



2008-2018

10 ans de contribution à la transparence

Mars 2018

Table des matières

Mot du Champion EITI	3
Message du Secrétaire Exécutif de l'EITI Madagascar	3
Historique	4
Difficultés rencontrées.....	4
Impacts marquants	4
Données publiées	6
Autres activités.....	11
Perspectives.....	12
Citations et témoignages.....	13

Mot du Champion EITI



A l'occasion des 10 ans de l'EITI, je tiens en premier lieu à rendre hommage à toutes celles et tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à faire vivre cette initiative. Les membres du Comité National, passés ou actuels, proviennent d'horizons divers mais savent travailler dur et ensemble pour aboutir à des résultats. Les différentes administrations publiques, chacune à leur niveau, depuis les ministères jusqu'aux communes, en passant par les organismes publics, ont collaboré aux rapports EITI et ont ainsi participé à faire la transparence sur notre secteur extractif. Les industries extractives ont su faire preuve d'un esprit de responsabilité en se pliant aux exigences de la Norme EITI. Les organisations de la société civile savent qu'elles ont dans l'EITI un espace de discussion ouvert et franc. Je n'oublie pas la cheville ouvrière de l'EITI Madagascar, son Secrétariat, avec à sa tête le Secrétaire Exécutif, sans qui l'édifice serait bancal. A tous, merci pour votre implication.

En tant que représentant de l'Etat malagasy et Champion EITI, je tiens à renouveler ici notre engagement à poursuivre le processus l'EITI. Le décret qui institutionnalise l'EITI Madagascar, publié au cours du deuxième semestre 2017, marque notre volonté d'accroître le dynamisme et l'efficacité de cet organisme, pour qu'il atteigne les objectifs que nous nous sommes fixés ensemble : la transparence et la bonne gouvernance du secteur extractif.

Dr Ying Vah Zafilahy

Ministre auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole

Champion EITI

Message du Secrétaire Exécutif de l'EITI Madagascar

Le chemin est long et difficile, sans doute de plus en plus complexe, mais Madagascar ne se décourage pas. Au contraire, l'EITI Madagascar, aujourd'hui âgé de 10 ans, peut se retourner avec fierté sur son parcours et sur les obstacles surmontés.

Nous nous sommes concentrés, durant les premières années, sur la réconciliation des montants versés par les entreprises extractives et reçus par l'Etat. Il s'agissait de s'assurer à la fois de l'existence et de l'ampleur de ces flux. Aujourd'hui, grâce à l'EITI, il existe une source de données fiable et régulière pour que chaque citoyen malagasy et chaque observateur à Madagascar ou dans le monde, sache exactement quels montants ont été payés par les opérateurs extractifs à l'Etat et à ses démembrés.

