



Soutenir la mise en œuvre du Cadre directif pour l'exploitation minière dans les États membres du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable: évaluation de l'état de préparation des pays à la mise en œuvre

Rapport d'évaluation de Madagascar

Alec Crawford et Suzy Nikièma

mars 2015

L'Institut international du développement durable

L'Institut international du développement durable (IISD) contribue au développement durable en formulant des recommandations sur les politiques concernant le commerce et les investissements internationaux, la politique économique, les changements climatiques et l'énergie, la gestion du capital naturel et social ainsi que le rôle habilitant des technologies de l'information dans ces domaines. Nous rendons compte des négociations internationales et partageons le savoir que nous avons acquis lors de projets collaboratifs. Cela se traduit par une recherche plus rigoureuse, un développement des capacités dans les pays en développement, des réseaux de meilleure qualité entre le Nord et le Sud ainsi que de meilleures connexions mondiales entre les chercheurs, praticiens, citoyens et décideurs.

L'IISD a pour vision un mieux-vivre durable pour tous, et pour mission d'assurer un avenir durable aux sociétés en favorisant l'innovation. L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, et visé par l'alinéa 501(c)(3) de l'Internal Revenue Code des États-Unis. Le financement de ses dépenses de fonctionnement de base provient du gouvernement du Canada, par l'entremise du Centre de recherche pour le développement international (CRDI), ainsi que du ministère des Affaires étrangères du Danemark et du gouvernement du Manitoba. Des fonds de projets lui sont également accordés par différents gouvernements, au Canada comme à l'étranger, des organismes des Nations Unies, des fondations et des entreprises privées.

Soutenir la mise en œuvre du Cadre directif pour l'exploitation minière dans les États membres du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable: évaluation de l'état de préparation des pays à la mise en œuvre

Rapport d'évaluation de Madagascar

Alec Crawford et Suzy Nikièma

mars 2015

Grâce au soutien de l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), l'Institut international pour le développement durable (IISD) travaille avec certains pays membres du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (FIG) pour les aider à mettre en œuvre des pratiques conformes au Cadre directif pour l'exploitation minière du FIG. L'IISD mène d'abord une évaluation des cadres législatifs, politiques et administratifs relatifs à l'exploitation et à la gestion des mines et des minéraux de trois États membres du FIG par rapport aux six grands axes du Cadre directif. Ces évaluations permettent de mesurer le degré de préparation des États membres à la mise en œuvre du Cadre directif par le biais des mesures gouvernementales existantes. Sur la base de ces résultats d'évaluation, l'IISD travaillera avec chacun des États membres pour élaborer un atelier initial de renforcement des capacités portant sur les lacunes identifiées dans l'état de préparation à l'intégration d'éléments spécifiques du Cadre directif dans les lois et politiques du pays relatives à l'exploitation minière.

Ce document présente l'évaluation réalisée à Madagascar, et vise à : aider le gouvernement à orienter ses efforts de mise en œuvre du Cadre directif ; définir les programmes de renforcement des capacités ; et permettre le suivi des progrès dans le temps.

Table des matières

Résumé.....	1
1.0 Introduction	4
1.1 L'exploitation minière et le développement durable	4
1.2 Le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable	4
1.3 L'évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre des États membres du FIG	4
2.0 Méthodologie	6
3.0 Contexte national	7
3.1 Aperçu du secteur minier à Madagascar	7
3.2 Les principales parties-prenantes du secteur minier	8
3.3 Le cadre juridique et directif	9
3.4 Le contexte du développement.....	11
4.0 Statut de la mise en œuvre du Cadre directif pour l'exploitation minière	13
5.0 Analyse des forces et faiblesses	29
6.0 Recommandations	31
Références	33
Annexe I: Parties prenantes consultés	34

Résumé

Cette évaluation, réalisée par l'Institut international du développement durable (IIDD), évalue le cadre légal et politique du secteur minier à Madagascar, et la capacité du pays à mettre en œuvre le Cadre stratégique pour l'exploitation minière (CPM) du Forum intergouvernemental sur les mines, minéraux, métaux et le développement durable (IGF). L'évaluation a été menée entre avril et décembre 2014, par le biais d'une recherche documentaire approfondie et d'une étude de terrain de 10 jours à Madagascar lors de laquelle, l'équipe du projet a rencontré de nombreuses parties prenantes du gouvernement, de la société civile et du secteur privé et a visité un site minier dans le centre du pays. L'évaluation a été rendue possible grâce à l'appui du ministère canadien des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (DFATD), et s'achève avec le présent rapport.

L'équipe d'évaluation a identifié les principales forces suivantes dans les lois et politiques minières de Madagascar:

1. Le processus d'acquisition des permis miniers est clair, transparent, rapide et efficace.
2. Les recettes minières du gouvernement sont générées grâce à une combinaison d'impôts sur le revenu, de redevances compétitives et de frais administratifs appliqués de manière uniforme. Les redevances sont partagées entre les budgets nationaux et locaux ; et plusieurs communes utilisent un système de budget participatif transparent pour prendre des décisions sur les dépenses locales prioritaires.
3. La participation du public est nécessaire dans la conduite à la fois des études d'impact environnemental et des plans de gestion environnementale, qui doivent être soumis tous les deux avant le début de l'exploitation minière. Les EIE exigent également l'examen et l'évaluation des impacts socio-économiques, en plus des impacts environnementaux.
4. Les grandes mines sont tenues de veiller à ce que leurs activités aient un impact positif net sur la biodiversité. Cela inclut la création de zones de conservation de la biodiversité adjacentes aux sites miniers qui compensent les effets de ces derniers et sont cogérés par des organisations de la société civile.
5. La législation minière exige la présentation d'un plan de fermeture et de réhabilitation de la mine avant l'octroi d'un permis, et les plans devraient être élaborés avec la participation des communautés affectées.

L'équipe d'évaluation a identifié les principales faiblesses suivantes:

1. Malgré le cadre légal et réglementaire approprié souvent en place, le gouvernement a une des capacités, des ressources et du personnel limités pour assurer l'application, le suivi, et le contrôle des lois et règlements en vigueur. Cela affaiblit considérablement le cadre légal et réglementaire dans tous les piliers du CPM.
2. Le gel de la délivrance de nouveaux permis d'exploitation minière mis en place depuis la crise politique de 2009, limite sérieusement la croissance dans le secteur, réduit les recettes publiques et décourage l'investissement.
3. Les taux des redevances ne sont pas variables afin de s'adapter aux variations des cours internationaux des matières premières, et sont considérés par beaucoup comme étant trop favorables au secteur privé, au détriment du budget national.
4. Malgré l'obligation légale, les sociétés ne sont pas tenues en pratique d'établir des fonds de garantie pour couvrir les coûts anticipés de fermeture et réhabilitation du site minier avant le début des activités minières. Les plans de fermeture ne nécessitent pas l'évaluation d'un expert tiers indépendant, et ils ne sont pas tenus de se conformer aux meilleures pratiques internationales.
5. Le secteur des mines artisanales et de petite taille demeure essentiellement informel, et continue d'être une source de conflit, de dommages environnementaux, et de perte de recettes publiques.

Les principales forces et faiblesses de chacun des six piliers du CPM sont résumées dans le tableau ci-dessous.

TABEAU 1: FORCES ET FAIBLESSES PRINCIPALES DANS CHACUN DES PILIERS DU CPM.

PILIER DU CADRE DE POLITIQUE MINIERE	NIVEAU DE PROGRÈS	FORCES	FAIBLESSES
Contexte juridique et directif	MOYEN	<ul style="list-style-type: none"> • L'information géologique est extensive, assez récente et accessible. • La législation minière a fait l'objet de révisions récentes. • Le code minier exige l'obtention d'un permis minier et d'une autorisation environnementale avant le démarrage de l'exploitation. • La procédure de l'autorisation environnementale requiert la participation du public. • Le processus de délivrance des permis miniers est clair, transparent, rapide et efficace. • Le document cadre de la politique minière nationale de 2014 est axé sur les objectifs de développement durable 	<ul style="list-style-type: none"> • Le gel actuel des permis depuis 2009 • Le permis minier est octroyé avant l'autorisation environnementale et les études d'impact environnemental. • L'insuffisance des ressources humaines et financières pour assurer une bonne administration du secteur. • Les lacunes dans la mise en œuvre des lois et politiques, particulière dans le secteur des petites mines.
Optimisation des retombées financières	MOYEN	<ul style="list-style-type: none"> • Les recettes minières sont générées grâce à un ensemble d'impôts, de redevances et de frais administratifs, qui permettent à l'État de générer des recettes tout au long du cycle de vie de la mine. • Plusieurs communes utilisent des processus budgétaires participatifs afin de gérer et utiliser les recettes provenant des activités minières. • Le gouvernement national a fait de la gestion des investissements miniers à grande échelle une priorité. • Le code minier (article 119) prévoit qu'une partie des recettes minières (provenant des redevances et de frais administratifs) soit directement allouée au soutien du fonctionnement de l'administration minière gouvernementale. • En 2014, la suspension de deux ans de Madagascar de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a été levée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les provinces, régions et communes qui n'ont pas d'investissements miniers à grande échelle considèrent que la répartition des bénéfices miniers n'est pas équitable. • Le système des redevances n'est pas flexible et ne permet pas de prendre en compte la volatilité des prix. • Beaucoup considèrent que les taux de redevances et d'impôts sont trop favorables au secteur privé. • L'utilisation de l'ensemble des recettes minières n'est pas explicitement liée au plan de développement national. • Les capacités des communautés à recevoir et à gérer les recettes minières sont souvent faibles, notamment dans les communautés situées à proximité des mines à grande échelle. • Les faibles capacités du gouvernement à collecter les impôts et les redevances du secteur de l'exploitation minière artisanale et de petite taille représentent une perte importante de recettes tant pour l'État que pour les communes elles-mêmes.
Optimisation des retombées socio-économiques	FAIBLE	<ul style="list-style-type: none"> • L'identification et la gestion des impacts socio-économiques font partie des EIE et PGEP. • L'obligation de rapports annuels sur l'exécution des PGEP. • L'obligation d'employer en priorité des travailleurs de nationalité malgache. • Les lois nationales et les traités internationaux auxquels est partie Madagascar protègent les droits des travailleurs. • Les grandes mines investissent dans des infrastructures socio-économiques dans le cadre de la RSE. • La consultation continue des populations affectées dans les grandes mines. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'absence d'un cadre politique national intégré pour l'optimisation des retombées socio-économiques des mines. • L'absence d'obligations ou d'incitations pour la création des liens économique en amont et en aval des activités minières. • L'absence de politiques et mécanismes pour maximiser l'emploi local, malgré l'obligation générale de l'emploi local en priorité. • La violation systématique des droits des travailleurs dans les petites mines formelles et informelles.
Gestion environnementale	MOYEN	<ul style="list-style-type: none"> • La protection et la restauration de l'environnement sont incluses dans la Constitution et dans le Code minier. • La réalisation des études d'impact environnemental (EIE) est exigée par la loi avant le commencement des activités minières. • La prospection et l'extraction sont explicitement interdites dans les zones protégées. • La politique gouvernementale officielle stipule que les activités minières devraient avoir un impact positif net sur la biodiversité. • Le principe du pollueur-payeur est inscrit dans le Code de l'eau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement manque de ressources humaines et financières pour appliquer et suivre le respect des obligations environnementales par les entités minières. • L'obligation légale de mise en place de garanties financières couvrant les coûts de fermeture et de réhabilitation avant le début des opérations n'est pas mise en œuvre. • Il se peut qu'il y ait un chevauchement entre l'octroi des permis miniers et les zones protégées. • Les entreprises minières n'ont pas d'obligation légale de développer un plan de réponse d'urgence en cas de catastrophe naturelle. • Les consultants engagés pour réaliser les évaluations d'impact environnemental sur les sites proposés pour les opérations minières ne sont pas certifiés par une autorité centrale. • Les entreprises ne sont pas juridiquement tenues de se conformer aux bonnes pratiques internationales en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets et de l'eau.

PILIER DU CADRE DE POLITIQUE MINIERE	NIVEAU DE PROGRÈS	FORCES	FAIBLESSES
Transition post-minièr	FAIBLE	<ul style="list-style-type: none"> • L'obligation légale de soumettre des plans de fermeture et de mettre en place une provision de réhabilitation environnementale pour l'obtention de l'autorisation environnementale. • L'obligation de commencer la réhabilitation le plus tôt possible. • L'obligation d'obtention d'un quitus environnemental à la fermeture de la mine. • Une politique de prise en compte des aspirations des populations dans les plans de réhabilitation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Malgré l'existence de permis spécifiques au secteur de l'exploitation minière artisanale et le fait que la légalisation de ce secteur est une priorité de la Politique minière du pays, le secteur reste majoritairement informel. • Les mineurs artisanaux, qui n'ont pas les capacités formelles pour gérer ou minimiser l'impact environnemental de leurs activités, connaissent mal les lois et politiques régissant le secteur minier, et ne payent pas d'impôts ou de redevances sur leurs ventes. • Il n'y a pas de mécanisme en place pour collecter, gérer ou réinvestir les recettes des ventes du secteur artisanal, et aucune politique n'est entreprise pour intégrer les enseignements tirés du secteur dans les stratégies de légalisation. • Si le ministère des Ressources stratégiques s'est doté d'une commission pour la gestion des investissements miniers à grande échelle, il n'en existe pas de similaire pour le secteur artisanal (à l'exception de l'Agence de l'or). • Le gouvernement est souvent dans l'incapacité de minimiser l'impact social de l'exploitation minière, notamment les violations des droits des femmes et des enfants qui travaillent dans ce secteur. • Les relations entre les mineurs artisanaux et les opérations minières à grande échelle sont souvent tendues.
Exploitations minières artisanales et de petite taille	FAIBLE	<ul style="list-style-type: none"> • Si le secteur de l'exploitation minière artisanale et de petite taille reste largement informel, il existe une stratégie nationale visant à le légaliser. • Madagascar a élaboré et mis en œuvre un système innovant pour promouvoir la coopération entre les grandes exploitations minières et les orpailleurs artisanaux. • Madagascar a signé et ratifié la législation internationale sur la protection des enfants contre les pires formes de travail, et a adopté une loi nationale pour soutenir ces engagements. • Les mineurs du secteur artisanal sont également protégés au titre de la législation nationale sur la santé et la sécurité au travail. • Des initiatives innovantes, telles que l'institution des couloirs d'orpaillage, organisent et encouragent une cohabitation apaisée entre les mineurs artisanaux et les mines industrielles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Malgré l'existence de permis spécifiques au secteur de l'exploitation minière artisanale et le fait que la légalisation de ce secteur est une priorité de la Politique minière du pays, le secteur reste majoritairement informel. • Les mineurs artisanaux, qui n'ont pas les capacités formelles pour gérer ou minimiser l'impact environnemental de leurs activités, connaissent mal les lois et politiques régissant le secteur minier, et ne payent pas d'impôts ou de redevances sur leurs ventes. • Il n'y a pas de mécanisme en place pour collecter, gérer ou réinvestir les recettes des ventes du secteur artisanal, et aucune politique n'est entreprise pour intégrer les enseignements tirés du secteur dans les stratégies de légalisation. • Si le ministère des Ressources stratégiques s'est doté d'une commission pour la gestion des investissements miniers à grande échelle, il n'en existe pas de similaire pour le secteur artisanal (à l'exception de l'Agence de l'or). • Le gouvernement est souvent dans l'incapacité de minimiser l'impact social de l'exploitation minière, notamment les violations des droits des femmes et des enfants qui travaillent dans ce secteur. • Les relations entre les mineurs artisanaux et les opérations minières à grande échelle sont souvent tendues.

