mythe ou réalité ?

La décentralisation politique est née en même temps que l'indépendance, notamment à travers le découpage des territoires. Cependant, dans la réalité, la décentralisation administrative et budgétaire reste relativement faible compte tenu des moyens limités des territoires régionaux. Cette faiblesse se traduit dans les faits par une asymétrie et des inégalités entre les régions.

Avec les défis politiques à Madagascar et étant donné la difficulté de l'Etat de se reconstruite suite aux multiples crises, la décentralisation n'apparaît plus comme une priorité ces derniers temps. Elle n'est peut être sans doute aussi pas souhaitable dans l'état actuel des choses.

Toutefois, cette faiblesse administrative est un réel handicap pour l'utilisation des retombées financières provenant du secteur extractif. Les communes, régions et provinces bénéficient d'une part des ristournes (part qui devrait s'accroître au fur et à mesure que le secteur se développe) et les difficultés des administrations décentralisées à investir ces ressources pour le développement de leurs régions pourraient en effet accroître les causes de frustration et de mécontentement de la part des populations riveraines.

3. Quelles stratégies pour mieux appuyer la société civile dans les régions minières ?

L'appui à la société civile face au secteur extractif à Madagascar reste donc une priorité majeure. Comme l'a relevé ce rapport, cette société civile à Madagascar est encore à l'état embryonnaire, non pas parce qu'elle manque de capacité (au niveau nationale, les organisations actuelles ont à leur tête des hommes et des femmes de grandes capacités qui ont gagné bien des batailles en faveur de la population malgache), mais en raison, entre autres:

- (i) De la structuration actuelle qui ne répond pas de manière adéquate aux enjeux face à un secteur extractif en plein essor. Il revient à corriger certaines pratiques historiques et donc à restaurer l'image et le rôle des OSC en tant que pilier central de la gouvernance ;
- (ii) D'une certaine confusion concernant l'identité des OSC, avec pour effet, un impact sur sa crédibilité.
- (iii) Toutes les OSC ne sont pas dotés des mêmes moyens et des mêmes capacités humaines et financières. Contrairement à certaines OSC qui ont un agenda national, au niveau local et régional, les structures sont souvent plus petites, plus faibles et moins dotées et par conséquent ont moins d'impact;et
- (iv) Au niveau local et régional, de la difficulté de peser dans les décisions politiques, compte tenu du pouvoir surdimensionné du secteur extractif.

Toutefois, avec l'essor du secteur extractif, divers types d'appuis ont déjà été fournis aux OSC, notamment par les ONG et ONGI, les sociétés minières, et les autorités étatiques. L'on peut citer à titre d'exemple:

- Divers programmes de renforcement de capacités des OSC en matière de structuration organisationnelle et institutionnelle ;
- L'accès et la diffusion d'information sur les lois et textes relatifs aux activités extractives ;
- Des prises en charge pour participer à des espaces de concertation et de dialogue, dans un mécanisme de suivi environnemental et social participatif par les citoyens et les OSC ;
- Certains PTF, tels que le WWF, ont initié dans le cadre d'un projet relatif au pétrole des actions d'information à l'endroit des médias, des citoyens, des OSC et des VOI sur le cadre juridique et les impacts de l'exploitation pétrolière en vue d'un renforcement des rôles et les responsabilités des différents acteurs dans le suivi de proximité.

Toutefois, face à la complexité de l'interaction de ce secteur avec les acteurs locaux, force est de constater que les OSC restent toujours relativement fragiles et vulnérables et ne sont pas en mesure d'assurer pleinement le rôle d'acteurs de changement. Il faudrait donc trouver le « point d'inflexion » pour faire basculer les OSC vers un engagement plus solide et efficace. Cela nécessite un renforcement de structure, un mandat clair et défini, des initiatives proactives qui anticipent les défis en plus de pouvoir les gérer une fois qu'ils surgissent et une légitimité bien assise, tant qu'auprès des entreprises, des autorités et de la population.

Des ressources financières pérennes et suffisantes seront essentielles pour le bon fonctionnement de ces plateformes. Cependant, tout appui devrait aussi assurer que ces OSC deviennent indépendantes vis-à-vis des PTF, à terme, et qu'elles puissent ainsi s'autofinancer si elles veulent être pérennes et crédibles.

Il est donc nécessaire de mettre en place une logique d'appui pour accompagner la société civile dans l'action. A titre d'exemple, la délégation de l'Union Européenne par exemple, a mis en place en 2013 un programme d'appui à la société civile, appelé DINIKA, doté d'un budget de 10 millions d'euros dont l'objectif principal est l'amélioration de la gouvernance au niveau local et national. Le programme, qui s'étale sur une durée de trois ans, s'est concentré essentiellement sur 3 régions, notamment Analamanga, Analanjirofo et Atsimo Andrefana, et sur 5 axes prioritaires:

1. L'amélioration de la gouvernance à l'échelle communale ou intercommunale au niveau de la gestion locale des affaires publiques, dans le but d'améliorer le développement local avec la participation des notamment des acteurs non-étatiques ;
2. L'accompagnement des associations de jeunes et de femmes sur des problématiques urbaines ou rurales ;
3. La structuration de regroupements d'acteurs non-étatiques intervenant sur les aspects de gouvernance et/ou de partenariat multi-acteurs,
4. le renforcement des plateformes ayant un rôle dans la gouvernance démocratique et la culture citoyenne ; et
5. L'amélioration de la diffusion des connaissances et de l'information vers la société civile et la capitalisation des actions de développement au niveau culture citoyenne.

Ce programme a pour ambition de devenir un véritable laboratoire d'idées et d'outils innovants pour accompagner les « pousses » de société civile endogènes empreints de la spécificité malgache dans le contexte de ce secteur extractif si particulier, plutôt que de créer encore une fois un « marché » de société civile écran, qui répond à la demande de partenaires de développement, comme l'on a souvent observé à Madagascar.

