Des droits miniers aux droits humains: Mobiliser les ressources issues des industries extractives pour développer l'accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène



Étude de cas : Madagascar



MOORE STEPHENS

Octobre 2018

SO	MMAIRE	
1.	CONTEXTE	4
2.	PORTÉE DE L'ÉTUDE	4
3.	PRINCIPAUX OBSTACLES	5
3.1.	Disponibilité et qualité des données	5
3.2.	Attribution et impact de la contribution des IE	6
4.	APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE	6
4.1.	Pays retenus pour l'étude	6
4.2.	Méthodologie	6
5.	ÉLÉMENTS CONTEXTUELS À PROPOS DU SECTEUR EXTRACTIF	7
5.1.	Vue d'ensemble de Madagascar et des industries extractives (IE)	7
5.2.	Réformes engagées pour accroître la transparence	11
5.3.	Cadre institutionnel et législatif entourant les IE	13
5.4.	Contribution des IE à l'économie	20
5.5.	Collecte et répartition des revenus des IE	23
5.6.	Analyse des perspectives à court, moyen et long terme pour les IE	28
6.	FINANCEMENT DES SERVICES EAU ET ASSAINISSEMENT À MADAGASCA	R 29
6.1.	Accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène	29
6.2.	La gouvernance du secteur Eau, Assainissement et Hygiène	37
6.3.	Conséquences du faible niveau d'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène	39
6.4.	Financement du secteur	40
6.5.	Besoins de financement	41
6.6.	Impact des IE sur le secteur EAH (financement et dépenses)	42
7.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	43

Ce rapport a été rédigé par Rached Maalej avec la contribution de Ben Toorabally et Tim Woodward (Moore Stephens) et Lovy Rasolofomanana, Ridjanirainy Randrianarisoa, Rodolphe Rakoto-Harisoa, Henry Northover, John Garrett et Stuart Kempster (WaterAid). Le rapport a été traduit par Hélène Marchand.

Photo de couverture : Rochel, 8 ans, et Léonie, 4 ans, enfants de Francine, se lavent les mains près de leurs toilettes dans le village d'Ambohijafy, commune de Mangasoavina, district d'Ankazobe, région d'Analamanga, Madagascar. Janvier 2018. Crédit photo : WaterAid/ Ernest Randriarimalala.

Acronyme	es
APD A	Aide publique au développement
BF E	Bornes-fontaines
BP E	Branchements particuliers
CSO (Country Status Overview (Rapport de situation)
EAH E	Eau, assainissement et hygiène
FPMH F	Forage équipé de pompe à motricité humaine
EITI I	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
IDE I	Investissements directs étrangers
IE I	Industries extractives
INSTAT I	Institut national de la statistique
JIRAMA .	Jiro sy Rano Madagascan – Entreprise publique de l'Eau
JMP F	Programme commun OMS/Unicef de suivi AEP et assainissement
LGIM I	Loi sur les grands investissements miniers
MRD I	Mobilisation des ressources domestiques
MEAH I	Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène
MECIE I	Loi de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
MEH I	Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures
MGA a	ariary malgache
ODD (Objectif de développement durable
OMD (Objectifs du Millénaire pour le développement
OMNIS (Office des mines nationales et des industries stratégiques
OMS (Organisation mondiale de la santé
PIB F	Produit intérieur brut
QMM (Qit Madagascar Minerals
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
WSP F	Programme Eau et Assainissement de la Banque mondiale

1. CONTEXTE

Le Plan d'action d'Addis-Abeba adopté par les Nations unies à l'issue de la 3e Conférence mondiale sur le financement du développement en 2015 indique que « pour tous les pays, les politiques publiques ainsi que la mobilisation efficace des ressources domestiques, fondées sur le principe de l'appropriation au niveau national, sont des éléments essentiels pour atteindre le but commun du développement durable, y compris la concrétisation des Objectifs de développement durable » 1. Le niveau de mobilisation des ressources domestiques (MRD) est souvent relativement faible dans les pays en développement, et étant donné le contexte économique actuel marqué en particulier par la volatilité des prix des matières premières, on s'intéresse de plus près à la façon dont la MRD peut soutenir et financer davantage les efforts engagés au niveau national pour réduire la pauvreté et parvenir à une prospérité partagée.

Les pays riches en ressources minérales sont paradoxalement ceux qui comptent le plus grand nombre d'habitants vivant dans la pauvreté. Selon la Banque mondiale, l'exploitation des ressources minérales non-renouvelables joue un rôle dominant dans l'économie de plus de 80 pays, ces pays représentant par ailleurs 70 % de la population mondiale qui vit dans l'extrême pauvreté. Une forte demande internationale pour les matières premières a offert une opportunité d'en tirer des bénéfices substantiels mais ces bénéfices ne sont pas toujours suffisamment partagés à l'échelle nationale ou locale, ou ne sont pas utilisés efficacement pour réduire la pauvreté. La mauvaise gestion des richesses issues des ressources naturelles est par ailleurs source de corruption, de dégradation de l'environnement et de conflit.

Si des progrès ont été faits ces dernières années en matière de gouvernance et de développement durable au sein du secteur des industries extractives (IE), une grande majorité d'habitants des pays riches en ressources minérales est toujours confrontée à l'extrême pauvreté, à la malnutrition, au manque d'accès à l'eau et à l'assainissement, et reste vulnérable aux catastrophes naturelles et aux maladies évitables. Malgré les ressources domestiques et le financement international disponibles, dont les revenus issus des IE, il reste encore des besoins de financement majeurs à combler pour répondre à ces enjeux de développement et concrétiser les Objectifs de développement durable (ODD).

Améliorer la MRD peut apporter de multiples bénéfices. Elle peut renforcer la situation fiscale des États, réduire l'exposition à la volatilité de l'aide publique au développement (APD), accélérer le rythme des politiques engagées par le gouvernement, améliorer la redevabilité et accroître les effets du développement dans tout le pays. Dans les pays riches en ressources minérales, une MRD au service du développement durable, dont l'ODD n°6, qui vise l'accès à des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement gérés en toute sécurité, dépend d'une contribution solide et positive des IE.

Depuis 2010, l'Assemblée générale des Nations unies a explicitement reconnu les droits humains fondamentaux à l'eau et à l'assainissement, et précisé que ces droits sont essentiels à l'exercice de tous les droits fondamentaux. Il est donc important d'évaluer si les gouvernements des pays riches en ressources minérales en font assez s'agissant de leur responsabilité par rapport au secteur des IE, et s'il existe des opportunités de mobiliser et d'orienter des moyens supplémentaires vers le développement durable.