1.0 Introduction

1.1 L'exploitation minière et le développement durable

La demande croissante en ressources minières non renouvelables représente l'une des plus grandes menaces au développement durable du monde. Mais pour de nombreux pays, elle représente également une opportunité significative de croissance et de développement. À l'heure où l'on cherche à savoir comment faire face aux besoins en ressources de la population grandissante tout en tenant compte des besoins des générations futures, il serait facile de négliger le rôle de l'exploitation minière et de ses bénéfices pour le développement socio-économique à long terme d'un pays. L'exploitation minière peut créer des emplois et développer les compétences, favoriser l'investissement dans l'éducation et la construction d'infrastructures, et générer des recettes indispensables. Pour maximiser ces bénéfices, il faut un cadre juridique et politique fort, qui favorise les effets positifs de l'exploitation minière sur le développement, tout en promouvant des normes environnementales et sociales élevées. Le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (FIG) œuvre pour le développement de ce type de politiques et de bonnes pratiques de gouvernance, présentées dans son Cadre directif pour l'exploitation minière (le Cadre directif).

1.2 Le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable

Au Sommet mondial sur le développement durable tenu en 2002 à Johannesburg en Afrique du Sud, les membres ont reconnu les défis et les opportunités relatives à l'exploitation minière et au développement durable, et ont présenté ces concepts au paragraphe 46 du Plan de mise en œuvre de Johannesburg. En marge de cet événement, plusieurs États membres se sont réunis pour établir le FIG. Celui-ci est une initiative volontaire permettant aux gouvernements nationaux intéressés par le secteur minier de travailler ensemble pour faire progresser les priorités identifiées dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg. Le Forum est le seul forum politique mondial consacré au secteur minier et aux métaux, dont l'objectif global est de renforcer les capacités des parties-prenantes pour atteindre une meilleure gouvernance du secteur.

Le FIG vise avant tout à améliorer et à promouvoir la contribution des secteurs de l'exploitation minière, des minéraux et des métaux au développement durable, et à offrir aux gouvernements une instance pour débattre des opportunités et des défis du secteur. Actuellement, 48 États sont membres du Forum intergouvernemental, dont le Canada qui en assure le Secrétariat.

1.3 L'évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre des États membres du FIG

Grâce au soutien du ministère canadien des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD), l'Institut international du développement durable (IIDD) travaille avec trois pays membres du FIG – la République dominicaine, l'Ouganda et Madagascar – pour les aider à adopter des pratiques conformes au Cadre directif. Le Cadre directif est « un recueil d'activités que les États membres du FIG ont identifiées comme meilleures pratiques pour l'exercice d'une bonne gouvernance dans le secteur minier et pour promouvoir la génération et le partage équitable de bénéfices de manière à contribuer au développement durable »¹. Ces pratiques optimales sont regroupées sous six piliers : le cadre juridique et directif ; l'optimisation des retombées financières ; l'optimisation des retombées socioéconomiques ; la gestion environnementale ; la transition post-minièrre ; les exploitations minières artisanales et de petite taille.

¹ Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (2012), Cadre directif pour l'exploitation minière. Disponible sur <http://www.globaldialogue.info/framework.htm> (vu le 1er juin 2014).

La mise en œuvre du Cadre directif dans des États membres du FIG choisis est un processus en deux étapes, qui commence par l'évaluation des lois et politiques nationales de chaque pays, et de l'état de préparation de ces derniers à la mise en œuvre du Cadre. Ensuite, un programme de renforcement des capacités est mis en place afin de combler les principales lacunes et faiblesses. Les évaluations réalisées lors de la première étape permettent de mesurer l'état de préparation des trois États membres à la mise en œuvre des six piliers du Cadre directif par le biais de lois, politiques et mesures gouvernementales existantes. Les résultats des évaluations sont ensuite utilisés pour aider les gouvernements à cibler leurs efforts de mise en œuvre du Cadre directif, pour définir les programmes de renforcement des compétences, et pour permettre le suivi des progrès dans le temps.

Le présent rapport présente les résultats du processus d'évaluation mené à Madagascar entre avril et novembre 2014. Voici sa structure : la prochaine partie décrit brièvement la méthodologie utilisée pour mener à bien les évaluations ; la troisième partie présente sommairement le secteur minier de Madagascar ainsi que le contexte politique ; la quatrième montre les principaux résultats des évaluations dans les six piliers du Cadre directif ; la cinquième partie examine ces résultats et identifie les principales forces et faiblesses du pays ; et la sixième partie expose quelques recommandations initiales concernant les failles dans la mise en œuvre qui requièrent une attention particulière de la part du gouvernement hôte.

Il est important de remarquer que le Cadre directif est un document généraliste avec une large couverture. Il se peut que certains de ses éléments spécifiques ne soient pas pertinents dans tous les contextes. L'équipe d'évaluation n'a pas examiné d'élément spécifique du Cadre pour déterminer leur pertinence dans le contexte de Madagascar, mais seulement pour déterminer s'ils étaient appliqués. Aussi, cet examen ne représente pas un examen indépendant, ou une approbation ou une désapprobation de tout ou partie du Cadre directif de la part de l'IIDD ou de ses consultants, et ne constitue pas non plus une opinion juridique.



2.0 Méthodologie

Cette évaluation a été menée à bien selon le calendrier suivant, et sur la base de la méthodologie présentée ci-dessous :

- Élaboration du cadre d'évaluation, sur la base du Cadre directif : février – mars 2014
- Recherche documentaire, et examen approfondi des lois, politiques et règlements miniers pertinents malgaches, et collecte d'informations : avril – septembre 2014
- Visite de terrain à Antananarivo et consultations avec les parties-prenantes : 4 au 13 octobre, 2014
- Visite des sites à Antsirabe et chez la Société Ruby Red Madagascar : 11 octobre 2014
- Réunion de validation avec les représentants du gouvernement : 13 octobre 2014
- Intégration des commentaires supplémentaires reçus des parties-prenantes, et élaboration du rapport d'évaluation : octobre – décembre 2014
- Parachèvement du rapport final d'évaluation : Février 2014



3.0 Contexte national

3.1 Aperçu du secteur minier à Madagascar

Grâce à ses importants gisements de minéraux inexploités, le secteur minier représente une part croissante de l'économie nationale de Madagascar. Le secteur minier ne représente traditionnellement qu'un pour cent du PIB malgache, mais des investissements récents dans les mines d'Ambatovy et de QMM (voir ci-dessous) permettront d'accroître la production et donc la contribution du secteur (Yager, 2010). Ce secteur connaît en effet une croissance rapide : en 2010, grâce au lancement de la production d'ilménite sur le site de QMM par exemple, le secteur minier a connu une croissance de 121 %, et la production malgache d'ilménite représentait 3 % de la production mondiale (Yager, 2010). À présent, Ambatovy produit également du nickel et du cobalt, ce qui devrait encore élever la part du secteur minier dans l'économie nationale. Les importants gisements de calcaire (pour la production de ciment), de pierres précieuses, de graphite, de charbon, de vanadium, de niobium, de tantale et d'uranium, ainsi que les terres rares vont encore attirer d'autres investissements.

En 2008, avant la crise politique, le secteur minier avait attiré 80 % de l'investissement étranger direct entrant dans le pays (Iloniaina et Lough, 2013). Mais depuis la crise politique de 2009, la croissance a ralenti, ce qui a amoindri la confiance des investisseurs dans le pays, entraîné la mise à l'écart de Madagascar de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), et a conduit à la suspension des délivrances de nouveaux permis miniers, qui reste en vigueur à l'heure de préparer le présent rapport. Mais le retour de la stabilité politique grâce aux élections de 2014, et la réadmission de Madagascar dans l'ITIE, ainsi que la réouverture programmée du système de délivrance des permis devraient faire rapidement repartir l'investissement.

Il existe à Madagascar trois principales zones minières : Ambatovy à l'est du pays, Qit Madagascar Mining (QMM) au sud-est, et Kraoma à l'ouest.

Ambatovy est une immense mine de nickel et de cobalt qui a lancé sa production en janvier 2014. La mine représente le plus important investissement étranger jamais réalisé dans le pays, pour un capital total de près de 5 milliards de dollars US. Le capital provient d'un consortium d'investisseurs canadiens, japonais et coréens. Lorsqu'elle sera pleinement opérationnelle, la mine devrait produire chaque année 60 000 tonnes métriques de nickel raffiné et 5 600 tonnes métriques de cobalt ; le nickel deviendra alors la principale exportation du pays (Ambatovy, 2014).

QMM est une co-entreprise formée par Qit, une filiale canadienne de Rio Tinto (80 % des parts), et par le gouvernement de Madagascar (20 %). Située sur un gisement de sables minéraux lourds, la mine produit de l'ilménite (un minerai de titane), du rutile et du zircon. L'exploration de la mine a débuté à la fin des années 1980 ; les parties ont défini un cadre juridique et fiscal en 1998, et un permis environnemental a été délivré en 2001. La première cargaison d'ilménite a quitté la mine en 2009. En 2010, la production atteignait 287 000 tonnes métriques ; elle devrait passer à 750 000 tonnes métriques par an une fois le niveau de pleine production atteint. La direction prévoit pour la mine une durée de vie de 40 ans (Rio Tinto, 2009 ; Yager, 2010).

Les deux mines d'Ambatovy et de QMM ont fait une contribution significative à l'économie de Madagascar : en plus des milliards de dollars directement investis dans la construction des mines, elles ont créé 12 000 emplois directs pendant la construction, et seront directement responsables de 5 000 emplois directs une fois la construction terminée. Et ce sans compter les emplois indirects dans les industries de service situées autour des deux sites (Cook et Healy 2012).

La troisième grande mine du pays est Kraoma (Kraomita Malagasy SA), une mine de chrome détenue par l'État et située à l'ouest de l'île. La production y a débuté en 1968, et la mine exporte en moyenne 100 000 à 140 000 tonnes de chrome par an.

La production des mines QMM et Ambatovy étant maintenant lancée et croissante, le secteur minier devient un secteur de plus en plus important pour l'économie malgache. Malgré la crise politique récente et la suspension subséquente des délivrances de nouveaux permis, il existe un fort intérêt étranger pour l'investissement dans le secteur minier du pays, et son développement. En 2010, Wisco, un fabricant chinois d'acier, a payé 100 millions de dollars US pour obtenir un permis pour l'exploitation d'un important dépôt de minerai de fer à Soalala, à l'ouest du pays (Iloniaina et Lough, 2013). Les gisements de cuivre et de vanadium du sud du pays attirent également les convoitises.

À Madagascar, l'exploitation minière artisanale et de petite taille se concentre au centre du pays, et exploite principalement l'or et les pierres précieuses (voir la quatrième partie pour de plus amples détails). L'orpaillage fait partie de l'économie rurale du pays depuis plus d'un siècle, et les dépôts de pierres précieuses du pays sont importants : en plus d'être l'un des principaux producteurs de saphirs du monde, Madagascar dispose d'importants gisements d'émeraudes et de rubis, mais aussi de pierres semi-précieuses. La plupart de ces pierres sont exportées à l'état brut en Asie, notamment au Sri Lanka et en Thaïlande. L'industrie lapidaire nationale n'a la capacité de tailler et de polir que 2 % de la production nationale (Yager, 2010). L'exploitation minière artisanale et de petite taille est largement informelle et désorganisée, et la plupart des artisans n'ont recours à cette activité que pour compléter d'autres activités économiques, principalement l'agriculture, et ne s'y consacrent donc pas toute l'année. Il est difficile d'estimer le nombre de personnes dont la survie dépend de l'exploitation minière artisanale et de petite taille, mais l'on estime que les orpailleurs, à eux seuls, représentent 350 000 à 500 000 personnes (Cook et Healy, 2012).