Une cartographie des acteurs de la société civile récemment réalisée a confirmé les nombreux défis qui se posent à la société civile malgache, notamment (i) la nécessité d'évoluer dans un environnement propice (bien définir qui est la société civile ; la protection des organisations qui travaillent sur les questions plutôt sensibles, telles que les droits de l'homme, la gestion des ressources naturelles ; l'accès à l'information ; le vide juridique concernant les plateformes ; ou encore la fiscalité pour les ONG ; (ii) le renforcement à la participation au dialogue multi-acteurs ; et (iii) le renforcement des OSC comme acteurs de gouvernance. Comblé ces lagunes est donc essentiel pour construire un socle solide pour la société civile.

Toute logique d'appui devrait être basée sur quelques principes fondamentaux qui reflètent bien ces caractéristiques, notamment :

1. L'accompagnement dans l'action, c'est à dire aller au delà des types d'appuis traditionnels qui consistent à donner des formations générales mais plutôt cadrer toute stratégie d'appui sur le renforcement de la capacité de la société civile à fonctionner de manière proactive, y compris en appuyant des structures qui seraient pérennes (différentes de plateformes traditionnelles).
2. Souplesse et flexibilité dans les approches d'appui : autant que possible le mécanisme d'appui doit permettre à ceux qui veulent soutenir la société civile d'adapter leurs logiques d'interventions pour répondre en même temps aux caractéristiques spécifiques de la société civile malgache, telle qu'elle se définit elle-même, et non telle qu'elle est généralement conçue par des partenaires externes. C'est un double défi car en tant qu'acteur externe, les organismes d'appui peuvent jouer un rôle important pour actionner et soutenir certaines initiatives pour enclencher le mécanisme de changement, mais leurs rôles restent limités. La plupart des partenaires externes ne sont présents que pour une durée limitée, ce qui d'emblée limite leurs capacités à accompagner le changement dans le temps.
3. La mise en fonction de nouveaux outils à être utilisés selon la capacité de la société civile. Dans le cas d'outils financiers, ils doivent préparer la société civile à trouver elle-même des mécanismes alternatifs de financement pérennes, qui garantirait leur indépendance et leur intégrité..
4. La nécessité de trouver des synergies et une complémentarité avec d'autres outils existants (tels que FED, PASOBA ; ASARA etc.) et d'autres partenaires bilatéraux qui appuient aussi la société civile à Madagascar. Cela permettra de mutualiser les efforts qui ont déjà été fait, les ressources, les moyens et les atouts des uns et des autres. Mais elle permettra surtout aux organismes d'appui de proposer de nouvelles stratégies, plus innovantes et audacieuses, qui seront mieux à même de répondre aux besoins de la société civile dans le nouveau contexte.

4. Conclusion : quelques pistes à explorer

L'émergence de la société civile pour répondre aux défis du secteur extractif est relativement récente à Madagascar. Toutefois, son action doit être encore renforcée si elle veut peser dans le processus de décision et avoir un impact qui répond aux attentes de la population. Ce rapport a mis en lumière les principaux défis que rencontre la société civile aujourd'hui à Madagascar.

Plusieurs priorités d'action ressortent fortement, en particulier la nécessité de soutenir le renforcement de la structure et de mutualiser les synergies entre les différents types d'OSC, l'importance de sources de financements autonomes et pérennes et le rôle des PTF en appui à la société civile.

4.1. Appuyer la structuration de la société civile

Comme déjà mentionné, le morcellement des efforts ne pourra pas aboutir à des résultats concrets et durables. Les 'pousses' de sociétés civiles, en particulier au niveau local et régional, doivent non seulement être suivies et accompagnées mais elles doivent mutualiser leurs efforts et faire ressortir les spécificités de chacune d'entre elles, selon le principe de subsidiarité.

Outre les principes fondamentaux soulevés au point 3, qui sont des conditions nécessaires à toute logique d'appui, il convient également de trouver et de soutenir des points d'inflexion pour que leur contribution ait un réel impact sur la sphère politique et sociale. Pour ce faire, il faudrait :

- (i) Un cadre juridique qui garantisse la liberté de l'action collective et qui institutionnalise le rôle des OSC, notamment dans les négociations clés, tels que l'exercice budgétaire qui définit l'allocation des ressources financières aux régions minières ou la participation aux négociations de contrats ou à l'octroi de permis. Cela est une condition nécessaire, mais n'est toutefois pas suffisante ;
- (ii) Une nouvelle méthodologie pour structurer les plateformes pour que celles-ci aient des mandats clairs et définis, qui pourront ensuite être repris par les plateformes sous régionales et locales. Ceci passe nécessairement par le renforcement des liens et la mise en place de réseau avec tous les acteurs clés présents dans ce secteur, mais aussi avec d'autres associations locales externes au secteur extractif.
- (iii) Leur donner les moyens d'agir de manière concrète sur le terrain pour régler certains problèmes, notamment en renforçant leur capacité de négociations avec les entreprises ou en facilitant le dialogue entre les riverains et les entreprises. Ceci peut être un véritable atout au regard de l'insuffisance de l'action publique au niveau local ; et
- (iv) Leur donner l'accès à l'information et soutenir leur capacité d'analyser et de vulgariser ces données, sans lesquelles il ne peut y avoir une action collective éclairée. Il est donc essentiel de mettre à la disposition des OSC une base de donnée complète (tels que accès aux contrats, aux données fiscales et financières, aux rapports environnementaux etc).

4.2. Quels mécanismes de financement ?

Pour l'instant, il est clair qu'à tous les niveaux, les OSC sont confrontés à des contraintes financières, soit qui les limite dans l'action ou alors, qui les empêche d'agir dans une neutralité et une autonomie absolue. La situation actuelle est telle que dans les régions minières, la majorité des actions des OSC est soit financée par des partenaires techniques et financiers, ou par la société minière elle-même. Ces financements sont en général ponctuels et ne cadrent pas totalement aux besoins des OSC. Aussi, ils limitent la 'créativité des OSC' et l'évolution de leurs rôle au fur et à mesure que le secteur évolue. Cela les rend vulnérables et statiques et surtout redevables à des partenaires externes plutôt qu'à la population.