2. PORTÉE DE L'ÉTUDE

Cette étude vise à examiner dans quelle mesure le secteur des IE, au travers de sa contribution à l'économie et aux revenus de l'État, a permis de financer des dépenses et investissements socialement utiles pour le secteur de l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement et l'hygiène (EAH) à Madagascar.

¹ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA Outcome.pdf

Elle a été réalisée en analysant la contribution des IE aux revenus de l'État et son impact sur la capacité du gouvernement à dépenser et investir dans les services EAH pour accroître le taux de couverture.

Comme précisé dans les Termes de référence, l'étude inclut la collecte de données, la recherche et l'analyse concernant les aspects suivants :

- Les données budgétaires et de dépenses de l'État, ventilées par secteur ; données actuelles et antérieures concernant le budget consacré au secteur EAH par l'État, les partenaires du développement, les organisations non gouvernementales (ONG) et la population.
- L'évaluation de la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement grâce à la contribution fiscale du secteur extractif pour financer les dépenses relatives à l'EAH et aux autres domaines sociaux. Ceci inclut une évaluation des déficits ou excédents budgétaires actuels ou antérieurs, en s'attachant en particulier à déterminer en quoi ceci a affecté les dépenses prévues et les réponses non planifiées du gouvernement à des besoins non anticipés en matière d'EAH ou dans d'autres domaines.
- Les dotations et dépenses actuelles et antérieures pour le secteur EAH; dans quelle mesure ontelles réussi à augmenter le taux de couverture en EAH et dans quelle mesure le niveau actuel des dépenses et le rythme des investissements seront adéquats pour concrétiser l'ODD n°6 et les cibles nationales fixées pour l'EAH. Seront notamment évalués à cet effet les plans EAH nationaux, les budgets alloués, les flux de financement, les modalités de mise en œuvre et les capacités.
- La transparence du secteur, y compris par rapport au respect de la norme de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI), et une évaluation permettant d'établir si l'adhésion à l'initiative EITI a contribué à améliorer la gestion et l'administration des ressources naturelles.
- L'évaluation des points forts des institutions et systèmes publics au niveau national et local et de l'efficacité du régime administratif qui entoure les IE. Étude de l'impact des IE sur l'environnement, notamment sur les ressources en eau et, le cas échéant, les conflits et évaluation des perspectives à court, moyen et long terme pour les IE, en tenant compte des principaux facteurs domestiques et internationaux, dont l'évolution de l'offre, de la demande et du prix des matières premières, les besoins relatifs au développement durable sur le plan national, la diversification en cours ou planifiée de l'économie et l'accord de Paris sur le changement climatique (COP 21).
- L'élaboration de recommandations à l'intention des pouvoirs publics, du secteur des IE et des organisations de la société civile, qui contribueront à renforcer la contribution de la richesse issue de l'exploitation des ressources naturelles au développement durable et à la réalisation de l'ODD n°6 et des cibles nationales pour l'EAH.

3. PRINCIPAUX OBSTACLES

3.1. Disponibilité et qualité des données

La disponibilité et la qualité des données ont constitué l'un des principaux obstacles à la réalisation de l'étude. Les données nécessaires ne sont pas aisément accessibles de manière centralisée, mais dispersées au sein de plusieurs ministères et institutions. En outre, la fiabilité et la cohérence des données ne peut pas toujours être garantie : les institutions concernées n'ont pas toujours la capacité ni la volonté de divulguer les données. Ceci tient principalement à la conjugaison de plusieurs facteurs, notamment la nature sensible des données concernées, des cas de corruption par le passé, et l'absence de documentation systématique des informations au sein des institutions qui ont été sollicitées pour obtenir des données.

L'équipe Moore Stephens à Madagascar a pu identifier des rapports et des informations en ligne, qui ont servi de source principale pour alimenter l'étude. L'équipe a également reçu des données pertinentes sur l'EAH provenant directement du ministère de l'Eau. Elle s'est aussi entretenue avec des interlocuteurs clés, notamment des représentants du ministère de l'Eau, de WaterAid Madagascar et des membres du réseau EAH.

3.2. Attribution et impact de la contribution des IE

Les revenus provenant du secteur des IE font partie des recettes générales de l'État, qui financent de manière globale les dépenses publiques et la fourniture des services ; il n'existe pas de part spécifique des revenus des IE qui puisse être directement associée aux dotations budgétaires et aux dépenses pour l'EAH. La présente évaluation est donc basée sur l'identification des principales tendances au niveau de la contribution du secteur des IE aux recettes budgétaires et aux dépenses et investissements publics pour le secteur EAH d'une part, et des évolutions significatives sur le plan des politiques et de l'impact d'autre part.

4. APPROCHE ET MÉTHODOLOGIE

4.1. Pays retenus pour l'étude

WaterAid a demandé que trois pays soient sélectionnés pour réaliser des études de cas. L'évaluation et les critères de sélection étaient les suivants : (i) des pays riches en ressources (ii) au moins deux pays d'Afrique sub-saharienne, et (iii) une présence de WaterAid dans tous les pays sélectionnés. Sur la base de ces critères, Madagascar a été retenu comme l'un des trois pays étudiés.

4.2. Méthodologie

Pour chaque étude de cas, l'étude a été menée en cinq phases.

Tableau 1 : Les cinq étapes de la méthodologie

Base de référence / démarrage	 Collecte des données de référence Étude des politiques, statistiques et documents pertinents des secteurs IE et EAH Courriers aux autorités Rapports provenant d'autres sources
2. Analyse documentaire / examen	L'équipe a effectué une analyse de la documentation disponible au niveau national, en s'attachant à clarifier certains points avant le travail de terrain.
3. Entretiens avec les parties prenantes	Si besoin, d'autres données ont été recueillies via des entretiens structurés, à l'aide d'un questionnaire envoyé à toutes les principales parties prenantes.
4. Validation des conclusions par les parties prenantes	Le rapport provisoire a été transmis aux parties prenantes du pays pour avis. Il a été modifié sur la base des commentaires reçus.
5. Rapport	L'étude-pays fournit des informations sur un ensemble cohérent de paramètres. Elle permet de faire des comparaisons avec les autres études de cas et de tirer des leçons pertinentes pour l'évaluation globale qui concerne trois pays.