3.2 Les principales parties-prenantes du secteur minier

Au cours de la visite de terrain, l'équipe d'évaluation a rencontré différentes parties-prenantes du secteur minier de Madagascar :

Gouvernement

- La Direction Générale des Ressources Minières
- Le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
- La Direction de l'Administration Minière
- La Direction des Etudes Géologique et Minière
- Le Service de l'Inspection des Mines et des Carrières
- Le Laboratoire National des Mines
- La Direction des Mines Régionale d'Antananarivo
- La Commission des Grands Investissements Miniers
- La Cellule Environnementale de Ministère des Ressources Stratégiques
- L'Office National pour l'Environnement
- La Direction Générale de l'Économie et de la Planification

Collectivités territoriales

- Le maire de la commune d'Ibity

Secteur Privé

- La Chambre des Mines
- La Société Ambatovy
- La Société Ruby Red Madagascar

Société Civile

- Alliance Vohary Gasy (SAF)
- Transparency International
- CARE Madagascar
- Publish What You Pay

3.3 Le cadre juridique et directif

Les cadres juridique et politique du secteur minier malgache comprennent les principales lois, politiques et réglementations suivantes :

La législation et la politique nationales

- **La constitution du 11 décembre 2010.** Son préambule fait référence au « développement durable ». Conformément à l'article 37, « L'État garantit la liberté d'entreprise dans la limite du respect de l'intérêt général, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de l'environnement ». Il garantit également « la sécurité des capitaux et des investissements » (article 38). Les institutions de l'État et les collectivités territoriales décentralisées sont responsables, en ce qui les concerne, de la protection de l'environnement et du développement socio-économique.
- **Le code minier n°99-022 du 19 août 1999, tel qu'amendé par la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 (ci-après le code minier); et son décret d'application n°2006-910 du 19 décembre 2006.** Le code minier actuel fait suite à plusieurs lois ayant régi le secteur (la loi du 31 juillet 1896, l'ordonnance n° 60-090 du 5 septembre 1960, l'ordonnance n° 62-103 du 1er octobre 1962 et la loi n° 90-017 du 20 juillet 1990). Le code minier est applicable à toutes les ressources minérales à l'exclusion de l'eau et des hydrocarbures liquides ou gazeux qui sont réglementés par des lois spéciales. Il fixe le régime minier de droit commun et offre des droits et garanties aux investisseurs. Il prévoit les modalités d'acquisition et de renouvellement des permis miniers, ainsi que les procédures administratives adéquates. Le décret d'application précise le contenu des procédures administratives prévu dans le code ainsi que le rôle des différentes institutions publiques au niveau national, régional et local. Avec l'adoption de ce code, le système des permis a été amélioré, rendant en principe, la conclusion au cas par cas de contrats miniers désormais inutile. Des conventions minières doivent toutefois être conclues pour l'exploitation des substances et minerais radioactifs en plus de l'acquisition du permis minier. Le code minier consacre également le désengagement de l'État de l'exploitation des gisements miniers.
- **La loi spéciale sur les grands investissements miniers n°20/2001 du 30 juillet 2001, telle qu'amendé par la loi n°22-2005 du 27 juillet 2005 (ci-après la LGIM); et son décret d'application n°784-2003 du 8 juillet 2003.** La LGIM met en place un régime spécial et plus favorable pour les investissements miniers d'un montant minimum de 1.000.000.000.000 FMG. Elle fixe le seuil d'éligibilité, les conditions et procédures de certification de l'éligibilité, ainsi que le contenu des avantages accordés en matière fiscale, douanière, de changes et garanties juridiques. L'objectif de cette loi est de promouvoir les grands investissements miniers à Madagascar par des incitations plus élevées que celles du droit commun prévues par le code minier. La LGIM est largement inspirée des dispositions des contrats miniers négociés avec la société QMM lorsque tous les investissements miniers étaient soumis à un contrat négocié au cas par cas. L'objectif était de mettre en place un régime spécial applicable à tous les grands investissements miniers. Le décret d'application de la LGIM précise les procédures d'application pour la certification à l'éligibilité et met en place la Commission des Grands Investissements Miniers (CGIM) chargée du contrôle et du suivi de la certification.

- **Le décret relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement n°99-954 du 15 décembre 1999** (ci-après MECIE). Ce texte fixe les règles et procédures à suivre en vue de la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement et précise la nature, les attributions respectives et le degré d'autorité des institutions ou organismes habilités à cet effet. Le décret est applicable à tous les investissements. Il détermine notamment les modalités et procédures pour les études d'impact environnemental et l'octroi de l'autorisation environnementale ainsi que les modalités de suivi.
- **L'arrêté interministériel sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement n°12032/2000 du 6 novembre 2000** (ci-après Arrêté n°12032/2000). Cet arrêté précise les dispositions du code minier, de la MECIE et de la charte de l'environnement en matière de protection de l'environnement dans le secteur minier. Il clarifie les procédures pour l'élaboration et le suivi des études d'impact environnemental pour chaque type de permis, ainsi que l'octroi du quitus environnemental. Il précise les compétences des autorités administratives en matière de protection de l'environnement dans le secteur minier. Il inclut en annexes des formulaires et des directives pour les documents composant le dossier de la demande d'autorisation environnementale.
- **La loi portant Charte de l'environnement n°90-033 du 21 décembre 1990, tel qu'amendée par la loi n°97-012 du 6 juin 1997 et la loi n° 2004-015 du 19 août 2004** (ci-après la charte de l'environnement). Il s'agit d'un document-cadre qui fixe les grands principes en matière de protection de l'environnement et les conditions d'exécution de la politique nationale de l'environnement. Elle affirme que « l'environnement constitue une préoccupation prioritaire de l'État » et inclut parmi ses objectifs, la promotion du développement durable, la réhabilitation et la conservation du patrimoine malagasy de biodiversité, et le maintien de l'équilibre entre croissance de la population et développement des ressources.
- **Le Document Cadre de la Politique minière Nationale de Madagascar de 2014** (ci-après la politique minière nationale). Ce document fixe les grandes orientations de la nouvelle politique minière nationale. L'une des orientations stratégiques de cette politique est d'« améliorer la gouvernance des ressources minérales pour maximiser l'investissement et les résultats de développement durable dans le secteur minier ». La nouvelle politique s'articule autour de 9 axes : la promotion des investissements et des partenariats public-privé ; la modernisation du cadre légal et fiscal, le renforcement du système de contrôle ; la gestion efficace des revenus et des flux monétaires dans le secteur minier ; l'amélioration de la gouvernance du secteur ; l'intégration des mines artisanales et des petites mines dans le secteur formel et l'incitation à la valorisation locale ; l'appui à la transformation locale et à la création de valeur ajoutée des minerais ; la promotion et la valorisation de la filière or ; la cohabitation entre activités minières et préservation de l'environnement ; et l'identification et la promotion des « grandes mines ».

Les engagements internationaux

Les engagements internationaux de Madagascar relatifs au secteur minier incluent, sans s'y limiter, aux conventions et protocoles internationaux suivants :

- Madagascar a voté en faveur de la Déclaration universelle des droits de l'homme lors de l'Assemblée générale des Nations Unies de décembre 1948.
- Madagascar est partie à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques depuis 1999, et a ratifié le Protocole de Kyoto en 2003. Le pays est également un pays partenaire du **programme des Nations Unies sur la Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD)**
- Madagascar a également signé et est partie à différentes conventions internationales relatives à l'environnement : la **Convention sur la diversité biologique (1996)**, la **Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1975)**, la **Convention sur la lutte contre la désertification (1997)**, la **Convention sur les espèces migratoires d'animaux sauvages**

(2007) et la Convention de Ramsar sur les zones humides (1999). Le pays a également adhéré à la Convention de Bâle pour le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination en 1999, à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants en 2005, et à la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international en 2004. Madagascar a signé la Convention de Minamata sur l'interdiction progressive du mercure, mais ne l'a pas encore ratifiée (2013).

- Madagascar a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1989, et a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en 1969.
- Le pays a ratifié le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels en 1971, mais n'a pas ratifié la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
- Madagascar a ratifié les huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail : la Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, la **Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective**, la **Convention sur le travail forcé**, la **Convention sur l'abolition du travail forcé**, la **Convention sur l'égalité de rémunération**, la **Convention concernant la discrimination (emploi et profession)**, la **Convention sur l'âge minimum** et la **Convention sur les pires formes de travail des enfants**, ainsi que les quatre Conventions de l'OIT sur la gouvernance. Le pays n'a pas ratifié la Convention 169 sur les droits des peuples autochtones et tribaux.
- Madagascar a signé et ratifié la **Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant** en mars 1991.
- Madagascar est candidat à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Le pays en avait été écarté en 2009 suite au coup d'État, mais la suspension a été levée en 2014 au moment des élections démocratiques du pays.

3.4 Le contexte du développement

D'après le dernier rapport sur le développement humain des Nations Unies, Madagascar est un pays à l'indice de développement humain faible. Dans le rapport, Madagascar apparaît à la 155ème position dans une liste de 187 pays, ce qui place le pays au même niveau de développement que le Yémen et le Zimbabwe (PNUD, 2014). Le pays a d'ailleurs perdu quelques places par rapport aux années précédentes où il était à la 151ème place. Cela s'explique certainement par l'agitation qui a suivi la crise politique de 2009, que la plupart des personnes interrogées ont identifiée comme étant le principal défi au développement du pays. L'une des personnes interrogées a fait remarquer que la crise avait fait reculer le développement du pays de 5 à 10 ans.

Les effets de la crise sur la stabilité économique sont particulièrement importants. Lorsque l'on étudie les différents éléments du développement de manière distincte, les résultats sont bien différents : par exemple, l'espérance de vie de près de 65 ans à Madagascar est proche de celle d'un pays à l'indice de développement moyen, et le niveau d'éducation (mesuré par la durée moyenne et la durée attendue de scolarisation) est également supérieur à la moyenne des pays ayant un indice de développement humain faible (voir ci-dessous). Mais Madagascar souffre en termes de Produit national brut par habitant, car le niveau annuel dans le pays (1 333 USD par habitant) baisse (voir le tableau ci-dessous) alors qu'il se trouve déjà bien en-dessous de la moyenne des pays à l'indice de développement humain faible et de la moyenne de la région d'Afrique subsaharienne dans son ensemble. Concrètement, plus de 80 % de la population vit actuellement sous le seuil de pauvreté de 1,25 dollars US (PPA)² par jour (PNUD, 2014). Les conditions économiques n'ont fait que se détériorer dans le temps (voir le PNB par habitant ci-dessous). Les inégalités en termes de revenus sont très élevées par rapport aux normes mondiales, mais restent proches de la moyenne observée pour l'Afrique subsaharienne.

² PPA : Parité pouvoir d'achat.

TABLEAU: INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN POUR MADAGASCAR, 1980-2012

	ESPÉRANCE DE VIE À LA NAISSANCE	DURÉE ATTENDUE DE SCOLARISATION (EN ANNÉES)	DURÉE MOYENNE DE SCOLARISATION (EN ANNÉES)	PNB PAR HABITANT (\$ PPA 2011)	VALEUR DE L'IDH
1980	49,0	7,8	--	2 506	
1985	49,7	7,9	--	1 575	--
1990	51,0	6,4	--	1 488	--
2000	58,5	8,1	5,2	1 361	0,453
2005	61,2	9,0	5,2	1 303	0,470
2010	63,4	10,2	5,2	1 371	0,494
2011	63,8	10,3	5,2	1 348	0,495
2012	64,3	10,3	5,2	1 335	0,496
2013	64,7	10,3	5,2	1 333	0,498

Source : PNUD 2013, 2014.

Avec près de 23 millions d'habitants, la population de Madagascar croît à un rythme soutenu de 2,8 % par an, et devrait atteindre les 35 millions en 2030. La densité de population est faible, et cette dernière reste en grande majorité rurale : seul un tiers de la population vit en ville, même si cette population urbaine connaît un taux de croissance plus soutenu que celui de la population du pays en général (PNUD, 2013). La population malgache est jeune : en 2010, l'âge médian était tout juste supérieur à 18 ans. Le travail infantile reste important : l'on estime que 28 % des enfants âgés de 5 à 14 ans travaillent, malgré l'adoption d'une législation nationale visant à minimiser leur nombre dans la main d'œuvre (PNUD, 2013).

Les dépenses du pays en matière de santé et d'éducation – mesurées en pourcentage du PIB – sont inférieures à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne : à peine 2,3 % pour la santé, et 3,2 % pour l'éducation (PNUD, 2013). Seule la moitié de la population a accès à des sources d'eau améliorées, principalement dans les zones urbaines – et seuls 14 % de la population du pays a accès à des installations sanitaires améliorées. Ces deux chiffres sont bien en-dessous de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et des pays à revenu faible (Banque mondiale, 2013). La corruption est grandissante : Madagascar est considéré comme un pays « très corrompu » d'après le dernier indice de perception de la corruption publié par Transparency International, et son classement continue de chuter (TI, 2013).

L'environnement

Madagascar est bien connue pour sa diversité biologique unique et très riche. En fait, avec l'Australie, le Brésil, la Colombie et l'Indonésie, le pays figure parmi les cinq pays du monde abritant le plus grand nombre d'espèces animales (Sarrasin, 2004). L'isolation géologique de l'île du reste de l'Afrique a donné lieu à un fort taux d'endémisme, et l'on trouve dans le pays des espèces uniques : 100 % des primates du pays sont endémiques, comme 99 % de ses grenouilles, 98 % de ses palmiers et 95 % de ses reptiles (MBF, 2014). Ces espèces indigènes prospèrent dans tous types d'habitats, des forêts pluviales tropicales aux zones arides désertiques. L'industrie touristique du pays repose sur cette biodiversité riche et unique, qui attire par ailleurs de l'étranger une grande attention ainsi que des fonds destinés à la conservation.

Récemment, le gouvernement a accru la part des terres faisant l'objet d'une protection formelle. Lors du Congrès mondial des parcs à Durban en 2003, le gouvernement s'était engagé à accroître la part des terres faisant l'objet d'une protection formelle à 10 % des zones terrestres et d'eaux intérieures, et en 2011, il s'est engagé à amener cette part à 17 % d'ici 2020 dans le cadre de son engagement envers les objectifs de diversité biologique d'Aichi au titre de la Convention sur la diversité biologique. Malgré cela, et malgré une densité de population plutôt faible, une forte pression demeure sur l'environnement : la déforestation, l'expansion de l'agriculture sur brûlis, l'exploitation minière artisanale, et le braconnage menacent tous des écosystèmes essentiels ainsi que les espèces qu'ils abritent.

4.0 Statut de la mise en œuvre du Cadre directif pour l'exploitation minière

Contexte juridique et directif

Le premier pilier du Cadre directif met l'accent sur le droit minier et le cadre politique général régissant la procédure de délivrance des permis, et encourage un système législatif moderne et mature, dont les règles de responsabilité et de reddition des comptes sont claires. La bonne gouvernance et le développement durable se fondent sur cette combinaison de réglementations. Les recommandations du Cadre directif au titre de ce pilier relèvent des catégories suivantes :

- La génération continue d'informations géologiques, et un accès égal de tous à ces informations.
- La révision et la mise à jour périodiques de la législation et des politiques minières.
- Une procédure de délivrance des permis qui exige :
 - La tenue de consultations avec les communautés pour les phases de planification et de développement
 - La soumission d'évaluations intégrées (sociales, économiques et environnementales) ;
 - L'identification d'opportunités de développement durable ;
 - Un plan et une assurance financière en cas de fermeture de la mine ;
 - La gestion des questions relatives aux peuples autochtones, au patrimoine culturel, à la réinstallation de la communauté ainsi qu'à la sûreté et la sécurité ; et
 - Une procédure opportune, transparente, sans ambiguïté et cohérente.

Principales lois et politiques

- Le **Code minier**, 2005
- Le **décret d'application du Code minier**, 2006
- La **Loi sur les grands investissements miniers**, 2005
- La **MECIE**, 1999
- L'**arrêté n°12032/2000**, 2000
- La **Politique minière nationale**, 2014
- La **Constitution**, 2010

Le processus d'acquisition des permis miniers

Le processus d'acquisition des permis miniers est principalement régi par le code minier de 2005 et ses textes d'application. Le processus est géré par le Bureau du cadastre minier de Madagascar (BCMM) en collaboration avec d'autres structures du ministère auprès de la présidence en charge des ressources stratégiques et le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts.