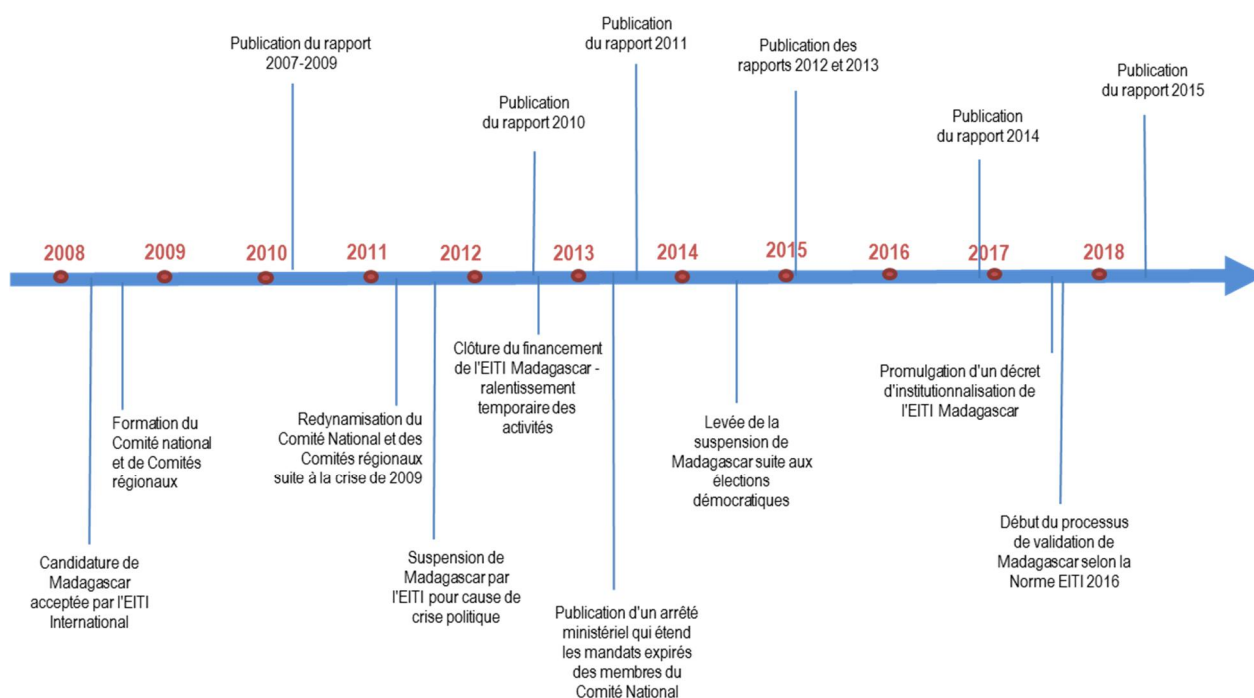
Au-delà de la réconciliation, nous avons aussi inclus dans le rapport les « *informations contextuelles* », qui donnent à voir à tous, en toute transparence, l'état du secteur extractif dans notre pays : cadre légal et réglementaire, procédures d'octroi de licence, accessibilité au public des contrats pétroliers, poids du secteur dans l'économie etc. Nous sommes allés encore plus loin dans le respect de la Norme EITI, en divulguant la manière dont les communes dépensent leur part de ristournes en s'appuyant sur les programmes de budget participatif. Et c'est précisément là que je vois toute l'essence du processus EITI : il ne s'agit pas uniquement d'un examen obligatoire où l'élève doit réussir chaque exercice ; c'est finalement l'impact qui compte. Combien de routes, de ponts et d'écoles construites grâce aux ristournes qui parviennent aux communautés ? Combien d'hommes, de femmes, d'enfants qui vont voir leur vie changer positivement grâce aux ressources pourvues par le secteur extractif ? J'espère que dans les années à venir, l'EITI Madagascar saura témoigner encore mieux de ces avancées. Longue vie à l'EITI Madagascar et à ses idéaux !



Daniella Randriafeno

Secrétaire Exécutive de l'EITI Madagascar

Historique



Difficultés rencontrées

La mise en œuvre de la Norme EITI à Madagascar n'a pas été un long fleuve tranquille, mais la volonté, la ténacité et la solidarité des parties prenantes ont permis à l'EITI Madagascar de surmonter de nombreux défis. En effet, la crise politique de 2009 a ralenti les activités de l'EITI Madagascar et fait diminuer drastiquement ses financements, finissant par avoir raison des Comités régionaux et, par la suite, d'une grande partie du personnel du Secrétariat Exécutif. Cette crise politique avait également conduit le Conseil d'administration de l'EITI au niveau international à suspendre Madagascar de l'organisation jusqu'à la mise en place des institutions élues en 2014. Malgré des moyens financiers, matériels et humains restreints, l'EITI Madagascar n'a pas failli à sa première et principale mission : publier régulièrement les rapports EITI. A ce jour, 6 rapports de réconciliation ont été publiés, couvrant 9 exercices fiscaux et totalisant près de 2080 pages.

Impacts marquants

Découverte de leurs droits par les maires

A la suite de la publication des premiers rapports de réconciliation EITI et des sensibilisations réalisées auprès des populations et des responsables communaux en région pour en faire connaître les résultats, des maires ont appris avec stupéfaction l'existence de frais d'administration minière destinés à leur commune. Ces fonds étaient conservés par le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM), faute de pouvoir les envoyer de manière sécurisée aux communes. Les revendications des maires, appuyés par le Ministère en charge de la Décentralisation, ont permis de créer un système de fiabilisation des coordonnées bancaires des communes pour que celles-ci puissent recevoir leur quote-part de frais d'administration minière et pour que leurs populations bénéficient des retombées de l'extraction minière.