Outre un appui technique, il convient donc de mettre en place et actionner (opérationnaliser) un mécanisme de financement pérenne pour la société civile. Une étude récente sur l'identification des mécanismes alternatifs de financement des OSC malgache propose des pistes intéressantes à explorer, notamment en proposant l'utilisation des fonds, au moyens de ' tiroirs ' ayant des modalités d'accès différentes.

Dans le court terme, il serait important :

1. D'activer des mécanismes ciblés et stratégiques qui aideraient à atteindre leurs objectifs. Cela pourrait être mis en place relativement facilement avec des « tiroirs » (pour reprendre le terme utilisé dans l'étude sur les mécanismes alternatifs) de montants plutôt faible.
2. On pourrait imaginer par exemple, des fonds pour financer la logistique des plateformes multi-acteurs (en particulier pour les petites OSC) ou encore la création d'une base de données fiables pour permettre la diffusion de résultats d'études ou d'autres informations clés sur le secteur extractif.

3. Cet appui dans le court terme pourrait se faire dans les régions où certains bailleurs sont déjà présents et dans des régions où il y a une présence confirmée d'activités minières mais où les programmes d'appui ne sont pas spécifiquement axés sur les OSC évoluant autour du secteur extractif. Il est nécessaire toutefois de dégager des synergies avec tous les PTF qui y sont installés, en mutualisant les efforts (mais en réduisant les coûts).
4. Il y a également des processus d'appui à la société civile mais où malheureusement les mécanismes de financement sont en stand-by. Si jugé porteur de changement, dans le court terme, ces processus devraient être réactivés et renforcés.

Dans le moyen-terme, il est nécessaire d'appuyer les acteurs locaux à trouver eux mêmes leurs mécanismes de financement alternatifs pour réduire la "dépendance" sur les PTF et pour qu'ils aient davantage d'autonomie. Cela pourrait se faire par un appui technique à participer à une bonne négociation avec les parties concernées (entreprises minières, autorités locales etc.) pour que :

1. Les OSC puissent percevoir une part dans la redevance minière à travers des programmes publics (sorte de subvention de l'Etat mais dont les fonds viendraient des ristournes et redevances);
2. L'on pourrait également créer un fond minier propre, basé sur les ristournes ou les redevances minières et qui serait disponible pour les OSC. Ce fond ne devrait pas être géré par les sociétés minières ou par l'Etat, pour éviter tout conflits d'intérêt, mais par un organisme non-étatique ayant un statut juridique spécifique garantissant ainsi son indépendance vis-à-vis de l'Etat ou des sociétés minières ;
3. Les OSC puissent trouver une formule de partenariat avec les entreprises minières pour que la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ne soient pas simplement un outil "pour avoir la paix sociale" avec des engagements ponctuels et définis en amont. Là, la société civile ne percevrait pas directement de financement, mais ils joueraient un rôle clé dans l'élaboration des projets RSE pour que ces derniers reflètent les besoins réels de la population (sans pour autant que la société se substitue à l'état). Cela aiderait à mutualiser les efforts des entreprises et celles des PTF qui sont engagés à financer des projets sociaux. Une partie du financement ainsi « économisé », pourrait donc se retrouver dans les « tiroirs » qui serviraient à créer des mécanismes financements alternatifs indépendants gérés par des acteurs non-étatiques.

Dans le long-terme, il faudrait établir un véritable partenariat avec les OSC et tous les PTF qui travaillent sur les mêmes problématiques afin de dégager les synergies entre leurs initiatives respectives et leurs mécanismes de financements respectifs. Cela nécessite une bonne coordination dans les projets des PTF et une rationalisation des procédures administratives jugées parfois contraignantes et difficiles à utiliser surtout pour les petites OSC. Si les OSC réussissent à avoir des fonds propres dans le moyen terme, ce partenariat aurait un effet de levier considérable.

4.3. Quel rôle pour les partenaires techniques et financiers ?

Certains PTF tels que l'UE avec son programme DINIKA, ont développé leurs propres feuilles de route pour appuyer leurs engagements envers la société civile dans la durée. Pour appuyer ces efforts, six axes (ou priorités) d'intervention, qui contribueraient à renforcer le socle d'une société civile pérenne et porteuse de changement peuvent être proposées.

(i) Développer une (voire plusieurs) approche(s) d'appui à la société civile qui soit mieux adaptée(s) au contexte des OSC locales et qui devront évoluer au contact du secteur extractif. Les OSC ont besoin

d'être accompagnés de manière plus ciblées afin qu'elles puissent assumer pleinement leurs rôles. Il ne s'agit pas uniquement de renforcement de capacités (bien que souvent nécessaire). Il s'agit surtout d'affûter les techniques et de tactiques de négociation et de plaidoyer, d'être mieux outillé pour conduire des analyses approfondies sur l'impact du secteur sur tous les aspects de la société, de mener et de faciliter le dialogue (avec les sociétés et avec la population), de devenir un levier de mobilisation et d'engagement etc. Les OSC évoluent dans des conditions et dans des contextes spécifiques selon les régions, les enjeux et leurs niveaux d'intervention.

Nombre d'OSC ont déjà bénéficié de formation ou renforcement de capacités mais ne s'affichent pas encore capables de répondre aux attentes de la population. Il convient donc trouver de nouvelles approches qui favoriseraient cet accompagnement dans l'action pour aider les OSC à mieux traduire en dans les faits les formations acquises.

(ii) Privilégier et accompagner des dynamiques multi-acteurs à tous les niveaux afin d'instaurer un vrai dialogue permanent entre les différents acteurs et une articulation fonctionnelle du niveau local aux niveaux régional et national. Le contexte dans lequel interviennent les OSC, s'inscrit dans une dynamique d'acteurs hétérogènes qui évoluent dans une sphère de politique économique complexe à Madagascar dans une période poste-crise. De plus, ces acteurs se situent à différents niveaux (national, régional, local) et les intérêts économiques et politiques de chaque groupe d'acteurs sont plus souvent divergents que convergents.