Le code minier prévoit trois catégories de permis miniers. Le permis de prospection et de recherche (permis R), le permis d'exploitation (permis E) et le permis réservé aux petits exploitants miniers pour la prospection, la recherche et l'exploitation (Permis PRE). Les permis R et E sont qualifiés de « permis standards ». Une surface maximale est prévue pour chaque catégorie de permis. Les permis PRE sont réservés aux ressortissants malgaches et l'État ne peut détenir de permis miniers. Le code minier prévoit également une autorisation d'orpaillage pour les Malgaches dans les couloirs d'orpaillage.

Le processus commence par le dépôt d'un formulaire au BCMM qui enregistre le dossier en précisant le jour, l'heure et la minute. Les demandes de permis E et PRE doivent être accompagnées d'une étude sur l'impact

environnemental du projet et d'une lettre d'engagement de ne pas commencer les travaux avant l'obtention d'une autorisation environnementale. Le principe du premier arrivé, premier servi est appliqué pour tous les permis. Les permis sont délivrés dans un délai de 30 jours ouvrables maximums par le ministre en charge des mines pour les permis R et E, et par le Directeur Interrégional du Ministère chargé des Mines territorialement compétent pour le permis PRE ; ou leur délégué respectif. Des frais d'administration annuels doivent être payés par les titulaires de permis minier au BCMM qui répartit ensuite les quotes-parts aux différents services de l'administration minière désignés par le code minier.

Avant le début des activités, les opérateurs doivent obtenir une autorisation environnementale. Elle est octroyée après l'examen et l'approbation des études d'impact environnemental et du rapport d'enquête publique menée par les services environnementaux. Deux catégories d'études d'impact environnemental sont prévues par la législation: l'étude d'impact environnementale (EIE) en ce qui concerne les permis E et le plan d'engagement environnemental (PEE) pour les permis R et PRE. Le PEE est lui-même subdivisé en trois catégories : le PEE-PRE pour les permis PRE, le PEE-RIM pour les permis R ayant un impact minimal sur l'environnement et le PEE-RS pour les permis R standards. Toutefois, une EIE peut être requise pour les permis R et PRE dans certaines circonstances définies par la réglementation, telles que les zones sensibles ou les zones dans lesquelles de nombreux permis PRE ont été accordés.

Les permis ne peuvent être octroyés sur des zones protégées et les périmètres classés en réserves temporaires. Des autorisations exclusives de réserve de périmètres (AERP) peuvent être octroyées pour 3 mois maximum sur des superficies limitées. Ces AERP confèrent un droit exclusif de prospecter et de demander ensuite, le cas échéant, un permis R ou E.

En phase d'exploitation, les titulaires de permis E et PRE doivent s'acquitter de redevances et ristournes minières. Le renouvellement des permis miniers est de droit pour les titulaires qui ont satisfait aux obligations légales et réglementaires afférentes au maintien de la validité de leurs permis.

Le BCMM est chargé d'établir et de mettre à jour les cartes cadastrales minières.

Forces

- **L'information géologique est extensive, assez récente et accessible.** Une cartographie à l'échelle 1/100.000 du socle cristallin et a été effectuée selon le système Laborde et est disponible pour une bonne partie du territoire. Les dernières données datent de 2008 et une volonté d'étendre et mettre à jour les données géologiques est affichée par le ministère auprès de la présidence en charge des ressources stratégiques. Les cartes sont disponibles à la vente pour les investisseurs, en format papier et électronique au niveau de la BCMM. Toutefois, le site internet n'a pas pu être mis en service avec la survenance de la crise politique, même s'il est déjà fonctionnel. Selon toute vraisemblance, une autre limite à l'accessibilité des données géologiques est leur coût qui peut constituer un frein pour certaines parties prenantes comme les communautés locales et la société civile.
- **La législation minière a fait l'objet de révisions récentes.** Les dernières révisions notables sont celles du code minier et la LGIM en 2005, ainsi que la MECIE et la charte de l'environnement en 2004. Ces révisions ont permis de clarifier certaines dispositions ou d'introduire de nouvelles pour une meilleure gestion du secteur minier. C'est le cas, par exemple, du renforcement du rôle des collectivités territoriales décentralisées, de la répartition précise des ristournes minières, de la création des couloirs d'orpaillage pour les orpailleurs, ou de la réduction de la taille des carrés des périmètres miniers. Il demeure néanmoins quelques asynchronismes dans les textes, à l'image de la MECIE de 1999 qui parle de Programme d'engagement environnemental (PREE) alors que l'arrêté n°12032/2000 parle de Plan d'engagement environnemental (PEE) pour les permis PRE. Par ailleurs, les derniers processus de révision des textes miniers n'ont pas été totalement inclusifs car la société civile n'a pas été consultée. Un processus de

révision du code minier et de ses textes d'application est de nouveau en cours depuis 2014. Même si ce n'est pas encore le cas, ce processus devrait à terme, selon les responsables du ministère auprès de la présidence en charge des ressources stratégiques, inclure la participation de toutes les parties prenantes, notamment le secteur privé et la société civile.

- **Le code minier exige l'obtention d'un permis minier et d'une autorisation environnementale avant le démarrage de l'exploitation.** Les permis miniers PRE et E sont délivrés sous réserve de l'obtention d'une autorisation environnementale. Cette autorisation est octroyée sur la base des EIE et PEE soumis par les entités minières. Les EIE et PEE doivent inclure un Plan de gestion environnementale du projet (PGE) qui constitue le cahier de charges du projet et précise les mesures envisagées pour supprimer, réduire et éventuellement compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement. Des lignes directrices générales sur l'élaboration des EIE et des directives spécifiques au secteur minier sont précisées dans la réglementation minière et environnementale.
- **La procédure d'acquisition de l'autorisation environnementale requiert la participation du public.** La participation du public, y compris les communautés affectées, est requise dans le processus des EIE et des PEE par le biais de consultation sur place des documents, de consultations et d'enquêtes publiques. Par ailleurs, des résumés non techniques en français et malagasy des EIE sont requis et doivent être mis à la disposition du public.
- **Le processus de délivrance des permis miniers est clair, transparent, rapide et efficace.** Toutes les informations relatives au dépôt d'une demande de permis (critères, frais, délais, formulaires, etc.) sont transparentes et accessibles au public. L'enregistrement des permis et la tenue du cadastre minier sont assurés à travers un système transparent, à la fois informatisé et manuel. Le code minier instaure le principe du premier arrivé, premier servi pour la délivrance des permis miniers. Le système d'enregistrement des demandes de permis au BCMMD est parfaitement orchestré à la minute près et permet de faire de ce principe, une réalité à Madagascar.
- **La politique minière nationale de 2014 est axée sur les objectifs de développement durable.** Plusieurs axes clés du document cadre de la politique minière nationale visent des objectifs comparables à ceux des piliers de CPM de l'IGF, tels que l'amélioration du cadre légal et fiscal, la préservation de l'environnement, ou l'intégration des mines artisanales dans le secteur informel. La mise en œuvre de cette politique, si elle devient effective, devrait permettre de palier à plusieurs faiblesses de la gouvernance du secteur minier à Madagascar.

Faiblesses

- **Le gel actuel des permis depuis 2009.** Le gel concerne aussi bien l'octroi, le renouvellement, l'extension, la cession que l'amodiation des permis miniers. Si l'objectif affiché est l'assainissement du secteur minier, cette situation qui perdure crée néanmoins une incertitude pour les opérateurs miniers dont les activités se trouvent ralenties et les capacités à lever des fonds amoindries. Ce gel peut aussi constituer un frein pour les potentiels investisseurs qui souhaitent investir dans le secteur minier à Madagascar. Par ailleurs, et malgré le gel des permis, l'administration continue de percevoir des frais d'administration annuels des permis. En outre, le gel des permis n'a pas toujours été appliqué de manière absolue, de sorte que certains permis ont pu néanmoins être renouvelés ou octroyés. Cela a contribué à créer une perception de discrimination dans l'application du gel des permis miniers.
- **Le permis minier est octroyé avant l'autorisation environnementale et l'approbation des études d'impact environnemental.** Conformément à l'application stricte du principe du premier arrivé, premier servi pour la délivrance des permis miniers, le BCMMD délivre les permis E et PRE dans les 30 jours sous réserve de l'obtention de l'autorisation environnementale et l'engagement de ne pas entreprendre les travaux sans ladite autorisation. En effet, le processus de délivrance de l'autorisation environnementale peut être long en raison de l'examen des EIE et PEE. Il est en pratique impossible d'appliquer ici le principe du premier

arrivé, premier servi. Toutefois, ce décalage soulève un certain nombre de problèmes. En effet, on constate que plusieurs titulaires de permis PRE commencent les travaux sans l'autorisation environnementale et/ou ne la présente pas aux autorités locales décentralisées du lieu d'implantation de la mine. Des questions peuvent également survenir lorsque le promoteur n'obtient pas l'autorisation environnementale après l'acquisition du permis minier. Un contrôle du strict respect de l'interdiction d'entamer les travaux avant le début de l'exploitation minière s'avère donc indispensable pour ne pas vider le principe du premier arrivé, premier servi, de son sens.

- **L'insuffisance des ressources humaines et financières pour assurer une bonne administration du secteur minier.** Il s'agit d'un problème récurrent dans toutes les structures étatiques impliquées dans la gestion du secteur minier à Madagascar. C'est notamment le cas des structures consultées dans le cadre de cette étude : la Direction générale des ressources minières, la Direction de l'administration minière, la direction des études géologique et minière, le service de l'Inspection des mines et des carrières, la Commission des grands investissements miniers, la Cellule environnementale du ministère en charge des ressources stratégiques, l'Office national pour l'environnement (ONE), le Laboratoire national des mines et les Directions régionales des mines. Le cas de l'ONE illustre particulièrement bien ce problème, car les opérations de suivi de la mise en œuvre des EIE et PGEP sont financées par les grandes mines inspectées. Cette réalité, permettant de pallier au manque de ressources financières, crée une situation de conflit d'intérêt réel ou apparent dans le traitement des dossiers. Par ailleurs, cette solution ne permet pas de régler la situation des petites mines qui échappent de ce fait à des inspections régulières. Malgré les gros efforts consentis par toutes les structures sur le terrain, le manque de ressources freine considérablement leur capacité à remplir pleinement leurs missions.
- **Les lacunes dans la mise en œuvre des lois et politiques, particulière dans le secteur des petites mines.** La gestion des petites mines et de l'orpaillage constitue un véritable problème en raison du non-respect généralisé de la réglementation minière. Le tableau est encore plus sombre avec les petites mines informelles. Le grand nombre des petites mines et le phénomène des ruées, liées aux faibles ressources financières et humaines de l'administration minière, expliquent entre autres, cet état de fait. Pourtant, les mines artisanales et de petite taille constituent une source d'emploi plus importante que les grandes mines tout en ayant un impact environnemental négatif substantiel. Mieux suivies et encadrées, l'impact socio-économique de ces mines s'en trouvera largement amplifié, tandis que leur impact négatif sur l'environnement sera sensiblement amoindri. Toutefois, l'intégration des petites mines artisanales dans le secteur informel (l'un des axes de la politique minière nationale de 2014), si elle est réussie, pourra contribuer à remédier à ce problème.

L'optimisation des retombées financières

Le deuxième pilier du Cadre directif concerne l'optimisation des retombées financières des activités minières par le biais d'impôts et de redevances, et reflète la valeur des ressources minérales pour la société. L'autre point clé de cette section est la transparence des recettes fiscales, tant aux échelons municipal que national. Les recommandations politiques au titre de ce pilier relèvent des catégories suivantes :

- La mise en œuvre d'un cadre de génération des recettes permettant d'optimiser les retours des activités minières et d'obtenir un niveau minimal de recettes pendant les périodes où les prix sont bas.
- L'intégration de la planification du secteur minier dans la planification générale des autres secteurs économiques.
- L'élaboration d'une politique permettant d'optimiser les recettes tout en offrant un taux de retour adéquat aux investisseurs, fondée sur les impôts sur le revenu, calculés sur les bénéfices nets, et appliquée de la même manière que pour les activités non-minières.
- La nécessité d'un grand nombre de ressources humaines et intellectuelles, notamment pour gérer et vérifier le système fiscal du pays, et obtenir les meilleurs bénéfices possibles du régime fiscal.
- L'intégration des instruments fiscaux et des objectifs politiques.

- L'amélioration de la transparence des recettes, et des connaissances relatives au partage des bénéfices miniers.

Les impôts et les redevances

Le secteur minier de Madagascar génère des recettes grâce à un éventail d'impôts, de redevances, de frais administratifs et de dividendes. Un taux d'impôt fixe sur les bénéfices des sociétés de 20 % est appliqué aux entreprises opérant dans le secteur.

Le gouvernement génère également des recettes grâce aux redevances sur les ventes de minéraux. S'agissant des exportations de minéraux bruts, le paiement d'une redevance de 2 % du prix de vente est dû lors de la première vente ; ce taux de redevance a été obtenu grâce à l'analyse des taux de redevances fixés par les pays voisins dotés de ressources minérales similaires, en vue de maintenir la compétitivité de Madagascar dans le secteur minier de la région (les minéraux extraits aux fins de recherche et de développement sont exempts du paiement des redevances). Le taux de redevance est le même pour tous les minéraux. Les entreprises qui ajoutent de la valeur aux minéraux bruts avant leur exportation (comme Ambatovy) sont assujettis à un taux de redevance plus bas de 1 %.

Les redevances sont partagées entre différents niveaux du découpage administratif de Madagascar : 0,6 % reviennent à l'État (on les appelle « redevances »), et 1,4 % reviennent aux collectivités territoriales décentralisées (on les appelle ristournes). Une fois les redevances collectées, l'article 119 du Code minier prévoit qu'une partie des redevances revenant à l'État soit répartie entre les parties-prenantes suivantes : le BCMM (Bureau du cadastre minier de Madagascar) ; l'Agence de l'or ; le Comité national des mines ; et le budget général pour le compte de la Direction centrale chargée des mines, de la Direction interrégionale chargée des mines concernée et de la Police des mines. Cependant en pratique, les redevances minières sont totalement absorbées par le budget national. Au titre de l'article 119, la part régionale et locale des redevances doit être répartie comme suit : 60 % pour la commune, 30 % pour la région, et 10 % pour la province.