Amélioration de la gestion de la base de données de l'administration publique

Les difficultés rencontrées au cours des réconciliations ont permis aux services fiscaux et douaniers de prendre conscience des limites de leur système d'information et de l'insuffisance de leur mise à jour. En particulier, les numéros d'identification de contribuables utilisés par les deux services étaient différents et une même entreprise pouvait avoir plusieurs numéros d'identification différents. Les bases de données ont par la suite été mises à jour et corrigées pour permettre une plus grande cohérence et une meilleure coopération entre l'administration fiscale et l'administration douanière.

Contribution au débat public

« Certains éléments démontrent que l'ITIE Madagascar a contribué au débat public sur l'utilisation des données ITIE par les communautés locales, les médias, les partenaires au développement et les groupes de réflexion. Les autres études indépendantes commandées par le Groupe multipartite semblent fréquemment citées aux côtés des Rapports ITIE, en particulier par les entreprises et les partenaires au développement. Les parties prenantes de l'industrie et les partenaires au développement reconnaissent généralement la contribution de l'ITIE Madagascar à la transparence des industries extractives. L'utilisation publique des données ITIE s'est concentrée en particulier sur quatre domaines, à savoir les paiements et transferts infranationaux, la contribution économique de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, l'octroi des licences et la réforme des Codes minier et pétrolier. Les représentants des administrations infranationales et la société civile ont utilisé les données ITIE pour mener un suivi des paiements des frais d'administration minière et comme outil de budgétisation participative. Concernant l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, les Rapports ITIE ont mis en évidence des écarts dans les estimations de la valeur des exportations d'or (et la perte de revenus) malgré l'interdiction d'exporter. En ce qui concerne la gestion des licences minières, la déclaration ITIE a servi de diagnostic annuel des réformes de la supervision du BCMM et des écarts dans la gestion des mouvements de licences. L'ITIE Madagascar a également contribué aux réformes de la législation sectorielle, telles que les Codes minier et pétrolier, servant de plateforme aux OSC pour formuler des commentaires. »

Source : Validation de Madagascar - « Rapport sur la collecte initiale de données et la consultation des parties prenantes » - mars 2018 – Secrétariat International de l'EITI

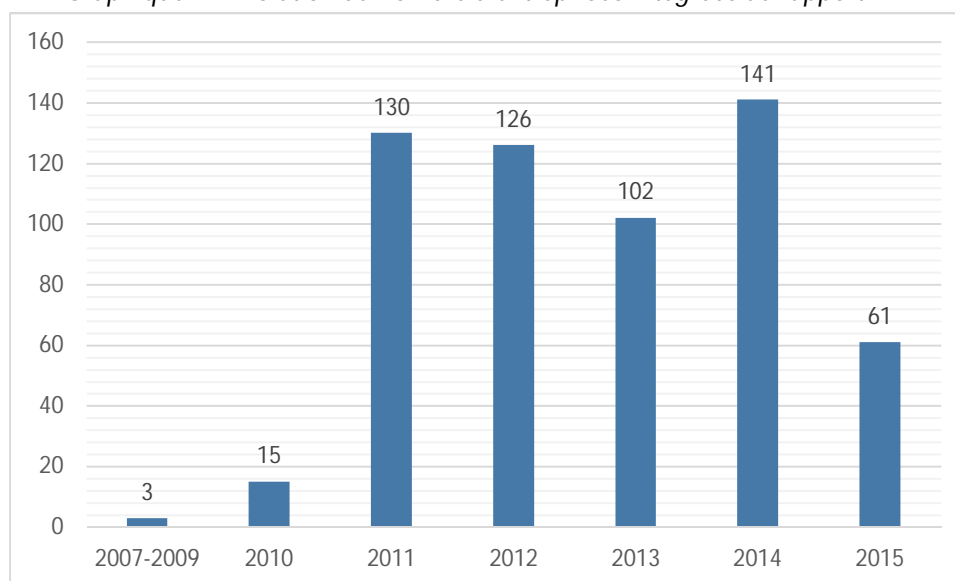
Données publiées

Evolution du nombre d'entreprises couvertes

Madagascar possédant un très grand nombre d'entreprises extractives, le Comité National de l'EITI Madagascar fixe pour chaque rapport un seuil de matérialité qui permet de déterminer quelles entreprises seront incluses ou non dans le champ du rapport EITI. Ce seuil a permis d'intégrer au rapport EITI les entreprises dont les paiements à l'Etat constituent la quasi-totalité des flux reçus par l'Etat de la part du secteur extractif.