Pour mieux se positionner dans ce jeu d'acteurs, les OSC doivent se doter de moyens qui le permettent de fédérer, d'organiser, de coordonner, de faciliter et d'innover, selon les circonstances, afin de répondre aux exigences et au contexte changeant de la société civile dans un pays en pleine mutation. Cela leur permettra également de mieux apprécier les responsabilités des autres acteurs qui gravitent autour du secteur extractif, de créer des partenariats ou des coalitions avec ces acteurs et ainsi de faciliter le dialogue entre ces acteurs pour devenir un adversaire constructif et un « courtier » de solution à long terme.

A titre d'exemple, une stratégie innovante pour un processus de dialogue inclusif pourrait s'appuyer sur le concept CLIP (consentement libre, informé et préalable) comme outil de gestion de relations entre la population local et les industries minières (comme c'est le cas dans certains pays d'Amérique latine avec les communautés autochtones). Cela pourrait s'avérer utile surtout lorsqu'il s'agit de traiter les questions foncières ou les conflits avec la gestion d'autres ressources naturelles, notamment les ressources forestières.

(iii) En complément du point (ii), il est nécessaire de favoriser et renforcer la connectivité horizontale, verticale et latérale au sein de la société civile. Les OSC sont des « alliés naturels » pour défendre des causes communes dans cette dimension multi-acteurs du secteur extractif. Cette alliance se requiert par une connectivité très solide entre les OSC de même niveau (horizontal), et entre les OSC qui défendent une même cause mais à différents niveaux - local, régional et national (vertical). En outre, il faudrait également encourager et soutenir des coalitions entre OSC et d'autres types d'acteurs (latéral), tels les universités, les centres de recherche, les medias etc. pour dégager des synergies et renforcer les liens.

Il serait donc nécessaire d'appuyer cette connectivité tout en faisant ressortir le principe de subsidiarité entre les différents acteurs et toute en s'assurant de la transparence et la disponibilité d'information fiable pour soutenir l'engagement. Un accompagnement de proximité et régressif auprès de ces OSC leur permettra de se renforcer pour mieux « agir ensemble » et défendre leurs intérêts communs.

(iv) En outre, il convient également de valoriser et rendre fonctionnels les OSC existantes. Il existe déjà un bon nombre de mécanismes, d'espaces de concertation, d'instances de participation ainsi que d'outils qui ont été mis en place dans le cadre de la gouvernance des ressources naturelles, et du secteur extractif en particulier. Mais peu sont réellement fonctionnels et ne favorisent pas l'implication effective des OSC en tant qu'acteurs de gouvernance.

La redynamisation de ces « structures » à travers une approche plus innovante, en clarifiant davantage les droits et responsabilités des acteurs concernés et en pointant sur les rôles que devraient jouer les OSC contribuera à renforcer les conditions d'une meilleure participation par ces OSC.

(v) Considérer davantage la recherche et accroître l'accès à l'information. Avec l'émergence du secteur extractif, de nouvelles institutions, des centres de formation et recherche et de nouvelles filières au sein des universités se sont constitués. Le secteur extractif a également fait l'objet de nombreuses recherches et études par d'autres organisations. Il faudrait donc valoriser les conclusions de ces recherches en les traduisant en informations accessibles et compréhensibles, notamment pour que les OSC puissent les utiliser pour leurs analyses et plaidoiries. Cela permettra une meilleure compréhension des enjeux complexes qui se dessinent avec l'arrivée du secteur extractif. Il n'existe pas encore de base de donnée ou de répertoire accessible au public.

Comme mentionné au point (iii), il est également nécessaire de cristalliser le lien entre les acteurs de la société civile et les institutions de recherche et les universités, sous forme de coalition multi-acteurs formelle par exemple, en vue de mutualiser les efforts et de renforcer les capacités d'intervention face aux entreprises et aux autorités publiques.

(vi) Cibler et mieux encadrer les acteurs de changements. Avec l'essor du secteur extractif, certains acteurs de changement affichent de plus en plus leur volonté à s'engager, notamment à travers des initiatives plus adaptées aux réalités du secteur et endogènes car elles émanent des besoins locaux. Ces initiatives veulent s'inscrire dans la durée. Toutefois, pour l'instant elles restent embryonnaires et relativement faibles et même si ces acteurs de changement font partie intégrante de la société civile, ils sont trop souvent invisibles et /ou imperceptibles. Un accompagnement de ces acteurs plus ciblé (par exemple en soutenant certaines initiatives spécifiques ayant un mandat défini) est nécessaire pour qu'ils deviennent de véritables catalyseurs. Cela engendrerait des effets multiplicateurs pour une réelle appropriation des OSC de cette perspective de développement participatif issu du secteur extractif.