D'autres sources de recettes proviennent des frais administratifs liés à la procédure de délivrance des permis, qui sont en partie utilisées pour payer les coûts de fonctionnement du BCMM, ainsi que des impôts sur les terres et les propriétés appliqués aux opérations minières.

Finalement, pour les opérations auxquelles le gouvernement participe – Kraoma, une mine étatique, et QMM, dans laquelle le gouvernement détient 20 % – les recettes proviennent également des dividendes versées aux actionnaires. Ces recettes sont injectées dans le budget national.

Principales lois et politiques

- Le **Code minier**, 2005
- La **Loi sur les grands investissements miniers**, 2005
- La **Loi des finances**, 2004
- La **Politique minière nationale**, 2014

Forces

- **Les recettes minières sont générées grâce à un ensemble d'impôts, de redevances et de frais administratifs, qui permettent à l'État de générer des recettes tout au long du cycle de vie de la mine.** Ces recettes doivent ensuite être réparties entre les budgets national, provincial, régional et local de manière relativement transparente. Une grande partie (70 %) d'entre elles est réservée pour les budgets provincial, régional et local (voir ci-dessus pour les taux exacts de répartition). Le ministère de la Décentralisation dispose de protocoles établis lui permettant de vérifier que les comptes locaux auxquels sont transférées les recettes minières sont bien les comptes budgétaires réguliers de la communauté, et non pas les comptes personnels de l'administrateur local ; cela permet de prévenir la corruption locale.

- **Différentes communautés et autorités locales utilisent des processus budgétaires participatifs afin de gérer et d'utiliser les recettes provenant des activités minières.** Cela n'est pas encore une obligation émanant du gouvernement central, mais la large participation des parties-prenantes aux prises de décisions budgétaires locales est encourageante.
- **Le gouvernement national a fait de la gestion des investissements miniers à grande échelle une priorité,** par l'adoption de la LGIM et par la création de la Commission des grands investissements miniers (CGIM). Celle-ci fait le suivi et contrôle les projets miniers à grande échelle (c.-à-d. les projets dont les investissements sont supérieurs à 50 milliards MGA (20 millions de dollars US)).
- **Le code minier (article 119) prévoit qu'une partie des recettes minières (provenant des redevances et de frais administratifs) soit directement allouée au soutien du fonctionnement de l'administration minière gouvernementale.** Cela n'est pas mis en œuvre en pratique, mais le fait d'avoir la législation en place constitue une force car cela permet de garantir – si elle était appliquée – la continuité du fonctionnement de l'administration minière du gouvernement mais aussi fournir certaines des ressources nécessaires des fonctions sous-financées comme le suivi et l'inspection.
- En juin 2014, **la suspension de deux ans de Madagascar de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a été levée.** Madagascar avait été suspendu de l'Initiative du fait de l'instabilité qui a suivi la crise politique de 2009. L'implication du pays dans l'Initiative démontre son engagement en faveur de l'ouverture et de la transparence, qui passe aussi par la publication obligatoire de ses recettes minières.

Faiblesses

- **Les provinces, régions et communes qui n'ont pas d'investissements miniers à grande-échelle considèrent que la répartition des bénéfices miniers n'est pas équitable.** En outre, le Code minier n'est pas clair quant aux communes qui devraient recevoir des bénéfices sous forme de redevances : les communautés du lieu d'implantation du site d'extraction, celles où sont observés les impacts du site minier, ou les deux. Cette perception d'une répartition inéquitable des bénéfices miniers s'étend également aux ministères et agences gouvernementales ; l'Office national pour l'environnement (ONE), chargé des processus d'étude d'impact environnemental, est systématiquement sous-financé malgré son rôle central pour le secteur minier, et doit donc compter sur les frais administratifs payés par les entreprises qu'il doit évaluer. L'ONE ne fait pas partie de la liste des agences et ministères qui reçoivent une partie des redevances payées au gouvernement (voir l'article 119 du Code minier).
- **Le système des redevances n'est pas flexible et ne permet pas de prendre en compte la volatilité des prix** de manière à permettre aux entreprises de poursuivre leurs opérations en cas de chute des prix, et au gouvernement d'accroître ses propres recettes pendant les périodes de prix élevés. Les taux de redevances restent fixes malgré les mouvements internationaux de prix.
- **Beaucoup considèrent que les taux de redevances et d'impôts sont trop favorables au secteur privé.** Si ces taux sont considérés comme suffisants pour garantir la compétitivité du secteur minier de Madagascar dans la région, il y a eu des appels réguliers pour l'augmentation de ces deux taux afin d'accroître le niveau de recettes que Madagascar peut générer grâce à ses propres dépôts miniers. Par exemple, d'après une étude de 2012 menée par la Banque africaine de développement (BAfD), le taux moyen de redevances dans les pays africains était de 3,5 %, soit près du double du taux de Madagascar fixé à 2 % (Economist Intelligence Unit, 2013).
- **L'utilisation de l'ensemble des recettes minières n'est pas explicitement liée au plan de développement national :** les fonds sont simplement intégrés au budget national.
- **Les capacités des communautés à recevoir et à gérer les recettes minières sont souvent faibles, notamment dans les communautés situées à proximité des mines à grande-échelle.** Pour ces dernières, il a été rapporté que le montant des recettes qu'elles reçoivent est souvent bien plus important que leur budget

traditionnel, ce qui peut s'avérer difficile à absorber de manière significative. Bon nombre de communes tentent de le faire en utilisant des budgets participatifs, mais cette pratique n'est pas obligatoire.

- **Le manque de capacités du gouvernement à collecter les impôts et les redevances du secteur de l'exploitation minière artisanale et de petite taille** représente une perte importante de recettes tant pour l'État que pour les communes elles-mêmes. En outre, les capacités du gouvernement à gérer le secteur minier plus largement ont été affaiblies durant la crise politique.

Optimisation des retombées socioéconomiques

Le troisième pilier du cadre directif cherche à promouvoir la conversion du capital naturel extrait en capital humain en encourageant les politiques optimisant les retombées socio-économiques de l'industrie minière sur les parties-prenantes locales, régionales et nationales. Les recommandations politiques au titre de ce pilier relèvent des catégories suivantes :

- L'intégration de l'industrie minière dans les usines et stratégies communautaires, régionales et nationales par exemple, en intégrant la planification socio-économique au processus de délivrance des permis et en veillant à ce que des consultations soient organisées avec les parties-prenantes concernées à différentes étapes du cycle minier.
- S'assurer que les activités minières tiennent compte et soutiennent l'éducation et les services communautaires de santé, en collaboration avec les gouvernements.
- Garantir de hauts niveaux de santé et de sécurité au travail grâce à des normes appropriées.
- Optimiser les opportunités d'emploi et commerciales sur et autour de la mine en vue de veiller à ce que la croissance économique dure plus longtemps que le cycle de vie de la mine.
- Répondre aux éventuelles questions de sécurité.
- Respecter les droits de l'homme, des peuples autochtones et le patrimoine de l'humanité grâce à des normes conformes aux lois et normes internationales.

Principales lois et politiques

- Le **Code minier**, 2005
- Le **décret d'application du Code minier**, 2006
- La **MECIE**, 1999
- L'**arrêté n°12032/2000**, 2000
- La **Loi sur les grands investissements miniers**, LGIM, 2005
- Le **Code du travail**, 2003
- Le **Code d'hygiène, de sécurité et d'environnement du travail**, 1994
- La **Politique minière nationale**, 2014

Forces

- **L'identification et la gestion des impacts socio-économiques font partie des EIE et PGEP.** Bien que les textes ne parlent pas expressément d'Études d'impact environnemental et social (EIES), les EIE, y compris les PGEP, doivent inclure les engagements des entités minières d'améliorer les conditions de vie des populations locales. Avec la protection de la biodiversité, les retombées sociales des mines constituent la priorité dans les EIE au niveau de l'ONE. Ainsi, 3 piliers socio-économiques doivent être traités dans les EIE. Le pilier de l'emploi à travers la création d'emploi, la formation, et la promotion de l'économie locale ; le pilier de l'accès aux ressources naturelles notamment l'eau et le bois ; le pilier du droit à la participation des populations à travers les consultations et audiences pour assurer une prise en compte de leurs besoins. Les

engagements socio-économiques des entités minières dans les PGEP, une fois validées, sont obligatoires. Le projet doit prévoir des indicateurs pour vérifier que les engagements socio-économiques sont effectifs et profitent aux populations. Les impacts socio-économiques font donc partie intégrante du processus d'obtention de l'autorisation environnementale.

- **L'obligation de rapports annuels sur l'exécution des PGEP.** Les législations minière et environnementale mettent en place un système de suivi et contrôle par l'ONE de l'exécution engagements socio-économiques prévus dans les PGEP. Le système est basé sur la production de rapports annuels par les titulaires des permis miniers. En cas de besoin, des ajustements sont requis et doivent être mis en œuvre par les entités minières. Si l'élaboration des rapports est une réalité pour les grandes mines, on note cependant que le suivi sur le terrain reste limité en raison des faibles ressources financières et humaines. Par ailleurs, la production et le suivi des rapports sont quasi absents pour les petites mines formelles.
- **L'obligation d'employer en priorité des travailleurs de nationalité malgache.** Le décret d'application du code minier impose à tous les titulaires de permis miniers d'employer en priorité, à capacité et qualification similaires, des travailleurs de nationalité malgache. L'obligation est renforcée pour les grandes mines bénéficiant de la garantie de stabilité. Ces dernières doivent mettre en place un programme de formation théorique et pratique des ressortissants malgache travaillant pour leur compte. Elles doivent également favoriser l'accession des Malgaches à des postes à tous les niveaux dans l'entreprise en fonction de leurs capacités individuelles. Toutefois, ces obligations demeurent vagues et les textes d'applications nécessaires à la mise en œuvre et au suivi n'ont pas été adoptés.
- **Les lois nationales et les traités internationaux auxquels est partie Madagascar protègent les droits des travailleurs.** En particulier, le code malgache offre les droits et garanties fondamentaux du travail. Ces droits sont renforcés avec la ratification par Madagascar des 8 conventions fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Toutefois, le code du travail gagnerait à être actualisé sur certains points et renforcé par des règles applicables au secteur minier pour tenir compte de ses spécificités. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 85 du code du travail qui apparaît comme désuet et constitue un frein pour les femmes à l'accès à des emplois de nuit.
- **Les grandes mines investissent dans des infrastructures socio-économiques dans le cadre de la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE).** Ces actions vont souvent au-delà de leurs engagements dans le cadre des PGEP et concernent principalement le secteur de l'éducation et de la santé. Ainsi, des initiatives ont été prises pour créer des écoles, construire et équiper des centres de santé, ou encore mettre en place des fondations pour aider les communes d'implantation de la mine à bien gérer les retombées minières; retombées dont le montant dépasse largement leur capacité de gestion ordinaire.
- **La consultation continue des populations impactées par les grandes mines.** Les entités mines doivent procéder régulièrement à des consultations avec les communautés locales afin de prendre en compte aux mieux leurs aspirations et besoins. Toute chose permettant de créer et entretenir un climat apaisé avec les populations. Ces consultations font partie intégrante de l'élaboration des EIE et PGEP et de leur suivi.

Faiblesses

- **L'absence d'un cadre politique national intégré pour l'optimisation des retombées socio-économiques des mines.** Le ministère auprès de la présidence chargé des ressources stratégiques et les autres ministères impliqués, tels que ceux de l'éducation, de la santé, ou du travail, sont souvent amenés à collaborer sur les questions minières. Mais au-delà de cette coordination requise par des circonstances particulières, il n'existe pas encore de politique générale intégrée pour optimiser les retombées socio-économiques des mines. De ce fait, des directives claires sur les priorités du gouvernement et un plan d'action pour guider et coordonner l'action de tous les départements ministériels impliqués font défaut. La maximisation des retombées socio-économiques se fait donc au cas par cas dans les PGEP des grandes mines. Cette

situation ne permet pas d'avoir une approche globale, prospective et systématique de la chaîne de valeur des activités minières de grande et petite tailles. Toutefois, la mise en œuvre de la politique minière nationale de Madagascar pourrait contribuer à remédier à cette situation.

- **L'absence d'obligations ou d'incitations à la création des liens économiques en amont et en aval des activités minières.** La législation minière ne met pas en place une stratégie nationale pour favoriser la création d'entreprises dans l'industrie ou les services pour la fourniture au niveau local, régional et national, des biens et services à la mine et à la communauté. Ainsi, contrairement à l'emploi local, il n'y a pas de dispositions dans le code minier et ses textes d'application, incitant les entreprises par divers mécanismes, à privilégier les fournisseurs locaux et nationaux de biens et services, tout en contribuant au renforcement de leurs capacités pour répondre aux besoins de la mine.
- **L'absence de politiques et mécanismes d'accompagnement pour maximiser l'emploi local, malgré l'obligation légale de l'emploi local en priorité.** L'obligation de l'emploi local n'est pas absolue, mais conditionnée par l'existence d'une main-d'œuvre locale en qualifiée et en quantité. Cette approche nécessite donc une politique de formation en amont afin qu'un maximum de malgache puisse saisir les opportunités d'emploi offertes par les mines et limiter la nécessité de recourir à l'expertise des étrangers. En pratique, les problèmes liés à l'offre de formations aux métiers des mines ou au renforcement de capacités et la reconnaissance des compétences des travailleurs informels ne permettent pas de maximiser l'emploi local qualifié et non qualifié dans les mines.
- **Violation systématique des droits des travailleurs dans les petites mines formelles et informelles.** Les droits des travailleurs en matière de sécurité au travail sont rarement respectés et les violations ne sont pas sanctionnées. Le suivi et le contrôle du respect du Code du travail sont insuffisants dans les mines, en raison des faibles ressources financières et humaines de l'administration. En effet, les inspections sont rares, surtout dans les petites mines. Fort heureusement, la situation est meilleure dans les grandes mines qui respectent spontanément et globalement les règles du Code du travail.

Gestion environnementale

Cette partie du cadre directif reconnaît l'importance, pour toute société souhaitant devenir plus durable, de la gestion des écosystèmes.

Les thèmes abordés ici incluent :

- La gestion de l'eau,
- Éviter et minimiser les effets négatifs potentiels sur la biodiversité,
- Gérer les déchets de l'industrie minière,
- Développer et mettre en œuvre un programme de préparation aux situations d'urgence.

Principales lois et politiques

- Le **Constitution**, 2010
- Le **Code minier**, 2005
- La **Politique minière nationale**, 2014
- Le **Code de l'eau**, 1999
- Le **Politique nationale de l'environnement**, 2010
- La **MECIE**, 1999
- **Arrêté interministériel N° 19560**, 2004 (Portant suspension de l'octroi de permis miniers et de permis forestiers dans les zones réservées comme "sites de conservation")
- **Loi N° 99-021**, 1999 sur la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles.