Le Graphique 1 présente l'évolution du nombre d'entreprises incluses dans le champ des rapports EITI pour les exercices 2007 à 2015. En moyenne, les rapports EITI couvrent 82 entreprises chaque année.

Graphique 1 : Evolution du nombre d'entreprises intégrées au rapport EITI



Source : Compilation des rapports EITI

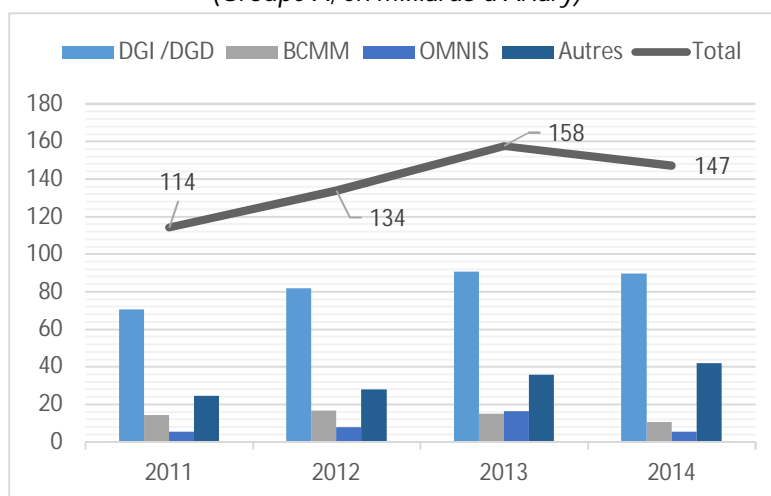
Evolution des montants perçus par l'Etat

L'un des objectifs de la publication des rapports EITI est la confirmation par un Administrateur Indépendant du montant des impôts et taxes effectivement encaissés par l'Etat. Le Graphique 2 présente le montant total perçu de 2011 à 2014 et détaille ce montant pour les principaux organismes d'Etat bénéficiaires. Il s'agit de :

- la Direction Générale des Impôts (DGI) et de la Direction Générale des Douanes (DGD) au sein du Ministère chargé des Finances, qui perçoivent respectivement les impôts d'Etat (Impôt sur le Revenu, Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés, Taxe sur la Valeur Ajoutée etc.) et les droits et taxes à l'importation ;
- le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM), dont le principal revenu est constitué par l'encaissement des Frais d'Administration Minière payés par chaque détenteur d'un permis minier ;
- l'Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques (OMNIS), qui perçoit principalement les Frais d'Administration et les Frais de Formation payés par les entreprises pétrolières amont.
- Le reste des bénéficiaires (Autres), incluant notamment les collectivités décentralisées pour les impôts locaux ou les agences de prévoyance sociale pour les cotisations sociales.

Tel qu'indiqué dans le Graphique 2, Madagascar atteint ainsi un pic de recettes fiscales en 2013, avec 158 milliards Ariary en provenance du secteur extractif, principalement constitués par les impôts d'Etat et les droits et taxes à l'importation qui atteignent près de 90 milliards d'Ariary. Une diminution des paiements est constatée en 2014, correspondant à des diminutions de paiement en matière de frais d'administration payés au BCMM et à l'OMNIS.

Graphique 2 : Evolution des montants perçus par l'Etat de la part des entreprises extractives (Groupe A, en milliards d'Ariary)