ÉLÉMENTS CONTEXTUELS À PROPOS DU SECTEUR EXTRACTIF 5.

5.1. Vue d'ensemble de Madagascar et des industries extractives (IE)

Située sur la côte sud-est du continent africain, Madagascar est la 5° plus grande île de la planète². Elle occupe une superficie de 587 041 km², le territoire étant divisé sur le plan administratif en 6 provinces, 22 régions, 119 districts, 1 500 communes et 17 500 fokontany. Sa population était estimée à 24,9 millions d'habitants en 2016, avec une croissance démographique de 2,72 % par an. Ils vivent pour 80 % en milieu rural et 20 % en zone urbaine. Près des deux tiers de la population a moins de 25 ans, et près de la moitié moins de 15 ans.

Madagascar est aussi l'un des pays les plus pauvres au monde : on estime que 75 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté national. Son Produit intérieur brut (PIB) était de 9,99 milliards de dollars en 2016, les recettes publiques globales représentant 13 % du PIB pour la même année³. L'agriculture et la pêche représentent 30 % du PIB et emploient près des trois quarts de la population active ; il s'agit pour l'essentiel d'une agriculture de subsistance à petite échelle. L'économie informelle est assez développée. Madagascar se situe au 166e rang sur 187 dans le classement de l'Indice de développement humain. Les 18 ethnies de l'île parlent la langue nationale, le malgache, et le taux d'alphabétisation est de 64,66 %.

Selon le rapport du Programme commun de l'OMS et de l'UNICEF sur le suivi de l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement (JMP), juste au-dessus de la moitié de la population (51 %) avait accès à un service de base minimum pour l'eau potable en 2015. Les statistiques pour l'accès de base à l'eau potable étaient de 82 % en milieu urbain et de 34 % en milieu rural. Pour ce qui est de l'assainissement, le JMP a indiqué que seulement 10 % de la population avait accès à une installation de base minimum pour l'assainissement : 16 % en milieu urbain et 6 % en milieu rural. On ne dispose pas encore d'estimations sur les taux de référence concernant les services d'eau et d'assainissement gérés en toute sécurité - les indicateurs retenus pour les cibles 6.1 et 6.2 de l'ODD n°6 – même si l'on sait déjà qu'ils seront significativement inférieurs aux taux d'accès aux services d'eau et d'assainissement de base⁴.

5.1.1. Vue d'ensemble du secteur minier

Madagascar combine sa biodiversité unique avec un large éventail de ressources minérales. On y trouve notamment des pierres précieuses et semi précieuses, de la bauxite, de la chromite, du charbon, du cobalt, de l'or, du graphite, de l'ilménite, du fer, du nickel, de l'uranium et des terres rares. En 2014, la Grande Île représentait 2,5 % de la production mondiale de cobalt brut et raffiné, 1,6 % de la production de nickel et 1 % de la production de zircon⁵.

Selon le rapport « Madagascar : nouvel eldorado des compagnies minières et pétrolières » :

- Le Commissariat à l'énergie atomique français (CEA) a commencé à exploiter les réserves d'uranium en 1946 à Vinanikarena et dans le fleuve Mandraré, une exploitation qui s'est poursuivie pendant 22 ans.
- Vers la fin des années 50, la « Société de Traitement des Sables du Sud de Madagascar » (Sotrassum) exploitait les sables noirs à monazyte, ilménite et zircon des plages et dunes du sud-est de l'île.
- La chromite est extraite à Andriamena depuis 1968 par la Comina (Compagnie minière d'Andriamena), devenue Kraoma en 1975 après sa privatisation.
- La production de saphirs, rubis, aigues-marines, tourmalines, topazes, améthystes et émeraudes est restée informelle ces dernières années.

² Les quatre plus grandes étant l'Australie (île-continent), le Groenland, la Nouvelle-Guinée et Bornéo.

³ Indicateurs mondiaux de développement, Perspectives économiques mondiales et pour l'Afrique, 2016.

⁴ Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene, OMS/UNICEF 2017.

⁵ USGS Minerals Yearbook 2014

Le secteur minier malgache a connu une croissance significative ces dernières années, avec des volumes de production en hausse pour nombre de produits minéraux présents sur l'île. Selon le US Geological Survey, la production de pétrole brut a augmenté de 261 %, de 59 % pour le béryl, 50 % pour l'amazonite, 49 % pour le sulphate d'ammonium, 48 % pour la chromite, 47 % pour le nickel raffiné, 40 % pour le cobalt raffiné, 29 % pour le nickel brut et 31 % pour le cobalt brut. La production de rutile a en revanche chuté de 45 % en 2014, de 43 % pour l'ilménite et le zircon, de 30 % pour le quartz de 20 % pour l'agate et de 13 % pour le mica.

On constate par ailleurs des exemples attestant une augmentation majeure des activités minières informelles. En octobre 2016, quelque 45 000 mineurs ont participé à une ruée vers le saphir à Bemainty, à environ 35 km à l'est d'Ambatondrazaka.

Les droits miniers sont définis dans le Code minier selon la classification suivante: Permis de recherche (R), permis d'exploitation (E), Permis réservé aux petits exploitants (PRE) et Autorisation exclusive de réservation du périmètre (AERP).

REPOLICATION AND AGRANMAN BUREAU du Cadastre Minier de Madagascar Tanada de Présidente augment de la Présidente change des Milans et du Présidente augment de la Présidente change des Milans et du Présidente augment de la Présidente de Madagascar Tanada de Présidente augment de la Présidente de Madagascar Tanada de Présidente augment de la Présidente de Madagascar Tanada de Présidente augment de Madagascar Tanada de Madagascar Tanada de Présidente augment de Madagascar Tanada de

Figure 1: Les zones minières de Madagascar, 2015

5.1.2. La production d'or

La création de l'Agence nationale de l'Or (ANOR) en 2015 a amené plus de transparence dans ce secteur. Pendant les années 2012 à 2015, la Banque centrale de Madagascar avait le monopole de l'achat et de l'exportation de l'or, avec cependant un commerce illicite significatif selon les estimations (voir plus loin). Les statistiques de l'ANOR indiquent une hausse spectaculaire de la production et de l'exportation d'or ces dernières années, ce qui représente potentiellement une source de revenu importante pour l'État par le biais

des redevances. Mais le rapport 2015 de l'EITI souligne des problèmes persistants au niveau de la régulation de ce secteur, notamment l'incapacité pour l'ANOR de suivre les activités et les transactions effectuées au niveau local dans le pays. La figure 2 illustre la hausse de la production d'or selon les données officielles. Le rapport précise que les exportations d'or ont augmenté rapidement en 2017 pour atteindre 2 834 kilos.