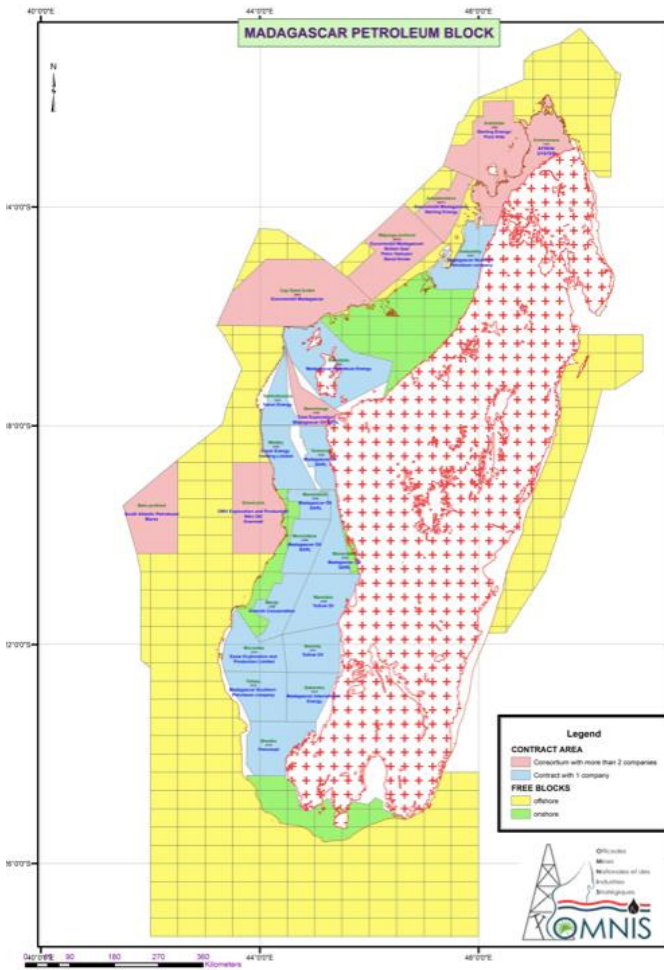
Références

- Alliance Volary Gasy. 2014. Guide du citoyen. Le droit minier en cinquante questions et réponses. AVG. Antananarivo.
- Aubert S., S. Rambintsotra et J. Razafiarijaona. 2013. L'insécurité foncière dans et autour des Aires Protégées de Madagascar: un obstacle à surmonter pour la conservation de la biodiversité et le développement rural. Dans Développement durable et territoires. Vol. 4. no. 1.
- Banjina. 2012. La production du nickel et de cobalt pour bientôt. Ambatovy. No. 4.
- Banque Mondiale. 2010. Madagascar: Vers un agenda de la relance économique. Banque Mondiale. Juin 2010. Washington D.C.
- Bezanson K., J. Gérin, A. Jolly et L. Rajaobelina. 2011. Rapport du comité consultatif international auprès de QMM. Mission 2011.
- Bezanson K., J. Gérin, A. Jolly et L. Rajaobelina. 2012. Rapport du comité consultatif international auprès de QMM. Mission 2012, 12 - 24 septembre 2012.
- BCMM. 2011. BCMM, 10 ans au service du Secteur Minier. Vers une nouvelle décennie.
- Campbell. B. 2008. L'exploitation minière en Afrique: Enjeux de responsabilité et d'imputabilité. Réflexions à partir des initiatives canadiennes récentes en matière de réglementation et de responsabilité des entreprises dans le secteur extractif. Présenté à la conférence "Exploitation minière et développement durable en Afrique. 9 - 13 juin 2008. Conakry.
- Coastal and Environmental Services. 2013. Projet minier de Ranobe - Madagascar. Evaluation d'écologie marine et de pêche. Prepared for World Titanium Resources.
- Conférence des Evêques de Madagascar. 2015. Etat et Perspectives du Secteur Extractif à Madagascar. Préparé par Monseigneur Razanakolona Odon Marie Arsène. Président de la Commission pour la Pastorale Sociale et Caritative au sein de la Conférence des Evêques de Madagascar.
- Conseil Principal de la Forêt Boréale. 2012. Le consentement libre, préalable et éclairé au Canada.
- Délégation de l'Union Européenne. 2014. Madagascar: Feuille de route de l'UE pour l'engagement envers la société civile. 2014 - 2017.
- EITI. 2015. Rapport de réconciliation des paiements effectués par les industries extractives à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat Malagasy Exercice 2012.
- EITI. 2013. Extrait No. 2. du "Rapport de réconciliation des paiements effectués par les industries à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat - Exercice 2011" portant sur la "Présentation des 35 compagnies extractives décryptées pour le rapport de réconciliation EITI 2013". Secrétariat Exécutif EITI.
- EITI. 2013. Reconciliation report of payments made by the extractive companies to the Malagasy State and revenues received by the State. Year 2011. EITI Madagascar. Préparé par Ernst and Young.
- FISEMA. 2013. Demande de négociation pour un plan social des employés OMEGA. Union Locale de Fort Dauphin.
- GIZ. 2012. Analyse du secteur des industries extractives à Madagascar. Version finale.
- GIZ. 2013. Rapport final de prestation. Diagnostic organisationnel de FAMARI (plateforme régionale des Organisations de la Société Civile Thématique Environnement de la Région Atsimo Andrefana.
- ICMM. 2004. Mining: Partnership for Development Toolkit.
- Landscape. 2012. Entre le légal et le légitime: état des lieux de la gouvernance foncière à Madagascar. Les Notes de l'Observatoire du Foncier à Madagascar. No. 007.

- Lebuis V. 2009. Le libre consentement préalable et éclairé. Contribution synthèse sur une pratique en développement. Groupe de Recherche sur les Activités Minières en Afrique. Montréal.
- Les Amis de la Terre. 2012. Madagascar: nouvel eldorado des compagnies minières et pétrolières. Réalisé par l'Association IRESA et les Amis de la Terre.
- Lewis J., L. Freeman et S. Borreill. 2008. Le consentement libre, informé et préalable et la gestion forestière durable dans le Bassin du Congo. Une étude de faisabilité sur la mise en oeuvre des Principes 2 et 3 du FSC dans le Bassin du Congo menée en République Démocratique du Congo et au Gabon. Anthroscope.
- Madagascar Conseil International. 2012. Débat sur l'apport des projets miniers.
- Panos London Illuminating Voices. 2007. A mine of information? Improving communication around the Rio Tinto ilmenite mine in Madagascar. Promoting dialogue, debate and change.
- Pelon R. (xx). A la recherche des trésors de la Grande-Ile: Les ressources minérales. Banque Mondiale.
- Rakotondrainibe M. 2012. Madagascar. Actualité de la question foncière. AGTER.
- Razakamanarina N. 2013. Case Study on Managing Natural Capital for Inclusive Growth and Resilience. Rio Tinto mining in Madagascar. Nature, Wealth and Power.
- République de Madagascar. 1998. Convention d'Etablissement entre l'Etat Malagasy représenté par l'Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques et QIT Fer et Titane Inc.
- République de Madagascar. 2005. Evaluation de l'impact environnemental et social. Evaluation environnementale et sociale du pôle de Fort-Dauphin. Volume 1 - Chapitre 1 à 3. Projet Pôle Intégrés de Croissance. Secrétaire National.
- Rochegude A. 2010. LA nouvelle politique foncière foncière de Madagascar. L'invention de la "propriété gasy". LAJP Université Paris 1.
- Sarrasin B. 2006. Economie politique du développement minier à Madagascar: l'analyse du projet QMM à Tolagnaro (Fort-Dauphin). Bol. 7. No. 2. L'Afrique face au développement durable. Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement.
- SIF. 2013. Lettre au Président de la République pour une demande de décision.
- UNEP and WCMC. 2013. Identifying potential overlap between extractive industries (mining, oil and gas) and natural World Heritage sites. Final Report.
- USAID. 2008. De la participation publique à la participation citoyenne dans la gestion de l'Environnement à travers le processus MECIE dans la Région Anosy.
- USAID. 2013. Property Rights and Resource Governance. Madagascar. USAID country profile.
- Voix du Changement (2009). Témoignages du peuple villageois Antanosy. Madagascar.
- World Bank. 2010. Madagascar: Governance and Development Effectiveness Review. A Political Economy Analysis of Governance in Madagascar. Report No. 54277-MG. Public Sector Reform and Capacity Building Unit. Africa Region. World Bank. Washington DC.
- World Economic Forum. 2013. The Future Role of Civil Society. World Scenario Series.
- World Wildlife Fund. 2013. Echanges sur le Forum sur la Coopération Sino-Africaine (FOCAC) et les industries extractives chinoises à Madagascar.
- Zafimahova S. 2013. Madagascar: Le défi de l'avenir et les enjeux. Publication Club Développement et Ethique.