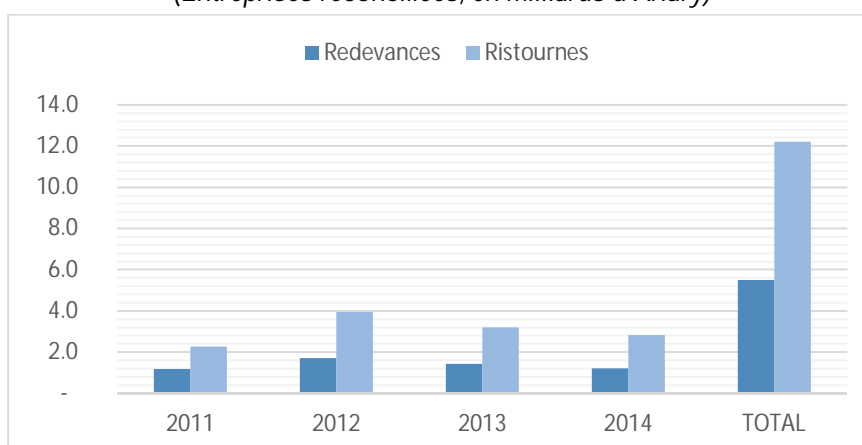
Source : Compilation des rapports EITI

Evolution des redevances minières et ristournes perçues

Les redevances minières et les ristournes constituent un prélèvement sur les ventes de produits des entreprises minières destiné à financer des agences de l'Etat pour les redevances et les collectivités territoriales décentralisées (CTD) pour les ristournes. Le taux des redevances est fixé par le Code Minier à 0,6% tandis que celui des ristournes s'élève à 1,4%.

Le Graphique 3 montre que sur les quatre derniers rapports EITI disponibles, le montant cumulé des redevances perçues atteint plus de 5 milliards d'Ariary tandis que les CTD ont bénéficié de plus de 17 milliards d'Ariary de ristournes cumulées. En moyenne, les entreprises minières ayant fait l'objet d'une réconciliation des paiements versent environ 2,2 milliards d'Ariary de redevances et ristournes chaque année.

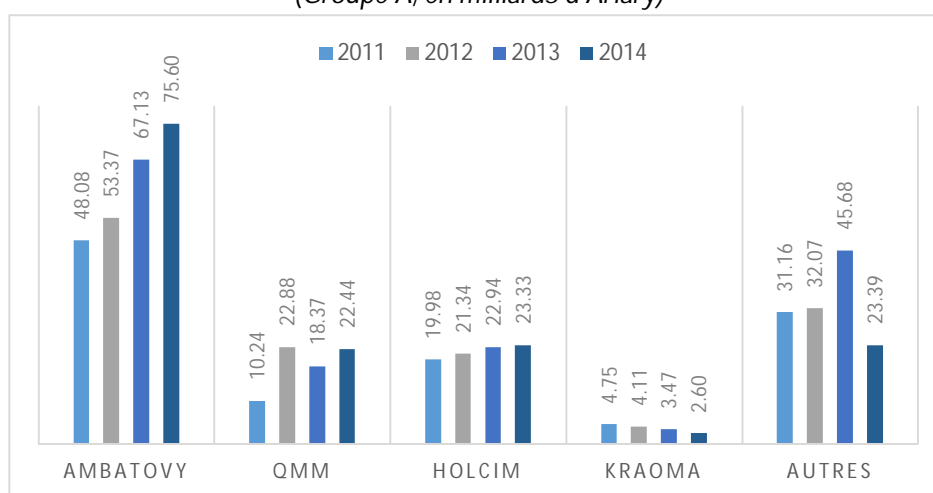
Graphique 3 : Evolution des redevances et ristournes perçues (Entreprises réconciliées, en milliards d'Ariary)



Evolution des paiements reçus des principales entreprises minières

Les rapports EITI permettent de connaître les principales entreprises contributrices dans le secteur minier. Il s'agit, dans le cadre des quatre dernières publications de rapport EITI, d'Ambatovy, de QMM, d'Holcim et de Kraoma. A elles seules, ces quatre entreprises ont effectué 76% des paiements reçus par l'Administration de la part des entreprises du Groupe A. Comme le montre le Graphique 4, les paiements d'Ambatovy sont les plus élevés et croissent d'une année à l'autre, passant de 48 milliards d'Ariary en 2011 à près de 76 milliards d'Ariary en 2014. Les paiements des trois autres entreprises sont relativement stables, avec des moyennes respectives de 18 milliards d'Ariary, 22 milliards d'Ariary et 4 milliards d'Ariary pour QMM, Holcim et Kraoma.