Figure 2 : Évolution de la production d'or à Madagascar entre 1960 et 2017

Source: ANOR

5.1.3. Vue d'ensemble du secteur pétrolier et gazier

L'exploration pétrolière a commencé à Madagascar il y a plus de cent ans, quand deux gisements de pétrole importants (Bemolanga et Tsimiroro) ont été découverts. Le Syndicat des études et recherches pétrolières (SERP), entreprise française, s'est installé à Madagascar et a commencé à exploiter le pétrole dans les années 30 ; la Société des pétroles de Madagascar (filiale du groupe Elf) lui a succédé dans les années 50. Des activités de prospection ont été menées par Mobil, Occidental, Agip, Amoco, Shell, BP et Maxus sur la côte ouest de l'île après l'accession de Madagascar à l'indépendance en 1960.

Selon les estimations, les bassins sédimentaires riches en pétrole lourd de Morondava, Majunga and Ambilobe couvriraient potentiellement la moitié des 587 000 km² que compte l'île⁶. Selon le rapport 2014 de l'EITI sur Madagascar, tous les « carrés » ci-dessous en sont au stade de l'exploration :

- Tsimiroro, Ouest Manabolo, Morondava, Manandaza, détenus par Madagascar Oil;
- Ambilobe, détenu par Sterling Energy Ltd.;
- Berenty, Mandabe, détenus par Tullow Madagascar;
- Manja, détenu par AMICOH;
- Bemolanga, détenu par Total E&P⁷.

Madagascar Oil a annoncé en avril 2015 avoir obtenu le premier permis d'exploration et de production amont, avec une licence de 25 ans pour l'exploitation du carré de Tsimiroro. L'entreprise a débuté la première phase de développement d'un gisement de pétrole estimé à 1,7 milliard de barils. Madagascar Oil détient le plus grand nombre de permis de recherche terrestres et de permis d'exploitation dans le pays. Le gisement de Bemolanga totalise 16,6 milliards de barils de pétrole exploitables directement, avec un volume extractible probable et de possibles réserves estimés à 9,9 milliards de barils supplémentaires. Bien qu'il ne

⁶ https://www.rigzone.com/training/heavyoil/insight.asp?i id=285

⁷ Section 2.1.2, rapport publié en décembre 2016.

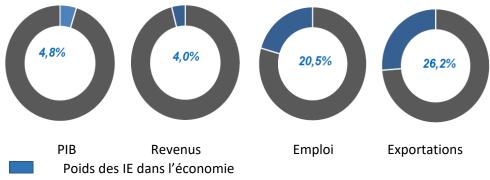
soit pas identifié de façon aussi précise, on estime le potentiel du gisement de Tsimiroro à 200 millions de barils de pétrole⁸.

Sterling Energy Ltd. a finalisé son retrait du carré Ambilobe en avril 2016. Les droits d'exploration sont désormais détenus par Pura Vida Mauritius, qui détient 100 % des parts.

5.1.4. Poids du secteur des IE dans l'économie

Figure 3 : Poids du secteur des IE dans l'économie

Les données tirées des derniers rapports EITI pour Madagascar montrent que la croissance globale du secteur des IE se poursuit et représentait 4,8 % du PIB en 2015, une hausse par rapport aux 4,18 % de 2014 et aux 3,43 % de 20139. Le secteur représente 4 % des revenus de l'État, 20,5 % de l'emploi et 26,2 % des exportations.



Source: EITI, 2015

5.1.5. Participation de l'État dans les entreprises du secteur des IE

L'État malgache possède en totalité ou partiellement certaines entreprises exploitantes du secteur des IE. Le tableau 2 montre qu'il est un actionnaire important de quatre entreprises : la Kraoma (97,2 %), la Société Marbre et Granit de Madagascar, (4,77 %), Madagascar Consolidated Mining S.A.(20 %) et QIT Madagascar Minerals S.A. (20 %). Selon les chiffres de la Direction générale du Trésor, aucun dividende n'a été versé par ces entreprises en 2015.

Tableau 2 : Participation de l'État dans les entreprises du secteur des IE, 2015

Entreprise	Secteur	% de participation
KRAOMA	Minier	État malgache (97,2 %)
Société Marbre et Granit de Madagascar	Minier	État malgache (1,12 %), Province de Fianarantsoa (2,35 %), OMNIS (1,30 %)
Madagascar Consolidated Mining S.A.	Minier	NASSCO (National Supply and Services Company) 20 %
QIT Madagascar Minerals S.A.	Minier	OMNIS (20 %)

Source : Rapports annuels de la Direction générale du Trésor, 2014 et 2015

⁸ Ibid

⁹ Rapports EITI sur Madagascar, 2015 and 2014.

5.2. Réformes engagées pour accroître la transparence

5.2.1. Problèmes historiques identifiés

La gestion des finances publiques à Madagascar est relativement peu robuste et n'a progressé que timidement au cours des dix dernières années. Une auto-évaluation dans le cadre du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (ou PEFA) menée en 2014 a mis en avant la nécessité de renforcer urgemment la gestion des finances publiques 10. Mais les réformes n'ont pas encore produit les résultats attendus. L'examen des dépenses publiques révèle des incohérences entre les prévisions budgétaires et les dépenses réalisées, tant au niveau des montants que de leur nature. Concernant les dépenses, le profil de répartition des dépenses est déséquilibré sur l'année, la plupart des engagements étant reportés en fin d'exercice. La loi organique sur les lois de finance, qui vise à résoudre certains de ces problèmes, a été votée au parlement mais n'a pas encore été mise en application. Les faiblesses au niveau des mécanismes d'exécution budgétaire empêchent l'exercice d'un contrôle efficace et affectent la qualité des dépenses publiques.

Le renforcement de la gestion des finances publiques est un pilier essentiel d'une véritable reprise économique et de la fourniture de services essentiels. Suite aux conclusions du rapport PEFA en 2014, les autorités ont adopté un Plan d'action prioritaire en octobre 2014 pour guider la réforme de la gestion des finances publiques. Des progrès liés à la mise en œuvre de ce plan ont été identifiés, au travers entre autres des mesures prises pour renforcer certains organes et services publics notamment en matière de fiscalité et de douanes, de passation des marchés publics, et de sécurité sociale¹¹. D'autres signes de progrès incluent les améliorations sur les lois de Règlement et la gestion des dépenses publiques, ainsi qu'une transparence accrue, l'introduction de budgets pluriannuels et la mise en place de procédures de passation des marchés publics plus rigoureuses¹².