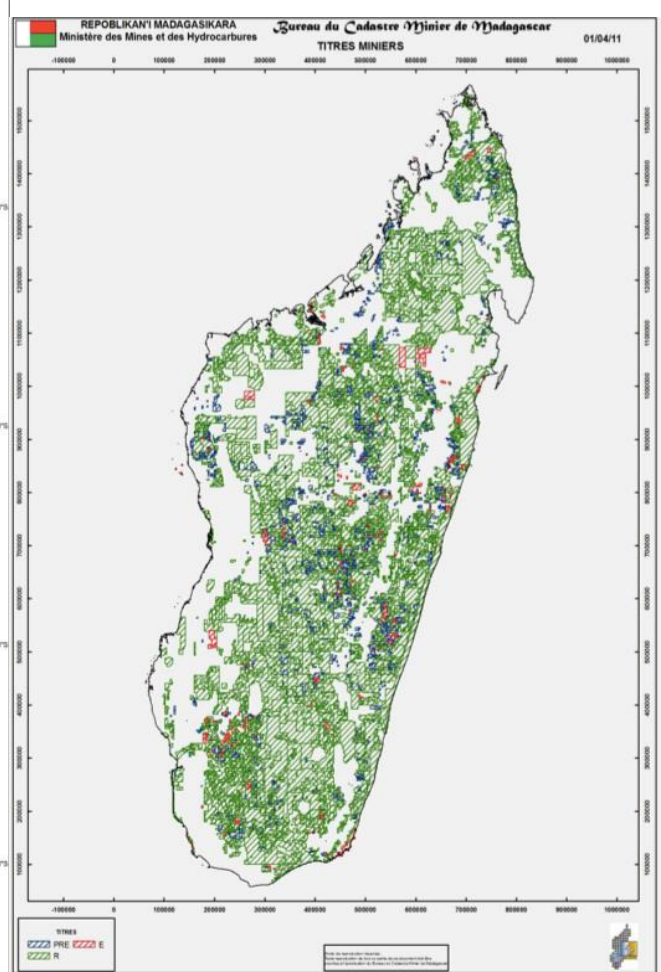
Annexe 1 : Cartes géologiques

Carte 1 : Potentiel hydrocarbure



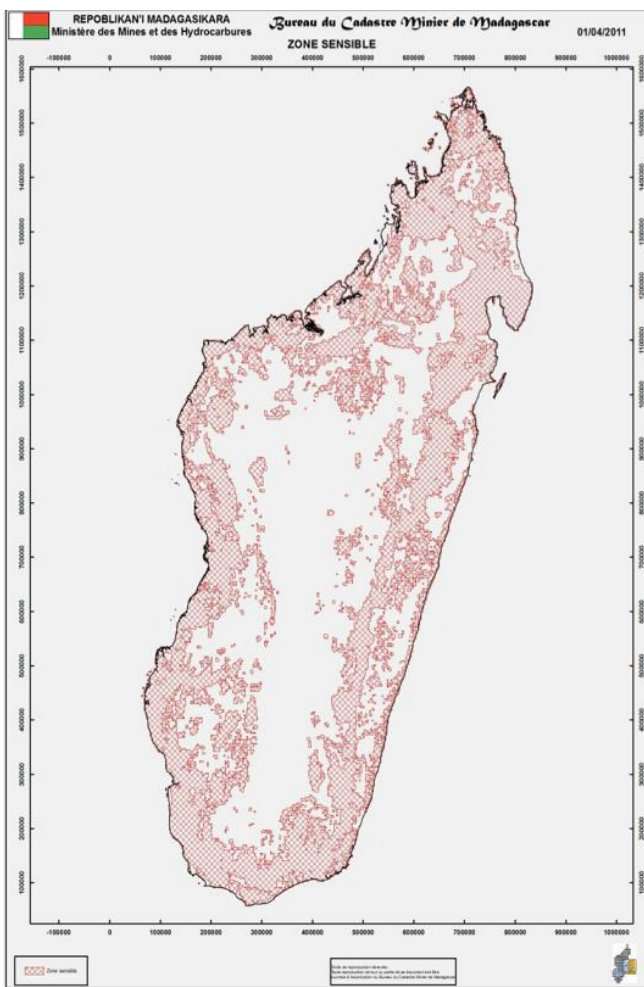
Source : OMNIS, Juin 2014

Carte 2 : Titres miniers : Permis alloués

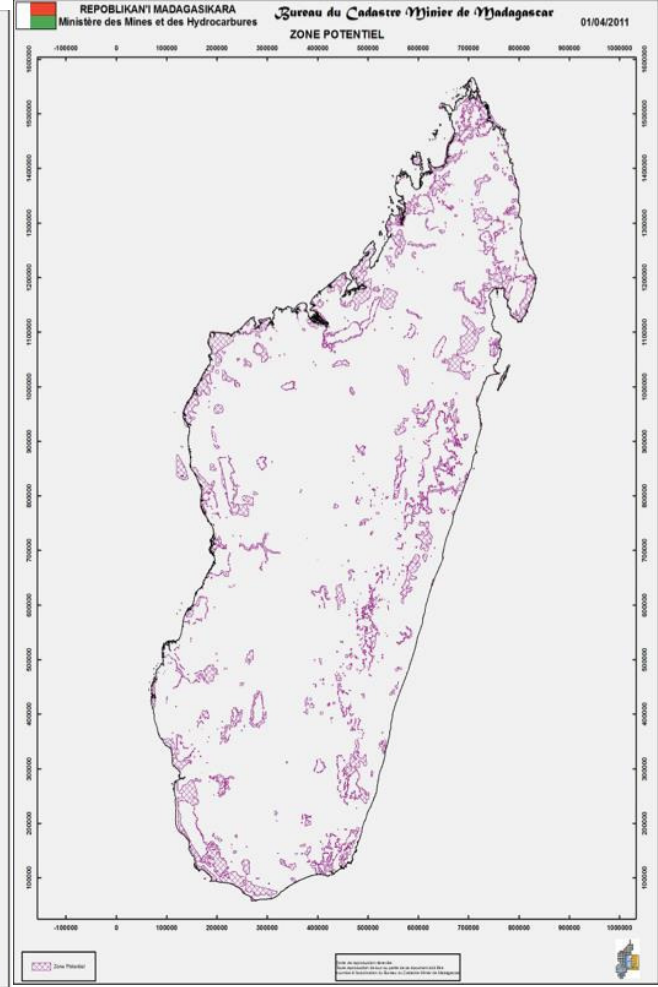


Source : BCMM, 2011

Carte 3 : Zones sensibles

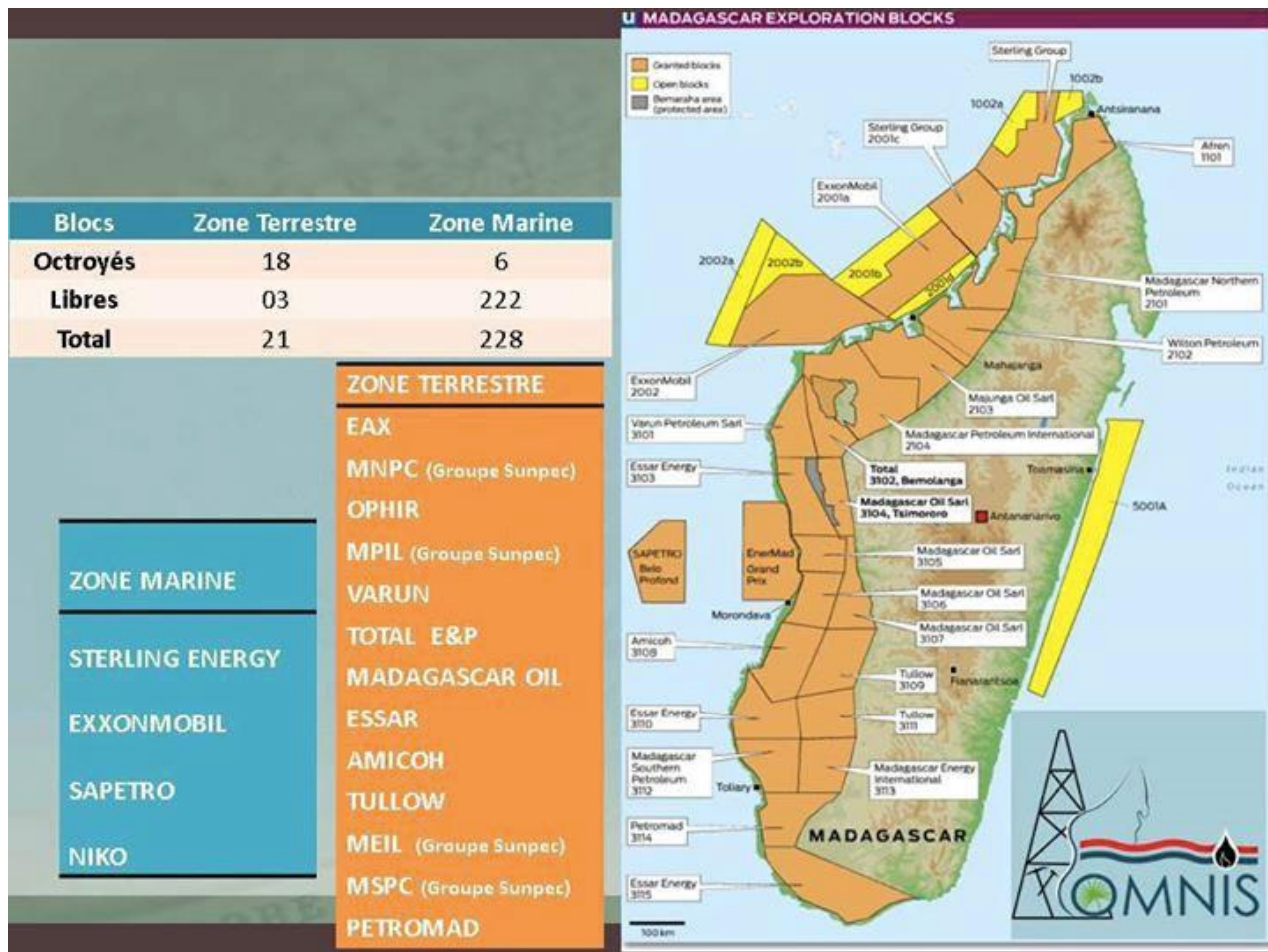


Carte 4 : Zones potentielles



Source : BCMM, 2011

Carte 5 : Blocs d'exploration pétroliers



Source : OMNIS

Annexe 2 : Tableau comparatif des régimes fiscaux

Impôts/Taxes/Droits	QMM (Convention D'établissement)	LGIM	Droit Commun (CGI, Code Minier, Code Pétrolier) Lois de Finances 2012 Et 2013
Impôt Sur Les Revenus	0% jusqu'à la 5ème année; 10% : 6ème à la 10ème année d'exploitation effective 15% : jusqu'à l'expiration du régime fiscal privilégié	25% : AMSA et ses sous-traitants 10% : DMSA et ses sous-traitants	2012 : 21% 2013 : 20% Secteur pétrolier : 0% (compris dans IDH)
IMPOT DIRECT SUR LES HYDROCARBURES (IDH, Secteur Pétrolier Uniquement, En Phase De Production)	N/A	N/A	2012 : 21% 2013 : 20%
Taxe Forfaitaire Sur Les Transferts / Impôt Sur Le Revenu Des Non-résidents	Travaux : 3,50% Services : 15,75%	4,5%	Secteur minier : 10% Secteur Pétrolier : 0% (compris dans IDH)
Impôt Synthétique	N/A	N/A	5%
Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés	Taux conforme au droit commun, sans dépasser 35% pour les expatriés	Conforme au droit commun, sans dépasser 35% pour les expatriés	Pour les nationaux et expatriés <u>Année 2012 :</u> - Jusqu'à Ar 250 000 = 0; - Tranche supérieure à Ar 250 000 = 21% <u>Année 2013 :</u> - Jusqu'à Ar 250 000 = 0 - Tranche supérieure à Ar 250 000 = 20%
Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers	10%	10%	2012 : 21% 2013 : 20% Secteur pétrolier : 0% (compris dans IDH)
Impôt Sur Les Plus Values Immobilières	Taux conforme au taux de droit commun	Taux conforme au taux de droit commun	2012 : 21% 2013 : 20%
Taxe Sur La Valeur Ajoutée	0%	20%	20%