Forces

- **La protection et la restauration de l'environnemental sont incluses dans la Constitution et dans le Code minier.** L'article 37 de la Constitution (2010) garantie « la liberté d'entreprise dans la limite du respect de l'intérêt général, de l'ordre public, des bonnes mœurs et de l'environnement », tandis que l'article 99 stipule que « [t]oute personne physique ou morale, qui exerce des activités minières, a l'obligation de prendre les mesures de protection nécessaires pour minimiser et réparer tout dommage pouvant résulter des travaux conduits dans le cadre de son activité ». La relation entre le développement industriel et l'environnement est encore soulignée dans le décret de 2004 sur la Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, dont l'adoption a donné lieu à l'établissement de l'Office national de l'environnement.
- **La réalisation d'évaluation de l'impact environnemental (EIE) est exigée par la loi avant le commencement des activités minières** qui auront d'importants effets sur l'environnement (article 100 du code minier). Les EIE sont menées à bien grâce à une certaine collaboration entre les ministères dans le cadre du Comité technique d'évaluation (CTE), qui examine les EIE présentées et veille à ce que le public puisse participer à ces processus³. Des directives spécifiques au secteur miniers sont données par le gouvernement afin de garantir que les évaluations soient menées de manière structurée et cohérente, et incluent des conseils sur la gestion de l'eau et des déchets. Les détenteurs de permis environnementaux sont tenus de soumettre un rapport annuel sur l'impact environnemental et les progrès en la matière (d'autres rapports sont exigés pendant la phase de construction), même s'il n'est pas exigé que les EIE soient réexaminées et modifiées tout au long du cycle de vie du projet⁴.
- **La prospection et l'extraction sont explicitement interdites dans les zones protégées** (voir le chapitre V du code minier, et arrêté n° 19 560 du 18 octobre 2004). Les zones protégées sont donc juridiquement exclues des zones couvertes par les permis miniers. Au titre de l'article 104 du Code minier, « [e]n cas d'envahissement des zones protégées dans l'objectif d'y entreprendre des travaux de prospection, de recherche ou d'exploitation, les autorités des Collectivités territoriales décentralisées se saisissent de l'affaire, même en l'absence de toute dénonciation formulée par des tiers ».
- **La politique gouvernementale officielle stipule que les activités minières devraient avoir un effet net positif sur la biodiversité.** Si cela semble difficilement applicable au secteur de l'exploitation minière artisanale, dans l'industrie minière à grande échelle, cela a conduit à la création de zones tampons entre les zones protégées et les opérations minières lorsque cela est possible, et, s'agissant des opérations situées dans des habitats essentiels ou tout proche, la création de nouvelles zones de conservation de la biodiversité avec le soutien de l'entreprise minière. Ces nouvelles zones de conservation sont de taille égale à la zone affectée par les opérations minières, et sont cogérées par l'entreprise minière et une organisation indépendante de conservation ; par exemple, Ambatovy travaille avec Conservation International, une organisation de conservation basée aux États-Unis, afin de gérer une zone de biodiversité adjacente au site minier à l'est du pays.
- **Le principe du pollueur-payeur est inscrit dans le Code de l'eau (1999),** qui devrait protéger les ressources en eau de toute pollution absolue provenant des sites miniers.

Faiblesses

- **Le gouvernement manque de ressources humaines et financières pour appliquer et suivre le respect des obligations environnementales par les entités minières.** Cela est vrai tant pour le ministère des Ressources stratégiques que pour l'Office national de l'environnement (ONE), et cela est particulièrement problématique pour le secteur de l'exploitation minière artisanale. Comme nous l'avons mentionné dans le cadre du premier pilier, le budget de l'ONE a été mis à rude épreuve depuis la crise politique et le retrait consécutif du soutien des bailleurs de fonds, compromettant la capacité de l'Office à mener à bien son mandat.

³ Le CTE est composé de membres des unités environnementales des secteurs pertinents, de représentants des ministères sectoriels, du ministère de l'Environnement, de la Foresterie et du Tourisme, et de représentants de l'ONE.

⁴ L'expansion des activités minières exigera la présentation d'une nouvelle EIE portant sur ces nouvelles opérations.

- **Les garanties financières couvrant les coûts de réhabilitation et de restauration ne sont pas exigées avant le début des opérations.** Voir la partie suivante sur les transitions post-minières. Cela est particulièrement problématique pour les petites mines ; nombre d'entre elles ont été abandonnées sans restauration ou réhabilitation suite à la crise politique et à la crise économique mondiale simultanées (ce qui a réduit la demande en minerais et pierres précieuses obtenus principalement de l'exploitation minière artisanale).
- **Il se peut qu'il y ait un chevauchement entre l'octroi des permis miniers et les zones protégées. Les zones protégées** font aussi souvent l'objet de convoitise de la part de l'exploitation minière artisanale, qui cherche principalement de l'or et des pierres précieuses, et les effets de l'exploitation non réglementée sur ces zones protégées peuvent être importants.
- **Les entreprises minières n'ont pas d'obligation légale de développer un plan de réponse d'urgence en cas de catastrophe naturelle.** Lorsqu'ils sont développés, ces plans sont souvent liés aux urgences et aux accidents industriels, et sont principalement limités à la zone minière elle-même plutôt que de préparer aux chocs et stress externes une région plus large où se situe la mine. Cela est particulièrement problématique pour l'est du pays, souvent frappé par des cyclones. Il est fait mention d'une coordination entre l'ONE et le Conseil national de gestion des risques et des catastrophes, mais celle-ci reste minime. Bon nombre d'opérations minières ferment pendant la saison des pluies, réduisant ainsi l'exposition des mineurs aux conditions météorologiques extrêmes sur le site.
- **Les consultants engagés pour réaliser les évaluations d'impact environnemental sur les sites proposés pour les opérations minières ne sont pas certifiés par une autorité centrale.** Cela pose des problèmes notamment compte tenu des écarts dans la qualité des évaluations ; l'une des personnes ayant répondu à l'enquête a indiqué que lors de l'examen d'une EIE, il est apparu clairement aux examinateurs que des parties entières de l'EIE avaient été copiées mot pour mot de l'EIE d'une autre entreprise. A une époque, il existait une association de consultants en matière d'EIE, mais elle a maintenant été dissoute. En outre, les EIE présentées ne sont pas examinées et évaluées par des experts indépendants avant d'être approuvées, mais plutôt par les membres du CTE.
- **Les entreprises ne sont pas juridiquement tenues de se conformer aux bonnes pratiques internationales en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets et de l'eau ;** leur engagement à cet égard n'est que volontaire. Par exemple, Ambatovy affirme sur son site internet s'être volontairement engagé à respecter les Principes d'Équateur ainsi que les critères de performance de la Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale.

Transition post-minière

Cette partie du Cadre directif précise que, pour être conforme aux principes du développement durable, une exploitation minière doit tenir compte de la planification de la fermeture du site tout au long du cycle de vie de la mine.

Les points abordés ici incluent de :

- Veiller à ce que les plans de clôture du site préparés par les entreprises minières soient de très bonne qualité et mis à jour régulièrement.
- Développer des mécanismes d'assurance financière pour la fermeture de la mine.
- Jouer un rôle de leadership en étudiant les possibilités pour les mines orphelines et abandonnées situées sur le territoire national .

Principales lois et politiques

- Le **Code minier**, 2005
- Le **décret d'application du Code minier**, 2006
- La **MECIE**, 1999

- L'arrêté n°12032/2000, 2000
- La Politique minière nationale, 2014

Forces

- **L'obligation légale de soumettre des plans de fermeture et de constituer une provision de réhabilitation environnementale** pour l'obtention de l'autorisation environnementale. Les plans de fermeture et de réhabilitation doivent figurer dans les EIE et PEE-RS. Les entités minières doivent fournir en même temps une source de financement pour la protection et la réhabilitation environnementale. Les coûts anticipés devraient être mise à jour tout au long de la vie de la mine. Par ailleurs, il est demandé aux orpailleurs de payer simplement des frais environnementaux. Un processus spécial et renforcé est prévu pour les grands investissements d'un montant minimum de 250.000.000 FMG.
- **L'obligation de commencer la réhabilitation environnementale du site minier le plus tôt possible.** Conformément aux prescriptions des PGEP, les entités minières doivent commencer la réhabilitation environnementale dès que possible et la poursuivre tout au long de la vie de la mine. Cela permet de tenir compte du développement de la mine tout comme des changements fondamentaux de circonstances. Cette prescription est particulièrement importante pour les grandes mines dont l'impact sur l'environnement est souvent considérable et nécessite un travail de réhabilitation progressif sur le long terme. Toutefois, l'article 244.c du décret d'application du code minier laisse ouverte la possibilité que les travaux de réhabilitation commencent seulement à la fin des travaux miniers. En outre, cette obligation de réhabilitation n'est pas systématiquement appliquée dans les petites mines.
- **L'obligation d'obtention d'un quitus environnemental à la fermeture de la mine.** À la fermeture de la mine, les détenteurs de permis PRE et E doivent obtenir un quitus environnemental du ministère de l'Environnement, de l'écologie et des forêts attestant que la réhabilitation environnementale a été bien réalisée, conformément au plan de fermeture. Les entités minières ne sont déliées de leur responsabilité environnementale qu'après l'obtention du quitus environnemental. La procédure d'obtention du quitus requiert la conduite d'un audit environnemental diligentée par l'entité minière. Les résultats de cet audit doivent ensuite être évalués et approuvés par l'ONE.
- **Une politique de prise en compte des aspirations des populations dans les plans de réhabilitation.** Dans le cadre de l'élaboration des EIE, la prise en compte des aspirations des populations est une priorité au niveau de l'ONE. Ainsi, elle veille à ce que les projets de réhabilitation proposés par les entités minières répondent aux exigences environnementales tout en étant adaptés aux préoccupations socio-économiques des populations. Le défi majeur consiste à trouver un juste équilibre entre la réhabilitation de la biodiversité du site et la mise en place de structures/activités génératrices de revenus pour les communautés à la fermeture de la mine.

Faiblesses

- **La non-application de l'obligation légale de constitution de provision de réhabilitation environnementale.** Le code minier prévoit une obligation de constitution d'une provision environnementale destinée à la réhabilitation et la protection de l'environnement (article 102). Toutefois, ni le décret d'application du code minier de 2006 (article 244), ni l'arrêté n°12032/2000 ne précisent les modalités concrètes de mise en œuvre de cette obligation, et ne fixent pas notamment un mécanisme unique entre l'assurance, la caution bancaire ou l'approvisionnement d'un compte. Il nous a été rapporté que l'application sur le terrain s'est heurté à des obstacles au niveau des institutions financières et bancaires et a suscité des réticences de la part des sociétés minières. Comme solution intermédiaire, il est requis de la part des entités minières une déclaration solennelle de constituer dans leur compte une provision pour la réhabilitation environnementale. Cette pratique, en lieu et place d'une mise en œuvre fidèle de l'obligation légale, soulève

de sérieux problèmes. Il est en effet nécessaire que l'État fixe les modalités de la création de la provision, qu'il puisse en contrôler la disponibilité effective et le montant, ainsi que les ajustements éventuels, tout en s'assurant qu'il pourra y avoir accès en cas de défaillance de l'entité minière quant à ses obligations environnementales. Or, en pratique, les services du ministère auprès de la présidence chargé des ressources stratégiques ne sont pas impliqués dans le contrôle et l'évaluation de ces provisions. La mise en place et le suivi des provisions environnementales ne peuvent être efficaces sans l'action coordonnée de plusieurs ministères, dont ceux chargés des mines, de l'environnement et des finances. L'existence de ces provisions ne devrait donc pas relever de la seule bonne foi et des déclarations des entités minières. Les cas de mines abandonnées ou fermetures sauvages par des sociétés tombées en faillite ou simplement véreuses sont malheureusement légion dans le monde. La provision environnementale est donc une nécessité pour parer à cette éventualité en cas de défaillance de certaines sociétés minières.

- **La faible capacité de suivi de la transition post-minièrre, surtout des mines artisanales et à petite échelle.** Les capacités de contrôle du respect des obligations de fermeture et de réhabilitation demeurent insuffisantes. L'activité minière industrielle est relativement récente à Madagascar et la fermeture des grandes mines n'est pas encore à l'ordre du jour. Mais la situation peut rapidement devenir difficile si le suivi de la transition post-minièrre n'est pas assuré dès à présent. Concernant les mines artisanales et à petite échelle formelle, il nous a été rapporté que la situation est déjà déplorable avec de nombreuses petites mines abandonnées après la crise politique de 2009 et la crise financière mondiale, qui a touché le marché des pierres précieuses.
- **L'absence d'obligation légale d'évaluation des plans de fermeture par une expertise externe indépendante.** Les plans de fermeture et de gestion des risques ne font pas l'objet d'une évaluation par un expert indépendant. Les plans sont évalués et approuvés par les services de l'ONE et le Comité technique d'évaluation (CTE), mais cela peut s'avérer insuffisant pour de grands projets complexes. De ce fait, il est utile qu'une expertise externe ait lieu pour garantir la crédibilité des plans et leurs conformités aux meilleures pratiques et standards les plus élevés de l'industrie minière dans le monde.
- **L'absence d'obligation légale spécifique de se conformer aux bonnes pratiques et directives internationales.** La législation minière ne fait pas référence aux standards internationaux, tels que les Normes de performances de la SFI sur la viabilité sociale et environnementale. Dans les faits, les entités minières sérieuses seront amenées à s'y conformer spontanément. De même, les services de l'ONE travaillent également à la prise en compte des meilleurs standards. Toutefois, l'absence d'une obligation légale spécifique en la matière constitue un frein à une application harmonisée et systématique de normes élevées en matière de fermeture et réhabilitation des grandes mines industrielles.
- **L'absence de politique nationale pour gérer le problème des mines orphelines et abandonnées.** Le phénomène des ruées sauvages constitue un problème après le départ des orpailleurs. Il arrive également que des petites mines formelles soient abandonnées par leurs propriétaires. Quant aux grandes mines actuellement en exploitation, le problème pourrait se poser dans plusieurs années si des circonstances défavorables survenaient. Il importe donc de remédier à cette situation par l'adoption d'une politique nationale permettant à l'Etat d'assurer un rôle de leadership sur les mines orphelines ou abandonnées, en cas de besoin. En effet, la réactivation des mines abandonnées peut créer des activités économiques, financer la réhabilitation et établir une gestion de la transition post-minièrre.