5.2.2. Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI)

Madagascar a été accepté par le Secrétariat international de l'EITI comme pays candidat en 2008, ce qui a permis la communication et la dissémination d'informations concernant les paiements et transactions dans le secteur des IE. Une commission nationale multipartite a été mise en place, qui réunit des membres du gouvernement, des représentants des entreprises minières et de la société civile.

En octobre 2011, le Secrétariat international de l'EITI a suspendu le statut de Madagascar en tant que pays candidat, suite à la décision prise par la communauté internationale de ne plus reconnaître la légitimité du gouvernement. Mais le Secrétariat a néanmoins exprimé en décembre 2011 sa confiance en la capacité de la commission multipartite de poursuivre la mise en œuvre du programme de l'EITI et de préparer un rapport

conciliation suivant la norme 2011¹³. Le nouveau rapport a été présenté au Secrétariat international le 24 septembre 2012. Compte tenu des efforts consentis, le Secrétariat international a décidé de prolonger la période de suspension de Madagascar plutôt que de radier purement et simplement le pays. La prolongation de la période de suspension a permis à Madagascar de rester parmi les pays qui mettent en œuvre la norme EITI.

¹⁰ Le cadre PEFA est un programme de partenariat mis en place et géré par sept partenaires internationaux du développement : la Commission européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, et les gouvernements britannique, français, norvégien et suisse.

11 Rapport 16/273 du FMI, août 2016.

¹² Programme d'appui à la gestion des réformes économiques, FAD, mars 2016

¹³ Le cabinet Ernst & Young a été mandaté pour préparer un rapport de réconciliation des flux financiers entre l'État et les principaux contribuables des industries extractives pour l'exercice fiscal 2012.

Le 6 juin 2014, le Secrétariat international a levé la suspension de Madagascar, qui a été réintégré en tant que pays candidat¹⁴. Cette réintégration était soumise à conditions, dont la publication des rapports annuels de l'EITI respectant ses obligations¹⁵.

Le rapport 2015 de l'EITI a été publié en avril 2018. Il fournit une analyse détaillée du secteur des IE et inclut un rapport de réconciliation entre les paiements déclarés par les entreprises du secteur des IE et les revenus déclarés par l'État. Les revenus générés par les IE représentaient 124 988 millions d'ariary en 2015 (soit 42,6 millions de dollars). Le rapport a identifié un écart de 17,6 millions d'ariary (soit 19 % des recettes totales réconciliées de l'État) entre le montant déclaré par l'État et le total déclaré par les entreprises du secteur des IE, qui s'explique principalement par le fait que certaines entreprises n'ont pas remis leurs déclarations.

Le rapport fait des recommandations portant sur dix aspects différents, notamment la remise des déclarations en temps et en heure, la fiabilité de la production des données, le niveau de détail des données IE fournies et le fait qu'elles soient plus récentes, la publication des contrats de production en partage et l'actualisation de la base de données EITI¹⁶.

5.2.3. Politiques anti-corruption

La mise en place du Conseil supérieur de lutte contre la corruption en 2003 a marqué une étape importante dans la stratégie gouvernementale anti-corruption. Le Conseil s'est vu confier la tâche d'élaborer les lois anti-corruption adaptées ainsi que la stratégie nationale et le cadre institutionnel connexes ¹⁷. Le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) a été créé en octobre 2004 et doté d'une autonomie opérationnelle pour piloter la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Son action inclut notamment :

- · la mise en œuvre de la législation anti-corruption ;
- la prévention des opportunités de corruption au sein des secteurs public et privé;
- l'éducation des citoyens à propos des effets néfastes de la corruption et l'engagement des habitants dans la lutte contre la corruption.

Au travers entre autres de ces mesures, le BIANCO entend faire de Madagascar une référence en matière de probité, d'équité et de prospérité. Les problèmes restent néanmoins très présents du fait de la corruption qui contribue à la fragilité et à l'instabilité du pays. La Banque mondiale conduit actuellement avec le SAMIFIN (Service de renseignement financier du gouvernement malgache) une évaluation du respect des obligations faites aux États dans le cadre des normes internationales relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Cette évaluation apporte un éclairage sur les risques que posent le caractère informel d'une partie importante de l'économie ainsi que la prolifération des trafics. La Banque mondiale prévoit de soutenir des mesures en faveur du secteur de la justice et de la finance¹⁸.

¹⁴ Le Secrétariat international a pris note de l'engagement pris par le nouveau gouvernement malgache d'appliquer la norme EITI et a reconnu que les mécanismes nécessaires pour sa bonne mise en œuvre étaient en place et pouvaient faire l'objet d'un appui.

¹⁵ Les réformes entreprises dans le cadre du plan d'action EITI 2014 incluait la publication des procédures d'octroi des licences et la liste des entreprises titulaires en ligne, la publication de la liste des entreprises dans l'État est actionnaire, la publication des méthodes employées pour comptabiliser les montants reversés aux entreprises publiques, la publication des contrats pétroliers et la présentation d'un rapport de réconciliation couvrant deux années fiscales (2012 et 2013).

¹⁶ https://eiti.org/publishers/eiti-madagascar

¹⁷ La loi 2004-030 sur la lutte contre la corruption a été promulquée le 9 septembre 2004 et publiée le 16 septembre 2004.

¹⁸ Banque mondiale, Cadre de partenariat-pays avec la république de Madagascar 2017 à 2021, mai 2017.