Droit d'enregistrement des Actes et Mutations	Baux emphytéotiques : Taux réduits de 50% Droit d'apport pour souscription du capitalisations de QMM : 1% Autres actes : 0%	Droit pour les Actes de formation ou prorogation de société ; droit d'apport : de 0% à 2% dans la limite de 10 millions MGA Tous autres actes consécutifs à ceux-ci-dessus : 0%	<u>Droit fixes</u> : 2 000 Ar <u>Droit proportionnel</u> : 2% : bail commercial 1% : bail d'habitation 0,5% : actes de formation et de prorogation de société
Impôt Foncier Sur Les Terrains (Non soumis	1%	1%
Impôt Foncier Sur La Propriété Bâtie	3%	1%. limité à 200 millions MGA par an	5 à 10%
Tafpb	2%	1% Limité à 200 millions Ariary par an	Abrogé
Taxe sur les contrats d'assurance (Risques)	4%	4%	4%
Redevances et Ristournes	Conforme au droit commun du secteur minier	Conforme au droit commun du secteur minier	1) Secteur minier : Redevance : 0,60% Ristourne : 1,40% 2) Pour le pétrole brut : -

			Entre 8 % et 20% en fonction de la production journalière en barils
			3) Pour le gaz naturel - Entre 5% et 10% en fonction de la production journalière en mètres cubes
Frais D'administration	Fixés par le BCMM	Fixés par le BCMM	Fixés par le BCMM (secteur minier) et l'OMNIS (secteur pétrolier)

Source : ITIE. 2015

À propos de l'ECDPM

Créé en 1986, l'ECDPM est une fondation indépendante dont le but était d'améliorer la coopération entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Aujourd'hui, son objectif principal est de nouer des partenariats efficaces entre l'Union européenne et les pays en développement, notamment l'Afrique. L'ECDPM encourage des formes de développement impliquant tous les niveaux d'acteurs et coopère avec des organisations des secteurs public et privé pour une meilleure gestion des relations internationales. Le Centre soutient également la réforme des politiques et des institutions, tant en Europe que dans les pays en développement. L'un des atouts majeurs de l'ECDPM réside dans son très large réseau de relations dans les pays en développement, y compris les économies émergentes. Parmi ses partenaires, on compte des institutions multilatérales, des centres d'excellence internationaux et un vaste éventail d'organisations étatiques et non étatiques.