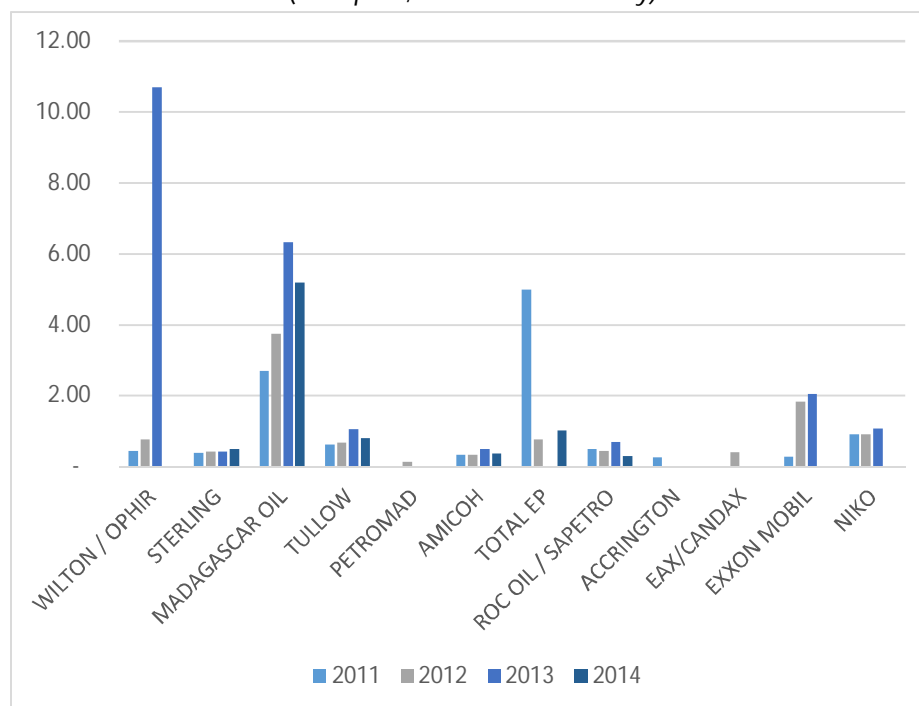
Graphique 4 : Evolution des paiements reçus des principales entreprises minières (Groupe A, en milliards d'Ariary)



Evolution des paiements reçus des principales entreprises pétrolières

La contribution des entreprises pétrolières demeure modeste en comparaison avec les entreprises minières, dans la mesure où 10% seulement des paiements du Groupe A ont été effectués par les entreprises pétrolières, pour un total d'environ 53 milliards Ariary. Les paiements des principales entreprises pétrolières incluses dans le rapport EITI sont présentés dans le Graphique 5. Il convient d'y noter que la contribution totale la plus importante enregistrée entre 2011 et 2014 est celle d'Ophir, pour un pic d'environ 11 milliards d'Ariary, payé en 2013. La société Madagascar Oil, dont le projet d'exploitation est aujourd'hui le plus avancé, a effectué des paiements généralement plus élevés que les autres sociétés pétrolières, avec une moyenne de 4 milliards d'Ariary par an environ. La société Total Exploration & Production, en revanche, a effectué un paiement de près de 5 milliards d'Ariary en 2011, avant de diminuer drastiquement ses contributions à 1 milliard d'Ariary en 2014, suite à l'abandon de ses projets. Par ailleurs, si toutes les entreprises pétrolières ont signé avec l'OMNIS un contrat de partage de production pour l'exploration et l'exploitation des ressources pétrolières malgaches, le faible montant des flux perçus de la part d'un certain nombre d'entre elles montre que ces entreprises sont encore au stade de l'exploration.

Graphique 5 : Evolution des paiements reçus des principales entreprises pétrolières (Groupe A, en milliards d'Ariary)



Evolution de la production et des exportations

La norme EITI prévoit, dans les exigences 3.2 et 3.3, la divulgation des données de production et d'exportation pour chaque exercice fiscal. Le Tableau 1 et le Tableau 2 présentent donc respectivement, pour les principaux minerais et les principales entreprises, l'évolution de la production et des exportations de 2011 à 2014. Les entreprises concernées sont :

- Pour la production : Ambatovy, QMM, Kraoma et Holcim.
- Pour les exportations : Ambatovy, QMM et Kraoma. En effet, Holcim n'exporte pas ses produits.

Les Tableaux 1 et 2 montrent que l'ilménite extraite par la société QMM, avec une moyenne annuelle de 482 000 tonnes entre 2012 et 2014, est le minerai le plus produit et le plus exporté en termes de quantité.

