

SEHATRA FANARAHAN-MASO NY FIAINAM-PIRENENA

SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique

Rue Rajakoba Augustin Ankadivato Antananarivo

Tél. : 22 663 99 Fax : 22 663 59 Email : sefafi@netclub.mg

DES RESSOURCES MINIÈRES AU PROFIT DE QUELS INTÉRÊTS ?

Le bon usage des ressources naturelles est un thème d'actualité, surtout en Afrique. Ces dernières années, le développement rapide de l'Asie a créé une demande supplémentaire de matières premières et donc la flambée des prix. L'Afrique étant un continent à la fois très vaste et peu industrialisé, ses abondantes ressources naturelles sont les plus disponibles, ce qui provoque la convoitise des autres pays. Il convient toutefois de rappeler ici que les ressources sont toujours nationales, c'est-à-dire qu'elles appartiennent au peuple qui habite le territoire de la nation ; et que l'Etat a pour fonction de veiller à ce qu'elles servent au mieux-être de l'ensemble de la population, en toute transparence.

Or les pays d'Afrique qui disposent des plus grandes ressources minières, surtout pétrolières, comptent parmi les plus pauvres et vivent souvent de graves conflits: Congo démocratique, Angola, Nigeria, Guinée équatoriale, Congo, Algérie, Libye¹. C'est ce que l'on appelle couramment « la malédiction des ressources naturelles ». Exception notable, l'Afrique du Sud, qui pendant comme après l'apartheid, a su non seulement contenir l'appétit des multinationales, mais en créer chez elle : celles-ci participent à présent, avec les américaines, européennes, japonaises, indiennes et chinoises, à l'exploitation des ressources naturelles du reste de l'Afrique...

D'où l'importance de faire connaître aux citoyens ce qu'il en est des richesses de Madagascar dans tous les domaines : richesses de la mer; richesses des forêts; richesse du sous-sol.

I - QUESTIONS PRÉALABLES, QUESTIONS DE PRINCIPE

En dépit du désir de tous d'en savoir davantage, il faut reconnaître que l'information sur cette question est réservée à un petit cercle d'initiés. Quel citoyen, qu'il soit lycéen ou étudiant, entrepreneur ou investisseur, est en mesure de dire avec un minimum de précision, quelles sont, aujourd'hui, les

¹ Xavier Harel, *Afrique : pillage à huis clos. Comment une poignée d'initiés siphonne le pétrole africain*, Fayard, 2006, 280 pages.

richesses naturelles du pays ? Quelle est leur quantité, prouvée, estimée, ou espérée ? Quelles sont les ressources actuellement exploitées, pour quelles quantités et à quels prix ?

Et si l'on approfondit la recherche, la question se pose alors de savoir quels sont les contrats de recherche, d'exploration et d'exploitation qui ont été conclus ces dernières années entre l'Etat et les firmes étrangères qui opèrent dans le pays ou qui se préparent à le faire. Car ces contrats autorisent à prélever les ressources naturelles de Madagascar, et les citoyens ont le droit de savoir les conditions auxquelles elles ont été concédées aux opérateurs concernés.

Dans la même logique, il serait normal que le public soit informé du montant des investissements engagés et des volumes qui seront exploités ; et surtout, des parts des bénéfices escomptés qui doivent respectivement revenir à l'investisseur étranger, à l'Etat et aux travailleurs malgaches. Enfin, sur les montants ou les pourcentages réservés à l'Etat, il serait justice de savoir quel pourcentage sera reversé aux collectivités décentralisées des territoires d'où cette richesse sera extraite – essentiellement les Régions et les Communes.

Ces questions, et la transparence qu'elles supposent, sont déterminantes pour le développement du Pays. Car il serait moralement inacceptable et financièrement répréhensible qu'un Etat vende des richesses qui ne sont pas renouvelables, sans que les habitants en tirent un profit durable...

II – ÉTAT DES LIEUX

Concrètement Madagascar a connu de nombreuses exploitations, notamment minières, ces dernières années : chromite d'Andriamena, graphite sur la côte Est et aux alentours de Moramanga, marbre et granit d'Ambatofinandrahana, sans parler des innombrables carrières de pierre exploitées jusqu'aux portes de la capitale dans des conditions considérées comme discutables par beaucoup. Quel en a été le coût pour la collectivité, et en contrepartie quel profit en a retiré l'Etat ?

Après de longues années de discussions, des contrats ont été récemment signés entre l'Etat malgache et des investisseurs étrangers : QMM pour Taolagnaro et Sherritt International pour Ambatovy.

D'autres contrats sont déjà signés ou devraient l'être sous peu. Qu'en est-il de l'extraction du charbon de la Sakoà, de l'or et de l'uranium des régions du Nord-ouest ?