Priorités thématiques

L'ECDPM articule ses activités autour de quatre thèmes :

- Concilier les valeurs et les intérêts dans l'action extérieure de l'UE et d'autres acteurs internationaux
- Promouvoir la gouvernance économique et le commerce pour une croissance inclusive et durable
- Soutenir les dynamiques de changement des sociétés, liées à la démocratie et à la gouvernance dans les pays en développement, notamment l'Afrique
- Aborder la sécurité alimentaire comme un bien public mondial par le biais de l'information et l'appui à l'intégration régionale, aux marchés et à l'agriculture

Approche

L'ECDPM est un « centre de réflexion et d'action ». Il établit des liens entre politique et pratique, par une combinaison de rôles et de méthodes. L'ECDPM encourage le dialogue au niveau des politiques, il fournit des analyses et des conseils sur mesure, participe aux réseaux Sud-Nord et effectue des recherches avec ses partenaires du Sud. L'ECDPM apporte également son appui à la mise en œuvre des politiques et dispose d'une solide expérience en matière d'évaluation de l'impact des politiques. Les activités de l'ECDPM sont largement conçues pour appuyer les institutions des pays en développement dans la définition de leurs propres priorités. L'ECDPM conduit ses activités de façon franche et indépendante, en s'engageant dans des partenariats avec l'esprit ouvert tout en mettant l'accent sur les résultats.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter www.ecdpm.org.

Documents de réflexion de l'ECDPM

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

La présente publication a bénéficié de l'appui des pays apportant un soutien structurel à l'ECDPM : les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède, l'Autriche et la Suisse.

ISSN 1571-7577

European Centre for Development
Policy Management

ecdpm

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands Pays Bas
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels Bruxelles
Belgium Belgique
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447