Tableau 1 : Evolution de la production des principaux minerais (en tonnes)

Société	Minerai	2012	2013	2014
Ambatovy	Cobalt	693	2 083	2 915
	Nickel	5 695	2 514	37 053
QMM	Ilménite	582 179	530 421	333 736
	Zircon	31 242	31 345	27 275
Kraoma	Chromite	92 063	117 185	123 978
Holcim	Cipolin	164 183	164 718	164 218
	Pouzzole	54 979	65 000	42 128
	Argile	24 085	29 751	26 797

Tableau 2 : Evolution des exportations des principaux minerais (en tonnes)

Société	Minerai	2011	2012	2013	2014
Ambatovy	Cobalt	-	378	2 067	2 908
	Nickel	-	4 471	25 507	36 242
QMM	Ilménite	450 675	582 179	530 421	353 646
	Zircon	18 242	31 242	31 345	28 200
Kraoma	Chromite	85 422	110 000	110 000	119 400

Le Tableau 3 indique que la valeur des minerais exportés par Ambatovy (nickel et cobalt) est plus élevée que celle des exportations de QMM à partir de 2013, dépassant largement le millier de milliards d'Ariary en 2014. Ces minerais ont en effet un cours plus élevé sur le marché international.

Tableau 3 : Evolution des quantités et valeurs des exportations de minerais pour les sociétés Ambatovy et QMM (en milliards d'Ariary)

Rubriques		2012	2013	2014	
QMM	Valeur (en milliards d'Ariary)	257,72	211,21	226,62	
	Quantité (en tonnes)	Ilménite	582 179	530 421	353 646
		Zircon	31 242	31 345	28 200
Ambatovy	Valeur (en milliards d'Ariary)	182,08	953,78	1 629,12	
	Quantité (en tonnes)	Cobalt	693	2 083	2 915
		Nickel	5 695	2 514	37 053

Autres activités

La mission de l'EITI Madagascar va au-delà de la simple publication des rapports de réconciliation : il lui faut également s'assurer que le Rapport soit compréhensible, activement promu, accessible au public et qu'il contribue au débat public. C'est dans ce cadre qu'ont eu lieu, pendant ces 10 dernières années, différents ateliers destinés à sensibiliser les citoyens malagasy ou la société civile : vulgarisation des rapports, de la législation minière et pétrolière, renforcement des capacités de la société civile, participation à des débats ou colloques etc.

En outre, l'EITI produit des rapports additionnels sur des thèmes spécifiques dont le Comité national a décidé qu'ils méritaient un approfondissement. Il en est ainsi des rapports :

- Sur l'octroi des licences : les rapports de réconciliation EITI ont soulevé des dysfonctionnements au niveau de l'octroi des permis miniers. Le rapport spécifique sur l'octroi des licences et la gestion des titres miniers fait un diagnostic transparent et indépendant de la situation et propose des solutions concrètes pour combler les lacunes existantes.
- Sur les paiements et transferts infranationaux : Les premiers rapports de réconciliation EITI avaient permis à certains maires de communes éloignées d'apprendre que leur collectivité avait droit à des paiements de la part du secteur extractif, transitant par une agence de l'Etat. L'absence de compte bancaire et d'information appropriée, notamment, les avaient empêchés de recevoir leur dû. Les rapports de réconciliation suivants ont montré que ce type de problèmes n'avait pas cessé et ont pointés la nécessité d'améliorations concernant les procédures de collecte et de répartition des paiements et transferts infranationaux. Le rapport spécifique sur les paiements et transferts infranationaux – c'est-à-dire auprès des collectivités territoriales décentralisées (régions, communes) ou des agences de l'Etat concernées – émet donc des recommandations pratiques pour permettre une gestion plus efficace et uniforme dans ce domaine.

Perspectives

L'évolution de la Norme EITI pousse l'EITI Madagascar à aborder et étudier des thèmes dont l'intérêt et les retombées dépassent largement le simple cadre des réconciliations de flux de paiement. La bonne gouvernance et la transparence du secteur extractif passent en effet par des thèmes tels que la divulgation de la propriété réelle ou la politique de données ouvertes. Les exigences prévues par la Norme EITI appellent à des réformes dont l'EITI se fait le champion.

La propriété réelle

L'opacité concernant les chaînes de propriété d'entreprises extractives qui opèrent à Madagascar doit cesser. Les administrations et populations doivent pouvoir identifier, au-delà des sociétés-écrans, les propriétaires réels des entreprises extractives, c'est-à-dire les personnes physiques qui, en dernier ressort, détiennent la propriété ou le contrôle sur ces entreprises. Madagascar dispose de sa Feuille de route sur la propriété réelle depuis le 1er janvier 2017. Avant sa mise en œuvre, une étude commandée par l'EITI Madagascar s'est révélée nécessaire pour consulter les parties prenantes et donner des recommandations pratiques pour arriver à publier, d'ici le 1er janvier 2020, l'identité des propriétaires réels des entreprises extractives.