Il est un autre secteur encore, où l'opacité est totale : celui des pierres fines et des métaux précieux. On dit qu'à Ilakaka, entre 1998 et 2002, l'exploitation du saphir et du rubis aurait entraîné pour le pays un manque à gagner de un milliard de dollars. Beaucoup d'autres sites font également l'objet d'une exploitation informelle, sans que l'Etat tire profit du pillage de ces ressources.

Enfin Madagascar dispose de gisements de gaz et d'huiles lourdes, dont l'exploitation pourrait désormais s'avérer rentable du fait de l'envolée des cours mondiaux du pétrole et du gaz.

Les citoyens sont en droit d'être informés clairement sur toutes ces questions.

A l'heure actuelle, les exploitants opérant sur le territoire de la République Malgache sont régis par trois textes différents : Convention d'établissement pour

QMM, Loi sur les Grands Investissements Miniers pour Sherritt, Code Minier pour les opérateurs nationaux. Ces derniers réclament un texte unique.

III – CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

Les questions dont il a été traité ici concernent l'ensemble de la nation, et impliquent une information nationale. Mais d'autres problèmes, plus concrets, se posent aux habitants des régions dans lesquelles sont exploitées les ressources naturelles du pays : les premiers touchent à l'environnement humain, à l'aspect social des investissements et donc au développement humain, les seconds à l'environnement écologique, à la préservation de la nature et donc au développement durable...

Le développement ne se mesure pas à l'accroissement des richesses extraites et exportées, mais à l'amélioration de la condition de vie des populations concernées. Tout projet d'exploitation de ressources naturelles doit en même temps rendre public le statut réservé à la main d'œuvre locale. Cela implique la connaissance du nombre d'emplois à créer (manœuvres et cadres), des contrats de travail qui seront proposés (incluant les salaires et les prestations sociales), et de la proportion des emplois réservés aux expatriés (salaires, primes et avantages en nature).

Et un développement n'est réel que s'il répare les dégâts occasionnés à la nature et remplace les ressources qu'il prélève et détruit par des ressources renouvelables. Les destructions qui seront occasionnées sur le milieu naturel des environs de Tolagnaro par le chantier de QMM ont souvent été évoquées. Des enquêtes environnementales auraient été faites, qui proposent mesures auxquelles se serait engagé l'investisseur, qu'il s'agisse de la préservation de la faune et de la flore endémiques, ou du milieu maritime. Mais qui en connaît le détail ? Et si personne ne sait avec précisions ce qui sera détruit et ce qui devra être restauré, qui pourra juger du respect ou du non respect des engagements pris ? Il revient aux citoyens, par la société civile, de rappeler leurs responsabilités aux investisseurs et à l'Etat. Faute de quoi, l'Etat de droit ne serait que prétexte à l'enrichissement de quelques initiés et à la ruine du pays.

Le même cas de figure se présente à Moramanga, pour le chantier d'Ambatovy. La préservation des restes de forêt primaire impose des précautions et une surveillance draconiennes. La largeur et le tracé de l'emprise retenue pour la construction de la conduite devant acheminer le minerai jusqu'à Toamasina posent question. Surtout, le débat sur la radioactivité du cobalt extrait de ce site ne devrait pas être considéré comme clos : une expertise internationale et neutre s'impose, pour déterminer la nocivité du produit, aussi bien sur le site d'extraction que sur celui du traitement...

IV – QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION

ITIE : Initiative pour la Transparence des Industries Extractives.

Madagascar a depuis février 2008 été admis au statut (il s'agit bien de statut) de « membre-candidat » dans l'EITI. Le fait pour Madagascar d'être parmi les 22 pays à pouvoir déposer un dossier pour accéder à l'EITI reflète

l'engagement du pays à gérer ses ressources minières et pétrolières dans la transparence, dans le cadre d'une approche participative.

De ce fait toutes les industries extractives du pays devront être identifiées et les revenus générés par l'activité contrôlés conformément à des normes internationales d'audit. Les pouvoirs publics auront l'obligation de faire connaître le montant des redevances perçues ainsi que l'utilisation de ces redevances.

Transparence dans les accords passés entre l'Etat et les sociétés d'exploration et d'exploitation, traçabilité des revenus et possibilité pour la société civile de contrôler les opérations : autant d'exigences visant à ce que le pays tire profit de l'exploitation de son sol et de son sous sol, de manière qu'il y ait des retombées sur le niveau de vie de la population et le développement économique.

Les critères de l'EITI, à respecter obligatoirement par les pays participants, sont publiés en encadré au présent communiqué.