5.3. Cadre institutionnel et législatif entourant les IE

5.3.1. Cadre institutionnel

Tableau 3 : Principales institutions du secteur des IE

Institution	Mission
Ministère auprès de la présidence chargé des mines et du pétrole ¹⁹	Ministère en charge des politiques gouvernementales portant sur les secteurs minier et pétrolier. Inclut l'ancien ministère des Mines et des Hydrocarbures (voir ci-dessous).
Ministère des Mines ²⁰	Ministère anciennement chargé de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des politiques gouvernementales relatives au secteur minier.
Bureau du cadastre minier de Madagascar	Sa principale mission consiste à gérer les permis, notamment l'archivage des demandes, leur renouvellement ou leur retrait.
Agence nationale de l'or (ANOR)	L'ANOR est un organisme public. Son rôle est de soutenir et de réguler le secteur de l'or à Madagascar. Il a été mis en place par le ministère des Mines et du Pétrole pour lutter contre le trafic d'or dans le pays.
Police des mines	Sa principale mission est de traiter toutes les infractions au code minier, notamment le trafic, la possession ou la vente illégale de produits minéraux.
Régions décentralisées ²¹	Ces régions et communes perçoivent des redevances des entreprises opérant dans le secteur des \ensuremath{IE}^{22} .
Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH) ²³	Le ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène est chargé de la conception, de la gestion, de la coordination et de la mise en œuvre du Plan national de développement et de la politique globale du gouvernement en rapport avec l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'hygiène. Il a pris la suite de l'ancien ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEEH).
Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEH)	Le ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures est chargé de la politique gouvernementale concernant les secteurs de l'énergie et des hydrocarbures. Il a été créé en juin 2018 suite à une réorganisation ministérielle, qui s'est notamment traduite par la création du MEAH, un ministère distinct en charge des questions d'EAH.
OMNIS (Office des mines nationales et des industries stratégiques)	Cet organisme public a été créé en 1976. Il a pour mission de gérer, développer et promouvoir le développement des ressources pétrolières et minérales de Madagascar.

5.3.2. Cadre juridique

Le cadre législatif qui régit le secteur minier est principalement défini par le Code minier de 1999, qui a été modifié en 2005 et complété en 2007. Il encadre toutes les entreprises du secteur minier à l'exception de celles qui sont concernées par deux textes législatifs spécifiques : la Convention d'établissement, signée

¹⁹

²⁰ Le rapport EITI 2013 sur Madagascar publié en janvier 2015, indique Section 2.4.1 que l'ancien ministère des Mines a été incorporé au sein du ministère en charge des ressources stratégiques.

²¹ La transition démocratique du début des années 90 a permis de décentraliser certains pouvoirs à des échelons inférieurs de l'administration malgache. Les communes sont devenues l'élément central de la stratégie de décentralisation et les ministères ont accru leur présence locale par le biais de services administratifs déconcentrés.

leur présence locale par le biais de services administratifs déconcentrés. ²² Rapport EITI 2014 sur Madagascar, publié en décembre 2016, Section 7.3.

²³ On a assisté ces dernières années à une réorganisation majeure des ministères ayant un rapport avec le secteur des IE. Le rapport EITI 2014 pour Madagascar publié en décembre 2016 indiquait par exemple Section 1.3.1 que l'ancien ministère en charge des hydrocarbures était sous la tutelle du ministère en charge des Mines et du Pétrole.

entre l'État malagasy et QIT-Fer et Titane Inc., et la loi sur les grands investissements miniers (LGIM)²⁴. À ce jour, seul le projet Ambatovy est régi par cette loi. Le secteur pétrolier « amont » est encadré par le Code Pétrolier et par un décret de 1997, ainsi que par les contrats pétroliers signés entre l'OMNIS et les compagnies concernées. Le Code pétrolier a récemment fait l'objet d'une révision²⁵.

En septembre 2014, une loi est entrée en vigueur qui établit une distinction entre le rôle de l'État en tant que puissance publique et son rôle en tant qu'actionnaire. Cette loi avait pour objectif d'améliorer la gestion des entreprises concernées en renforçant leur indépendance opérationnelle. Les mesures concentrent par ailleurs l'implication des autorités dans les conseils d'administration au niveau du ministère des Finances. La loi s'applique à l'administration centrale mais aussi aux régions et aux collectivités territoriales.

(i) Le secteur minier

Le secteur minier a été régi par divers textes législatifs, qui remontent à 1896. On peut citer la loi du 31 juillet 1896, l'ordonnance n°60-090 du 5 septembre 1960, l'ordonnance n°62-103 du 1^{er} octobre 1962, ou les lois n°90-017 du 20 juillet 1990 et n°95-016 du 9 août 1995. En 1998, le gouvernement a considéré que ces textes étaient insuffisants pour optimiser la contribution du secteur minier au Produit national brut (PNB), ce qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle politique régissant le secteur minier, qui s'est traduite par le décret n°98-394 du 28 mai 1998, et par le Code minier 99-022 du 19 août 1999.

Les mesures visaient à simplifier et moderniser le système minier, en intégrant les dispositions institutionnelles liées au transfert de certaines compétences aux provinces autonomes. Elles visaient également à aligner la loi avec l'esprit de la Charte de l'environnement telle qu'elle s'applique à Madagascar²⁶. La loi de 1999 harmonise l'approche malgache avec celle qui s'applique couramment dans les pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie. Son but est d'améliorer le rôle du secteur minier en tant que levier du développement économique, en stimulant les investissements privés et l'implication des opérateurs privés. Les frais d'administration ont été réformés et l'État a cherché à exercer son contrôle en tenant un véritable rôle de gestionnaire.

La législation entend rapprocher le code minier des normes internationales. Elle vise à améliorer la gestion des permis d'extraction minière et à éliminer les conflits entre parties. Conformément au principe de libreaccès, les ressources minérales sont accessibles à toute personne physique ou morale, sans exception, et la première personne qui en fait la demande, dans les conditions précisées par la loi, se voit octroyer les droits miniers sur le terrain concerné. L'organisation faisant la prospection dispose du droit exclusif de prospection et de recherche et, si une découverte est faite, se voit assurer le droit d'exploiter la ressource minérale nouvellement identifiée.

La loi définit les méthodes d'allocation des droits d'accès aux sustances minières sur les terrains appartenant à l'État, les termes d'obtention des permis, la procédure de renouvellement des permis d'exploitation, ainsi que d'autres aspects administratifs.

Elle met l'accent sur les considérations environnementales des activités minières, et intègre des mesures connexes adoptées par les services spécialisés concernés de l'État. Elle spécifie en outre ce qui constitue une infraction au Code minier et établit une liste des infractions et pénalités, et des sanctions qui y sont associées. La protection des ayant-droits et de l'environnement, y compris des zones protégées, fait l'objet d'une nouvelle liste d'infractions au Code minier²⁷.

²⁴ Pour la Convention d'établissement, le gouvernement malgache a été représenté par l'OMNIS. Cette convention concerne le projet d'extraction d'ilménite de Qit Madagascar Minerals (QMM).

²⁵ Rapport EITI 2014 sur Madagascar, Section 1.3.2.