La politique de données ouvertes

L'une des valeurs ajoutées de la mise en œuvre de l'EITI consiste à disposer d'informations centralisées et complètes sur les industries extractives. Il s'agit là d'un rôle important joué par les rapports EITI. Les données ouvertes constituent une méthode parmi d'autres permettant d'assurer que l'information contenue sur des sites ou dans des rapports exhaustifs est divulguée de façon plus souple. L'objectif demeure l'accessibilité des rapports EITI au plus grands nombre de lecteurs et d'utilisateurs.

Citations et témoignages



" Au moment où Madagascar est sur le point de devenir un producteur minier majeur, il était important que toutes les mesures soient prises pour que le pays ne subisse la "malédiction des ressources". De ce point de vue, adhérer au processus EITI était absolument impératif. La société civile, et notamment les ONGs de conservation ne peuvent que se réjouir de l'engagement de toutes les parties prenantes - Etat, entreprises minières, société civile - en faveur de la poursuite des efforts menés depuis plusieurs années pour amener Madagascar à devenir un membre à part entière de l'EITI ".

Feu Léon Rajaobelina, Ancien membre du collège de la société civile au sein du Comité National, Vice-Président de Conservation Internationale Madagascar

« Le Trésor Public est un partenaire étroitement lié au processus EITI autant dans son esprit que dans sa mise en œuvre. En effet, la bonne gouvernance – efficacité, efficience, transparence - et l'orthodoxie financière représentent des valeurs prônées par le Trésor Public, lesquelles rejoignent parfaitement celles de l'EITI. La réalisation du processus EITI s'insère dans le cadre de la mission dévolue au Trésor Public. En effet, ce dernier participe à la publication du Rapport d'Audit et de Réconciliation des paiements effectués par les industries extractives à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat à travers le rapprochement des montants déclarés et versés par les dites industries et ceux réellement perçus par l'Etat. A ce jour, l'impact du secteur extractif dans la croissance économique de Madagascar est timide. Mais à terme, l'appropriation dudit processus sera bénéfique tant pour le pays que pour les localités hôtes des investissements colossaux d'exploration et d'extraction. »

Le Trésor Public Malgache



« Depuis son lancement en 2002, Rio Tinto a toujours été un fervent partisan de la Transparence des Industries Extractives et a expressément soutenu l'EITI. Ce soutien se manifeste à travers notre engagement volontaire au développement des rapports EITI dont les objectifs ultimes sont la bonne gouvernance fiscale, la responsabilisation et la transparence. Des comités régionaux EITI ont été mis en place et QMM en a fait partie notamment à Fort-Dauphin. En s'appuyant sur le principe de partenariat entre l'Etat et le secteur privé, QMM a toujours recherché le moyen de trouver et de mettre en œuvre des stratégies en vue d'optimiser la gestion des ristournes et des redevances. Des communes rurales ont mis en œuvre le principe du budget participatif avec des résultats tangibles sur l'affectation des ristournes aux priorités définies avec la communauté.

Ny Fanja Rakotomalala, Président Directeur Général de Rio Tinto QMM

"En 2008, lorsque Madagascar a été officiellement candidat pour être conforme à l'EITI, le concept était encore complètement flou, lourd et incompris. Alors que le responsable de la communication du Secrétariat Exécutif de l'époque m'avait approché pour me demander une collaboration pour l'accompagnement du processus, je n'avais aucune idée de ce que je pouvais apporter comme contribution. Et même mon interlocuteur lui-même semblait avoir du mal à me donner des explications. Aujourd'hui, les choses ont complètement changé. Le niveau de compréhension du processus et des enjeux s'est nettement amélioré. Le sujet EITI est régulièrement traité dans les quotidiens et éveille l'intérêt d'un lectorat important. Les efforts de communication du Secrétariat ont apporté une grande différence, même si le processus EITI reste un domaine assez compliqué, notamment avec le système évolutif du standard EITI."

Mahefa Rakotomalala, Journaliste