C'est pourquoi le SeFaFi attire l'attention du public sur les engagements qu'implique le processus de l'EITI, afin que chacun des trois groupes concernés (gouvernement, opérateurs du secteur privé, et société civile) assume, chacun en ce qui le concerne, les responsabilités qui sont les siennes. En ce qui concerne la société civile, elle devrait disposer des informations, des compétences ainsi que des moyens nécessaires à l'exercice effectif de son rôle de vigilance.

PGRM : Projet de Gouvernance des Ressources Minérales

Voici ce qui a été dit officiellement concernant ce projet : « Le Projet de Gouvernance des Ressources Minérales (PGRM) est un projet financé par l'Etat Malagasy, la Banque Mondiale, le Gouvernement Sud-Africain et le Gouvernement des Etats-Unis. Le PGRM a été initié en 2003, afin de venir en appui au Gouvernement malgache dans la concrétisation de sa nouvelle stratégie concernant le secteur minier suite à la crise de 2002. Cette nouvelle stratégie consistait alors à

(i) améliorer la gouvernance et la transparence dans le secteur minier,
(ii) apporter un appui aux opérateurs artisanaux,
(iii) promouvoir les investissements miniers privés et la gestion décentralisée des ressources minières. Le PGRM a donc été lancé afin de revitaliser le secteur minier malgache et de contribuer de façon radicale à la réalisation des objectifs établis par le Gouvernement dans le cadre de la réduction de la pauvreté, notamment pour ce qui est de la mise en place des cadres favorables aux investissements privés dans le secteur et la progression de la valeur ajustée dans les activités minières. »

On ne peut qu'adhérer à de tels objectifs et le SeFaFi se demande où il serait possible de se procurer des informations sur la situation actuelle de ce projet, dans la mesure où le site web du PGRM semble ne plus fonctionner.

MECIE : Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement

En matière de gestion environnementale, Madagascar semble avoir de nombreux atouts, y compris le soutien de la communauté internationale. Nos orientations politiques et nos stratégies semblent pertinentes. Cependant, quelques questions au moins, méritent d'être posées : est-ce que nous voulons vraiment aller au bout de cette logique de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, ce qui implique, études d'impact,

évaluation, etc. ? Nos outils juridiques sont-ils appropriés et suffisants ? L'ONE a-t-il vraiment la possibilité et les moyens d'agir ? Quel est le degré d'indépendance matérielle² des agents de l'ONE vis-à-vis des investisseurs, quand pour faire leurs visites de contrôle et de suivi, ils sont obligés d'utiliser les moyens de ces derniers ? Y a-t-il lieu de renégocier des contrats et/ou d'amender des réglementations pour que cette indépendance soit effective ?

Le SeFaFi ne prétend pas ici avoir épuisé toutes les questions relatives à la gestion des ressources minières de Madagascar. Il aura sans doute l'occasion d'y revenir plus tard, pour approfondir la réflexion et le questionnement sur un aspect particulier du problème, ou sur l'état d'un site représentatif. Des contacts ont été pris avec le CONECS, à la suite de la présentation par celui-ci de son Manifeste III lequel, notamment, déplore la mauvaise gouvernance des mines.

Le SeFaFi espère que le présent communiqué aidera à sensibiliser la société civile sur l'enjeu que représentent ces ressources naturelles pour l'avenir du pays, et que les responsables concernés sauront informer les citoyens avec courage et transparence. La reproduction des critères de l'EITI devrait y aider fortement.

Les critères de l'EITI

1. Publication régulière de tous les paiements importants relatifs au pétrole au gaz et aux mines versés par les entreprises au gouvernement («paiements») et tous les revenus importants tirés par le gouvernement des entreprises du pétrole, du gaz et des mines («revenus») auprès d'un large public, d'une manière publiquement accessible, exhaustive et compréhensible.
2. Lorsque de tels audits n'existent pas déjà, les paiements et les revenus doivent faire l'objet d'un audit crédible et indépendant, qui utilisera des normes d'audit internationales.
3. Les paiements et les revenus sont réconciliés par un administrateur crédible et indépendant, qui applique des normes internationales d'audit ; l'opinion de l'administrateur quant à cette réconciliation, y compris les divergences éventuellement identifiées, doit être publiée.
4. Cette stratégie sera appliquée à toutes les entreprises, y compris les entreprises publiques.
5. La société civile est un participant actif dans la conception, la surveillance et l'évaluation de ce processus, et contribue au débat public.
6. Un Plan de travail public et financièrement viable pour tous les éléments ci-dessus est mis au point par le gouvernement hôte, avec l'assistance des institutions financières internationales le cas échéant, y compris des objectifs mesurables, un échéancier de mise en oeuvre et une évaluation des contraintes potentielles en matière de capacités.

Antananarivo, le 9 juin 2008

² Il ne s'agit pas ici de corruption