²⁶ Pour promouvoir le développement du potentiel minier du pays dans un climat serein, et bénéficiant de l'appui de tous.

²⁷ La loi vise à privilégier un système fondé sur l'économie de marché, qui se caractérise par le développement d'un environnement socio-économique attractif et favorable au secteur privé domestique et aux investissements étrangers, associé au désengagement de l'État du secteur productif. Conformément à ces principes, la loi limite le rôle de l'État à la gestion d'ensemble, au suivi, au contrôle des obligations des titulaires des permis et à l'application des lois et réglementations relatives au secteur minier et environnementales. Cette modernisation repose pour l'essentiel sur l'informatisation du cadastre minier national (qui documente l'étendue, la valeur et le nom du propriétaire/de l'occupant d'un terrain) et sur l'amélioration de la base de données géologique pour la rendre plus pertinente.

Ce Code minier a ensuite été modifié par la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005.

L'un des principes fondamentaux du Code minier est que tous les gîtes situés en surface, dans le sous-sol, les eaux et les fonds marins du territoire national sont propriété de l'État. Le Code stipule que ces gîtes doivent être signalés aux autorités responsables concernées au niveau de l'État et des collectivités territoriales décentralisées.

La prospection, l'exploration et l'extraction minière sont interdites dans les zones protégées. Certaines zones peuvent également être « réservées » et exclues des activités de prospection ou d'exploitation des substances minérales ou fossiles sans l'autorisation écrite du titulaire du permis du carré concerné.

Les activités encadrées par le Code minier portent sur la prospection, l'exploration et l'exploitation des substances minérales, dont l'or, ainsi que sur l'exploration et l'exploitation de dépôts fossilifères. Les carrières relèvent de la juridiction des communes où elles sont situées.

Tout titulaire d'un permis minier doit prendre des *mesures nécessaires pour la réhabilitation et la protection de l'environnement*. Tous les titulaires de permis miniers pour l'extraction d'or s'acquittent d'une *redevance pour l'étude d'impact environnemental*, payable à la commune qui octroie le permis. Le titulaire du permis doit aussi s'engager à réaliser des actions de protection et de réhabilitation sur les sites d'exploitation aurifère selon les programmes établis par la municipalité²⁸.

Les autorisations d'orpaillage sont délivrées par les communes concernées conformément au Code minier. Le permis d'orpaillage est individuel et ne peut être amodié, cédé ou transféré.

Les gîtes fossilifères sont classés en trois catégories :

- Les gîtes fossilifères de premier ordre font partie du patrimoine national ;
- Les gîtes fossilifères de second ordre peuvent faire l'objet d'autorisations pour des études scientifiques ou des prélèvements d'échantillons;
- Les gîtes fossilifères de troisième ordre qui peuvent faire l'objet de ramassage ou d'extraction dans le cadre d'une autorisation de ramassage ou d'un permis minier.

L'aragonite et la célestite sont classées en tant que substances rares. L'autorisation d'exploitation de l'aragonite ou d'extraction de la célestite est sujette au respect des réglementations environnementales.

Le décret n°2006-910 du 19 décembre 2006 concerne l'application du Code minier. Il précise que le quadrillage de l'intégralité du territoire minier national doit être établi à la même échelle pour toutes les cartes cadastrales. Le Bureau du cadastre minier définit les normes techniques à observer en matière de cadastre minier.

Les extraits des cartes cadastrales minières éditées par le Bureau du cadastre minier font foi pour les opérations sur terrain ou en cas de contestation portant sur la délimitation d'un périmètre minier.

Le Comité national des mines doit être consulté avant l'octroi de toute autorisation exclusive de réservation de périmètre (l'autorisation concerne les études géologiques et environnementales ou la supervision des petites exploitations ou exploitations aurifères)²⁹.

²⁸ Le permis de recherche (permis R) et le permis PRE (réservé aux petits exploitants) comportent une obligation de plan d'engagement environnemental. Le permis d'exploitation (permis E) comporte une obligation d'étude d'impact environnemental. Toute demande de permis d'exploitation et/ou de permis minier pour lequel une étude d'impact environnemental est exigée doit être accompagnée d'une lettre d'engagement de ne commencer aucune activité minière avant d'avoir obtenu l'autorisation environnementale. La vente et le transfert des permis miniers sont librement autorisés à toute personne éligible. Toute personne, quelle que soit sa nationalité, peut demander un permis minier, à l'exception des permis réservés aux petits artisans, dont le titulaire doit être de nationalité malagasy. Le titulaire d'un permis minier peut à tout moment renoncer à tout ou partie des carrés concernés par le permis délivré. Une fois la phase d'exploitation terminée, le titulaire ne peut être dégagé de son obligation de réhabilitation environnementale que par l'autorité qui a délivré l'autorisation environnementale initiale. Ceci nécessite également un constat *in situ* de l'achèvenement des travaux de réhabilitation. Les titulaires des permis miniers doivent recevoir un quitus environnemental de l'Office national pour l'environnement qui les dégagent de leur responsabilité environnementale après constat *in situ* de l'achèvement des travaux de réhabilitation.

²⁹ L'absence de réponse de la part du Comité national des mines vaut consentement que le demandeur peut procéder.

Une demande de permis minier peut être déposée auprès de toute antenne du Cadastre minier. Le permis minier ainsi que les droits et obligations qui s'y rattachent sont transférables ou cessibles.

Le non-paiement des frais d'administration minière ou de la redevance ou de la ristourne induit l'annulation du permis minier correspondant. L'annulation du permis minier doit être validée par le Cadastre minier.

En cas de litige dans une région donnée, le titulaire d'un permis minier doit contacter le maire de la commune concernée, le responsable de district ou régional, et éventuellement le Comité national des mines ou le Comité provincial des mines. Le titulaire du permis peut également solliciter une ordonnance sur requête du Président du tribunal territorialement compétent pour protéger le périmètre de la zone concernée par le permis minier.

Les communes sont responsables de l'application de la législation environnementale applicable au secteur minier sur leur territoire. Les services déconcentrés du ministère de l'Environnement assistent les communes pour l'application de ces mesures de protection de l'environnement.

Le titulaire d'un permis minier doit s'acquitter des obligations suivantes : signer un bail avec le propriétaire des terrains, se faire connaître du maire de la commune avant le début des activités minières et entretenir des relations de bon voisinage avec les populations locales, les occupants traditionnels et les propriétaires des terrains.