L'exploitation minière artisanale et de petite taille

L'exploitation minière artisanale et de petite taille constitue le dernier pilier du Cadre directif. En abordant ce type d'exploitation, le Cadre directif vise à renforcer la santé, la sécurité et la qualité de vie des mineurs artisanaux qui travaillent de manière informelle en dehors du cadre juridique, et à améliorer la contribution de ce secteur au développement durable. Les recommandations politiques au titre de ce pilier mettent l'accent sur les éléments suivants :

- L'intégration de l'exploitation minière artisanale dans le système juridique grâce aux cadres juridiques, au soutien technique et aux stratégies de légalisation appropriés.
- L'intégration de l'exploitation minière artisanale dans le système économique formel grâce à la promotion de l'épargne et de l'investissement, à des politiques sur les recettes transparentes et appropriées, à des programmes de certification et à une collaboration plus importante avec les mines.
- La réduction de l'impact social et environnemental des opérations liées à l'exploitation minière artisanale grâce à la fourniture de formations techniques, au respect des normes minimales en matière de santé et de sécurité, à l'élimination du travail des enfants, à la promotion du rôle des femmes et de leur sécurité dans le cadre de l'exploitation minière artisanale, et à la mise en œuvre de politiques de développement rural et de création d'emplois visant à promouvoir les moyens de subsistance alternatifs.

L'exploitation minière artisanale et de petite taille à Madagascar

À Madagascar, l'exploitation minière artisanale et de petite taille travaille principalement l'or et les pierres précieuses, et se concentre surtout dans le centre du pays. Les ruées ne sont pas rares : de grands groupes de mineurs convergent alors vers les dépôts mis au jour récemment. L'exploitation minière artisanale et de petite taille à Madagascar est principalement informelle : les dépôts se trouvent généralement dans des zones reculées où les infrastructures de base manquent cruellement, et les mineurs eux-mêmes considèrent que les prescriptions administratives de légalisation de l'exploitation minière artisanale sont trop lourdes (Cook et Healy, 2012). Il est donc difficile d'estimer tant les emplois créés par l'exploitation minière artisanale que les volumes totaux de production, même si la politique minière de 2014 estime qu'un million de personnes travaillent dans ce type d'exploitation. La plupart des tentatives d'organisation de ces mineurs en associations locales ont échoué (Cook et Healy, 2012).

L'exploitation des dépôts aurifères alluviaux de Madagascar remonte à plus d'un siècle ; plus de 80 % de la production aurifère du pays provient de ces sources (Cook et Healy, 2012). La chaîne de valeur de l'or relève du mandat de l'Agence de l'or, une agence étatique qui fonctionne indépendamment du BCMM. Les orpailleurs et les chercheurs d'or sont censés obtenir un permis de la commune sur laquelle ils opèrent ; les collecteurs et exportateurs sont également censés avoir des permis. Le paiement d'une redevance de 2 % s'applique à l'or : 0,6 % tombent dans les caisses de l'État, tandis que 1,4 % reviennent aux autorités territoriales décentralisées. La plupart de l'exploitation minière artisanale est informelle, cependant les coûts et les difficultés liées au respect réglementaire encouragent les mineurs à opérer de manière informelle (Cook et Healy, 2012). Heureusement, la production d'or alluvial à Madagascar ne fait pas usage du mercure ni du cyanure, ce qui réduit ses effets néfastes sur les écosystèmes.

Les dépôts de pierres précieuses de Madagascar n'ont pas été exploités avant le début des années 1990. Le pays dispose de dépôts d'une grande variété de pierres précieuses et semi-précieuses : saphirs, rubis, aigue-marine, tourmalines, topazes, améthystes et émeraudes. Le même taux de redevance s'applique à ces pierres précieuses, même si la plupart d'entre elles sont exploitées et échangées de manière informelle ; les redevances sont donc rarement perçues auprès des mineurs eux-mêmes. Plus haut dans la chaîne de valeur, des permis sont requis pour l'exportation légale des pierres. L'exportation des pierres (principalement vers l'Asie, notamment le Sri Lanka et la Thaïlande) est maintenant largement formelle et légale, même si certaines pierres de grande valeur font l'objet de contrebande (Cook et Healy, 2012).

Les ruées vers les sites de pierres précieuses sont généralement bien plus importantes que les ruées vers l'or ; des dizaines de milliers de mineurs peuvent converger vers un site dans l'espoir de faire fortune en tombant sur une grosse pierre, ce qui est bien moins probable sur les sites aurifères alluviaux. Le gouvernement malgache a suspendu la délivrance de nouveaux permis pour les saphirs en 1999 et sur les rubis en 2004 afin de réaffirmer son contrôle sur le marché national des pierres précieuses de plus en plus illégal, mais cette suspension a eu pour seuls effets de rendre le secteur informel (Cook et Healy, 2012). Une deuxième interdiction de l'exportation de pierres

brutes au début de 2008 a eu des effets similaires : en l'absence d'industrie lapidaire nationale, cette interdiction menaçait la survie de dizaines, voire de centaines de milliers de mineurs, rendait les exportations illégales et faisait fuir les acheteurs légitimes. Le gouvernement l'a politiquement payé très cher (Cook et Healy, 2012).

Les effets environnementaux de l'exploitation minière artisanale à Madagascar sont considérables. Le manque de connaissance de ces mineurs des lois et politiques environnementales nationales et des effets de leurs opérations sur l'environnement s'ajoute à la surveillance et l'application insuffisantes de ces lois ; les mines artisanales sont établies sans aucune préoccupation de l'impact environnemental et sans plans de dépollution ou de restauration. Il existe quelques incitations pour que les mineurs artisanaux minimisent leur impact environnemental ou légalisent leurs opérations (Banque mondiale, 2012). Les ruées vers les dépôts d'or ou de pierres précieuses sont largement non réglementées du fait des faibles capacités du gouvernement en matière de suivi, ce qui entraîne une sédimentation, un ensablement et une déforestation localisés. Ces effets sont amplifiés par les services rapidement mis en place autour des sites artisanaux (par ex. pour la fourniture de nourriture et de bois de chauffage). Les mines sont souvent établies dans ou autour d'écosystèmes critiques et de zones protégées, malgré une stricte législation interdisant de telles opérations (Banque mondiale, 2012). Et plus souvent encore, les mines sont abandonnées sans restauration une fois les dépôts totalement épuisés.

Principales lois et politiques

- Le **Code minier**, 2005
- La **Politique minière nationale**, 2014
- Le **Code du travail**, 2003
- La **Loi N° 94 – 027 portant code d'hygiène, de sécurité et d'environnement du travail**
- L'arrêté interministériel N °12032/2000 sur la réglementation du secteur minier en matière de protection de l'environnement

Forces

- **Si le secteur de l'exploitation minière artisanale et de petite taille reste largement informel, il existe une stratégie nationale visant à le légaliser.** L'existence d'une loi spécifique relative aux investissements miniers à grande-échelle (IMGE) signifie que le Code minier met principalement l'accent sur l'exploitation minière de petite taille. Le Code minier prévoit des permis spécifiques pour les mineurs artisanaux. Le Permis réservé aux petits exploitants miniers (PRE) « leur confère le droit d'entreprendre à la fois prospection, recherche et exploitation à l'intérieur du périmètre délimité » (article 26, Code minier). Des efforts ont été entrepris afin d'encourager la formation d'associations des mineurs artisanaux, et pour que le secteur minier artisanal relève de la Chambre des mines de Madagascar. La légalisation du secteur minier artisanal est une priorité très importante de la nouvelle Politique minière (2014) ; une autre de ses priorités est la nécessité de former les acteurs du secteur minier artisanal⁵, et de commencer à collecter les redevances du secteur.
- Reconnaissant les réalités de l'industrie aurifère sur le terrain, **le pays a élaboré et mis en œuvre un système innovant pour promouvoir la coopération entre les grandes exploitations minières et les orpailleurs artisanaux.** Une stratégie est également en place pour légaliser l'exploitation aurifère artisanale. Avec la permission du détenteur du permis, les orpailleurs peuvent accéder aux dépôts aurifères alluviaux pour travailler à la batée (les couloirs d'orpaillage, articles 11 et 68 du Code minier), ce qui permet effectivement le chevauchement des intérêts minier dans une même zone. Heureusement, le secteur aurifère artisanal national n'utilise pas de mercure ou de cyanure pour l'extraction du minerai.

⁵ Des programmes de renforcement des compétences des mineurs artisanaux ont été développés dans le cadre du Projet de renforcement institutionnel du secteur minier (PRISM) de la Banque mondiale.

- **Madagascar a signé et ratifié la législation internationale sur la protection des enfants contre les pires formes de travail, et a adopté une loi nationale pour soutenir ces engagements.** Les mineurs du secteur artisanal devraient également être protégés au titre de la législation nationale sur la santé et la sécurité au travail (malheureusement cette législation ne s'applique pas aux mineurs informels, artisanaux et indépendants).

Faiblesses

- Malgré l'existence de permis spécifiques au secteur de l'exploitation minière artisanale et le fait que la légalisation de ce secteur est une priorité de la Politique minière du pays, **le secteur reste majoritairement informel.** Les mineurs artisanaux, qui n'ont pas les capacités formelles pour gérer ou minimiser l'impact environnemental de leurs activités, connaissent mal les lois et politiques régissant le secteur minier, et ne payent pas d'impôts ou de redevances sur leurs ventes. Le gouvernement dispose de peu de compétences ou de ressources pour faire appliquer la législation minière nationale et pour suivre le degré de respect de celle-ci par les mineurs du secteur artisanal ; il n'y a pas de mécanisme en place pour collecter, gérer ou réinvestir les recettes des ventes du secteur artisanal, et aucun effort n'est entrepris pour intégrer les enseignements tirés du secteur dans les stratégies de légalisation. Les coûts de la légalisation – tant financiers (impôts, redevances) qu'administratifs – agissent comme un obstacle supplémentaire pour bon nombre de mineurs qui peuvent très facilement agir de manière informelle. La législation portant sur les permis pour l'exploitation minière de petite taille (voir l'article 85 de l'Arrêté interministériel n° 12032/2000) exige des mineurs qu'ils respectent leurs obligations en matière de protection environnementale et qu'ils prévoient des fonds pour la restauration future du lieu d'exploitation », mais cela est rarement appliqué en principe compte tenu de la nature informelle du secteur. L'informalité continue et les pertes de recettes fiscales connexes représentent d'importantes pertes pour l'État.
- Si le ministère des Ressources stratégiques s'est doté d'une commission pour la gestion des investissements miniers à grande-échelle, **il n'en existe pas de similaire pour le secteur artisanal (à l'exception de l'Agence de l'or), même si ces opérations emploient près d'un million de personnes et auraient un impact plus important sur les moyens de subsistance et sur le bien-être social et environnemental des malgaches que les grandes mines.** Il ne semble pas non plus que la coopération interministérielle sur le secteur artisanal soit très répandue, malgré le rôle central de ce secteur pour le développement rural et la réduction de la pauvreté dans le pays.
- Disposant de peu de capacités pour suivre et minimiser les impacts environnementaux de l'exploitation minière artisanale, **le gouvernement est souvent dans l'incapacité de minimiser l'impact social de l'exploitation minière,** notamment les violations des droits des femmes et des enfants qui travaillent dans ce secteur. Il n'y a pas de réels efforts pour renforcer le rôle et la sécurité des femmes dans le secteur artisanal ; en fait, des restrictions sont imposées au travail des femmes dans les mines la nuit, soi-disant pour réduire leur exposition aux risques.
- **Les relations entre les mineurs artisanaux et les opérations minières à grande échelle sont souvent tendues,** notamment sur les sites où l'installation de grandes mines entraîne des ruées minières. Ce problème a été partiellement réglé grâce à la collaboration minière innovante portant sur l'or alluvial, mais il faudra voir dans quelle mesure les mineurs artisanaux adhèrent à ces mécanismes formels.

5.0 Analyse des forces et faiblesses

Le Cadre directif pour l'exploitation minière est un cadre complet et exigeant, qui représente les meilleures pratiques internationales pour la gouvernance du secteur minier. Très peu, voire aucun gouvernement ne serait en mesure de satisfaire tous les critères figurant dans les six piliers du Cadre directif. L'accord du gouvernement de Madagascar pour participer à cette évaluation reflète l'ouverture du pays et sa volonté de mieux comprendre les faiblesses de ses politiques et lois minières, et de les résoudre, et d'identifier les possibilités de renforcer ses atouts existants. La volonté du pays de partager des documents et de parler ouvertement avec l'équipe d'évaluation traduit son souhait et son engagement envers l'amélioration de la contribution du secteur minier à la réalisation des objectifs de développement durable du pays.

D'un point de vue général, l'équipe d'évaluation estime que la capacité du gouvernement à mettre en place les recommandations du Cadre directif est plutôt basse à moyenne, en fonction du pilier concerné. Cela résulte souvent d'activités de mise en œuvre, de suivi et d'exécution limitées, plutôt que de lacunes dans la législation et les politiques. Plus spécifiquement, le niveau de préparation à la mise en œuvre du secteur minier malgache est moyen pour trois piliers du Cadre : l'environnement juridique et politique, l'optimisation des retombées financières, et la gestion de l'environnement. Ce niveau est bas pour les trois autres piliers du Cadre : l'optimisation des retombées socio-économiques, la transition post-minièrre et l'exploitation minière artisanale et de petite taille.

L'environnement juridique et politique de Madagascar s'est considérablement renforcé au cours des dernières années grâce à la génération d'informations géologiques détaillées et accessibles portant sur une importante partie du territoire national. Ces données constituent une base fondamentale pour l'élaboration de politiques et pour la prise de décisions concernant les demandes de concessions et de licences minières. Dans le cadre de la procédure de délivrance des permis, la législation minière du pays décrit également clairement les prescriptions, les droits et obligations, et les procédures pour les demandeurs et les détenteurs de permis. Le principe du « premier arrivé-premier servi » est mis en œuvre de manière stricte. En outre, les entités minières sont tenues d'obtenir les permis miniers et autorisations environnementales avant de commencer l'exploitation, et la participation du public est requise dans le cadre des Études d'impact environnemental. Toutefois, la législation nationale comporte toujours quelques lacunes, notamment : le gel de la procédure de délivrance des permis depuis la crise politique ; la capacité des demandeurs à acquérir un permis minier avant l'autorisation environnemental et l'approbation de l'EIE/PEE ; et des dispositions insuffisantes pour la gestion et le financement des fermetures de mines et des transitions post-minières. Le manque de ressources financières et humaines représente également un défi important pour la mise en œuvre de la réglementation de l'exploitation minière artisanale notamment, et pour la bonne gouvernance du secteur minier en général.

S'agissant de l'optimisation des retombées financières, Madagascar tire des revenus miniers d'un large éventail de sources : les impôts, redevances, dividendes (grâce aux participations dans le capital des sociétés) et les frais administratifs. Cela permet à l'État de générer des recettes tout au long du cycle de vie de la mine. La répartition de ces recettes est plutôt transparente : la législation précise clairement la part revenant aux budgets national, provincial, régional et communal ; beaucoup d'autorités locales utilisent une procédure participative pour décider de la manière de dépenser leur budget ; et Madagascar a été récemment réadmis dans l'ITIE. Cependant, la génération de recettes reste largement cantonnée à l'exploitation minière à grande-échelle, puisque le secteur artisanal de petite taille, qui demeure informel, produit moins de recettes. Il n'existe aucun mécanisme pour aider l'État ou les entreprises à mieux gérer la volatilité des prix de ces matières premières : aider l'État à collecter davantage de recettes lorsque les prix sont haut en appliquant un taux de redevance plus élevé, et aider les entreprises à poursuivre leurs opérations lorsque les prix sont bas en leur appliquant un taux d'impôt redevance plus bas. Le taux des redevances lui-même a été critiqué au cours de l'évaluation ; beaucoup pensaient en effet que ce taux était trop bas.

Les effets socio-économiques des opérations minières doivent être inclus dans les rapports sur les EIE et le PEE, et les entités minières doivent également présenter des rapports annuels sur la mise en œuvre de ces obligations. Des consultations permanentes avec les communautés sont également nécessaires tant pour l'EIE que pour le

PEE. S'agissant de l'emploi, la législation minière stipule que la priorité doit être donnée aux citoyens malgaches dans certaines conditions, mais cette obligation est vague et ne s'accompagne pas d'une politique permettant de maximiser le taux d'emploi national. Madagascar dispose d'une loi pour garantir la santé et la sécurité au travail, mais les capacités du gouvernement à suivre et à exécuter ces règles et réglementations sont insuffisantes. En outre, la législation minière est obsolète. Puisqu'elle ne contemple que les travailleurs salariés, elle laisse sans protection la majorité des mineurs qui travaillent dans le secteur de l'exploitation minière artisanale et de petite taille. Dans l'ensemble, Madagascar ne dispose pas d'un cadre politique national intégré permettant d'optimiser les retombées socio-économiques de l'exploitation minière, ou de créer les liens en amont et en aval des activités minières.

La gestion et la protection de l'environnement ont une bonne place dans la législation nationale, y compris dans la Constitution, dans le Code minier et dans la politique minière, et dans le décret MECIE. Les normes relatives à l'eau de surface et à l'eau souterraine figurent dans différents documents législatifs, et au titre de la législation nationale, les entités minières sont tenues de se doter de plans pour gérer les effluents et la pollution. La législation est très sévère en ce qui concerne la protection de la biodiversité située à proximité des sites miniers et industriels à grande-échelle : la politique nationale exige des mines qu'elles aient un impact positif net sur la biodiversité, et les grands sites miniers doivent créer et cogérer des zones de conservation afin de compenser tout effet négatif qu'ils pourraient avoir sur la flore et la faune locales. Là encore, les principales difficultés découlent des capacités et du personnel limités du gouvernement pour correctement contrôler l'état de l'environnement autour des sites miniers et leurs effets sur celui-ci. De plus, la loi n'exige pas l'élaboration de plans de préparation en cas d'urgence malgré la fréquence des violentes tempêtes qui frappent la côte est du pays.

S'agissant des transitions post-minières, les entités minières sont tenues d'élaborer des plans de fermeture des sites miniers et d'y inclure une disposition sur la remise en état de l'environnement. Elles doivent également obtenir un quitus environnemental certifiant qu'elles ont rempli leurs obligations relatives à la fermeture de la mine. Mais comme cela est souvent le cas dans le secteur minier malgache, les capacités limitées pour la mise en œuvre et l'application des bonnes politiques et législations en matière de fermeture et de transition post-minière font de ce domaine une autre faiblesse du secteur, notamment du secteur artisanal. En outre, l'obligation légale de constitution d'une provision environnementale n'est pas correctement mise en œuvre et est laissée à la déclaration de bonne foi des entités minières. En outre, il n'est pas exigé des plans de fermeture des mines qu'ils respectent les bonnes pratiques et lignes directrices internationales. Finalement, il n'existe pas de politique nationale de gestion des mines orphelines ou abandonnées.

L'existence de permis miniers pour l'exploitation artisanale et de petite taille montre bien que des efforts sont en cours afin de légaliser le secteur qui représente une partie importante du secteur minier malgache. Il en va de même du système innovant qui permet aux orpailleurs alluviaux d'opérer dans les zones qui font déjà l'objet d'un permis délivré à une autre entité (les mines industrielles par exemple). Pourtant, en pratique, la plupart des mineurs artisanaux continuent d'extraire et de vendre les ressources minérales dans le secteur informel, ce qui met en lumière le fossé entre une bonne législation et une mauvaise mise en œuvre. Par le passé, certaines capacités des mineurs artisanaux ont été développées grâce à divers programmes mais dans l'ensemble, ces mineurs restent largement ignorants des lois et politiques minières, de leurs obligations de protéger l'environnement, ou des protections en matière de santé et de sécurité au travail. Toujours informel, le secteur artisanal malgache continue d'être une source de recettes perdues pour le gouvernement, de dégradation environnementale, et souvent de tensions avec les opérations minières à grande-échelle.

Bon nombre des faiblesses décrites plus haut découlent de la faible capacité du gouvernement à mettre en œuvre, suivre et appliquer les réglementations du secteur minier. La plupart de ces faiblesses ont été exacerbées par la crise politique. Le gouvernement donne toutefois de l'importance à ce secteur dans le cadre de sa politique de développement. Et la nouvelle politique minière nationale tente justement de répondre aux nombreuses faiblesses identifiées dans ce rapport. Dans le cadre de ce processus, le gouvernement révisé sa législation minière, se donnant peut-être la possibilité d'examiner certaines des recommandations présentées dans cette étude. Au bout du compte, la difficulté sera de mettre en œuvre cette nouvelle politique et les réglementations à venir.

6.0 Recommandations

La Constitution, le Code minier et la Politique minière de Madagascar précisent les obligations et les engagements du gouvernement en matière de développement durable. La Constitution relie la réalisation du développement durable à « la gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles pour les besoins du développement » des citoyens, et pour la liberté d'entreprise, à condition que ces entreprises respectent l'environnement.

La nouvelle Politique minière du pays prévoit que pour le développement du secteur minier de Madagascar et du pays dans son ensemble, il convient de trouver un équilibre entre « les impératifs de développement économique et ceux de la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable ». Un obstacle significatif à la réalisation de cet équilibre est le manque de ressources humaines et financières suffisantes à long-terme pour le suivi, le contrôle et l'application des lois minières existantes du pays, qui sont solides pour la plupart. Il faut espérer que la nouvelle Politique minière de 2014 et la révision actuelle du Code minier contribueront encore au renforcement de la base légale du développement durable, et qu'avec le retour à la stabilité politique, le pays pourra générer suffisamment de recettes pour satisfaire ses obligations en matière de suivi et d'application.

S'appuyant sur le Cadre directif pour l'exploitation minière, la présente évaluation a identifié les domaines dans lesquels le cadre politique et juridique malgache pourrait être renforcé : l'optimisation des retombées socio-économiques, la transition post-minièrre, et l'exploitation minière artisanale et de petite taille. Les recommandations pour chacun sont présentées ci-dessous.

Domaine prioritaire n°1 : l'optimisation des retombées socio-économiques

Le Cadre directif note que « la transformation du capital naturel en capital humain présente les meilleures possibilités de tirer des résultats durables des activités minières ». Des cadres juridiques et politiques forts en faveur du développement durable permettront de veiller à ce que les retombées des activités minières contribuent au développement socio-économique à long-terme de la population d'un pays, notamment des communautés vivant à proximité des sites miniers. Madagascar devrait notamment donner la priorité aux points suivants :

- L'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre politique national intégré pour l'optimisation des retombées socio-économiques des grandes et petites mines. Cette politique pourrait se traduire par un plan d'action pour guider et coordonner l'action gouvernementale pour maximiser entre autres, l'emploi local, le développement des infrastructures et la création de liens économiques en amont et en aval des activités minières. Des mesures légales, qu'elles prennent la forme d'incitations ou de prescriptions, pourront être prises à l'adresse des sociétés minières mais devront être accompagnées de mesures d'accompagnement du gouvernement pour assurer des résultats effectifs et optimaux.
- L'adoption de méthodes de promotion du développement des communautés locales, y compris les Accords de développement communautaires et des plans de développement des affaires locales.
- La mise en place de mécanismes appropriés pour un meilleur suivi du respect des droits des travailleurs dans les petites mines formelles et informelles.

Domaine prioritaire n°2 : transition post-minièrre

Des cadres juridiques et politiques exigent : un plan détaillé pour la fermeture des mines ; la fourniture des garanties financières nécessaires à la mise en œuvre de ces plans de fermeture, notamment la remise en état et la réhabilitation ; et une garantie que les plans de fermeture seront mis en œuvre de manière progressive tout au long du cycle de vie de la mine. Madagascar devrait donner la priorité à :

- La mise en œuvre effective de l'obligation légale de constitution d'une provision de réhabilitation environnementale. L'adoption et l'application d'une procédure précise et adaptée aux réalités malgaches, avec une répartition claire des rôles entre les départements ministériels impliqués, devraient permettre

de remédier à cette situation. Les résultats d'une étude commanditée par le gouvernement malgache pourraient éventuellement contribuer à trouver des solutions idoines à ce problème.

- La prise en compte des aspects à "haut risque" de la fermeture des mines, et le recours à l'expertise externe indépendante pour valider l'évaluation des risques et les plans de fermetures.
- La prise en compte des directives et bonnes pratiques internationales concernant la fermeture des mines (tel que les normes de performances de la SFI).

Domaine prioritaire n°3 : l'exploitation minière artisanale et de petite taille

Le Cadre directif vise à renforcer la santé, la sécurité et la qualité de vie des mineurs artisanaux qui travaillent de manière informelle en dehors du cadre juridique, et à améliorer la contribution de ce secteur au développement durable. Les actions prioritaires pour le renforcement de la gouvernance du secteur artisanal malgache incluent :

- L'amélioration des mesures encourageant la légalisation des activités artisanales.
- La prise en compte des impacts sociaux de l'exploitation artisanale en renforçant les mécanismes en place pour garantir la santé et la sécurité des mineurs artisanaux, les droits des femmes, et la protection des enfants des formes de travail dangereux.
- Le renforcement des capacités du gouvernement à appliquer la législation minière nationale et à en contrôler le respect par les mineurs artisanaux.
- L'amélioration des mécanismes nationaux de perception, de gestion ou de réinvestissement des recettes provenant des ventes du secteur artisanal.
- Le redoublement des efforts visant à minimiser les tensions entre les mineurs artisanaux et les opérations minières à grande-échelle.

Références

- Ambatovy. 2014. 'Overview'. Ambatovy: Antananarivo. Available online at: <http://www.ambatovy.com/docs/?p=110> (accessed 20 November 2014).
- CIA. 2014. The World Factbook: Madagascar. Available at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ma.html> (accessed 20 November 2014).
- Cook, R. and T. Healy. 2012. 'Madagascar Case Study: Artisanal Mining Rushes in Protected Areas and a Response Toolkit.' *Artisanal and Small-Scale Mining in and around Protected Areas and Critical Ecosystems Project (ASM-PACE)*. WWF International: Nairobi.
- Economist Intelligence Unit. 2013. "Madagascar: Royalty rates could be increased." EIU, published 19 February 2013. Available at: <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1800177564&Country=Madagascar&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=Economic+growth&u=1&pid=1312544715&oid=1312544715&uid=1> (accessed 3 December 2014).
- Iloniaina, A. and R. Lough. 2013. "Analysis: Madagascar faces struggle to restore mining industry". Reuters, published December 2 2013. Available at: <http://uk.reuters.com/article/2013/12/02/us-madagascar-mining-analysis-idUKBRE9B10F320131202> (accessed 3 December 2014).
- Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development. 2012. A Mining Policy Framework. Available online at: <http://www.globaldialogue.info/framework.htm> (accessed 20 November 2014).
- Madagascar Biodiversity Fund (MBF). 2014. Madagascar: World Parks Congress 2014. Madagascar Biodiversity Fund: Antananarivo.
- Rio Tinto. 2009. 'About QMM'. Rio Tinto: London. Available online at: <http://www.riotintomadagascar.com/english/aboutQMM.asp> (accessed 20 November 2014).
- Sarrasin, B. 2004. Madagascar: A Mining Industry Caught Between Environment and Development. *Afrique Contemporaine*, no. 208: 2004.
- Transparency International. 2013. Corruption Perceptions Index. Available online at: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/> (accessed 20 November 2014).
- UNDP. 2013. Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. United Nations Development Programme: New York.
- UNDP. 2014. Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. United Nations Development Programme: New York.
- World Bank. 2012. Artisanal Mining in Critical Ecosystems: A look at Gabon, Liberia, and Madagascar. The World Bank: Washington DC.
- World Bank. 2014. *Little Green Data Book 2014*. World Bank: Washington, DC.
- Yager, T. 2010. 'The Mineral Industry of Madagascar'. *2010 Minerals Yearbook*. US Geological Survey and Department of the Interior: Washington, DC.

Annexe I: Parties prenantes consultés

Gouvernement

- La Direction Générale des Ressources Minières
- Le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
- La Direction de l'Administration Minière
- La Direction des Etudes Géologique et Minière
- Service de l'Inspection des Mines et des Carrières
- Laboratoire National des Mines
- La Direction des Mines Régionale de Antananarivo
- La Commission des Grands Investissements Miniers
- La Cellule Environnementale de Ministère des Ressources Stratégiques
- L'Office National pour l'Environnement
- La Direction Générale de l'Économie et de la Planification

Collectivités territoriales

- Le maire de la commune de Ibity

Secteur Privé

- Chambre des Mines
- Société Ambatovy
- Société Ruby Red Madagascar

Société Civile

- Alliance Vohary Gasy (SAF)
- Transparency International
- CARE Madagascar
- Publish What You Pay

©2015 The International Institute for Sustainable Development
Published by the International Institute for Sustainable Development.

iisd International
Institute for
Sustainable
Development Institut
international du
développement
durable

www.iisd.org