Le décret ministériel n°21985-2007 du 20 décembre 2007 définit les méthodes de recouvrement des redevances et autres ristournes minières.

Madagascar a également adopté deux législations spécifiques concernant le secteur minier : (i) La convention d'établissement signée entre l'État malagasy et le groupe Rio Tinto, et (ii) la loi sur les grands investissements miniers. La Convention signée avec le groupe Rio Tinto a été publiée au Journal officiel et encadre les opérations d'extraction d'ilménite de QMM S.A. dans la région d'Anosy. Elle définit la participation de l'État dans le projet, qui se fait par le biais de l'OMNIS, et représente 20 % du capital. La loi sur les grands investissements miniers (LGIM) s'applique à toute entreprise qui investit au minimum 50 milliards d'ariary et qui remplit d'autres conditions³⁰. Elle prévoit l'exemption temporaire de l'impôt sur les sociétés, une réduction de l'impôt sur les bénéfices, sur les revenus du capital, les propriétés et les transferts ainsi que l'exonération de TVA sur les produits importés et une taxation réduite ou l'exonération des frais de douane sur certains biens³¹. À ce jour, seul le projet d'Ambatovy est régi par cette loi.

Certaines législations externes au secteur telles que la Charte de l'environnement, plusieurs Lois de finance et le décret de Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) s'appliquent aussi au secteur minier.

Fin 2016, le gouvernement a indiqué qu'il envisageait de prendre de nouvelles mesures pour réformer le Code minier, en créant notamment une Société nationale minière³². Ces réformes, qui visent à augmenter la fiscalité et les redevances versées à l'État, ont suscité l'opposition des entreprises minières et des investisseurs. Ces derniers ont argué que le pays risquait de perdre en compétitivité, compte tenu notamment du manque d'infrastructures au niveau national³³. En septembre 2017, le gouvernement a indiqué qu'il pourrait renoncer à ces réformes longuement débattues³⁴.

(ii) Le secteur pétrolier

Le secteur pétrolier dit « amont » (qui concerne l'exploration et la production) du pétrole et du gas est encadré par deux textes législatifs principaux dédiés au secteur : la loi n°96-018 portant Code pétrolier du 4 septembre 1996 et le décret n°97-740, qui concerne les permis d'exploration minière, l'exploitation et le transport des hydrocarbures.

³⁰ Loi n° 2001-031 du 8 octobre 2002, dite LGIM, modifiée par la loi n° 2005-021 du 2 août 2005 et décret n° 2003-78408 de janvier 2003, qui définit ses conditions d'application.

³¹ La loi ne précise pas le degré d'implication de l'État.

³² Rapport 2014 de l'EITI sur Madagascar, publié en décembre 2016, Section IV

³³ Mada News, « Réforme du code minier : menace sur l'attractivité de Madagascar », (7 juillet 2016)

³⁴ Cf. http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKBN1951NJ-OZATP.

Fondé sur le principe que les « gisements d'hydrocarbures ne relèvent pas de la propriété privée », les entreprises qui opèrent dans le secteur pétrolier amont doivent signer un contrat avec l'OMNIS. Ce contrat prend la forme d'un Contrat de production en partage ou d'une association en joint-venture. Le titre minier correspondant est délivré par décret présidentiel. Les contrats entrent dans le cadre du régime juridique applicable au secteur.

L'OMNIS assiste l'autre partie contractante dans ses relations avec les autorités et collectivités territoriales et fournit des données et des informations à propos de la nature et des termes des contrats. Comme pour les activités minières, plusieurs textes de loi externes au secteur telles que la loi MECIE s'appliquent également au secteur pétrolier.

Il faut noter qu'une révision du Code pétrolier est actuellement envisagée. Les évolutions possibles pourraient porter notamment sur l'actualisation du Code pour le mettre au même niveau que les pays voisins, ceux d'Afrique de l'Est en particulier ; le rendre plus attractif pour les investisseurs ; accroître la transparence des flux de revenus issus du secteur pétrolier malgache et permettre une juste redistribution des redevances perçues du secteur pétrolier.

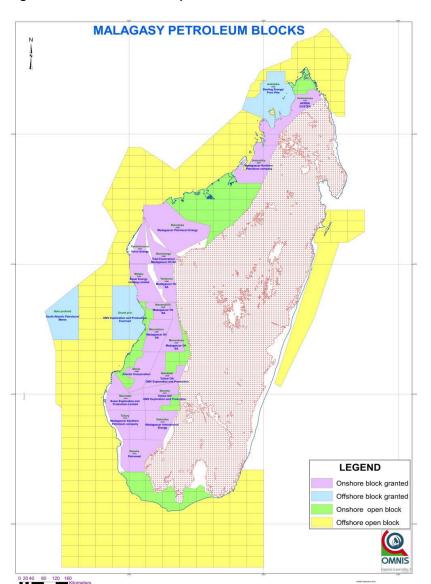


Figure 4 : Carte des carrés pétroliers terrestres et en mer

Source: EITI, 2018

(iii) Propriété réelle

Le rapport 2014 de l'EITI sur Madagascar confirme que le pays ne possède pas de registre public des propriétaires réels des entreprises qui opèrent au sein du secteur des IE. Le ministère du Commerce collecte des informations sur les actionnaires, mais ceci est loin d'être suffisant pour identifier qui sont les propriétaires réels. Vingt-cinq entreprises ont volontairement fourni des informations concernant les propriétaires réels à l'administrateur indépendant de l'EITI. Dans certains cas, les propriétaires sont des personnes physiques, mais le rapport ne précise pas s'il s'agit de propriétaires légaux ou réels.

Ni le gouvernement ni le parlement n'ont indiqué à ce stade leur position concernant la communication du nom du propriétaire réel dans le secteur des IE. Le Comité national des mines réfléchit toujours à la meilleure stratégie à cet égard pour pouvoir se conformer aux exigences de l'EITI³⁵. Il s'agit notamment d'identifier la meilleure approche permettant de confirmer l'exactitude des informations fournies par les entreprises à propos de leurs propriétaires réels.

(iv) Prix de transfert

Les prix de transfert font l'objet d'un examen attentif dans tous les secteurs de l'économie. Dans le secteur minier par exemple, les revenus soumis à taxation sont déterminés en fonction des dispositions du Code général des impôts, complété par le Code minier. Le Code minier précise que le prix de transfert des biens fournis ou services rendus à des entreprises minières associées doivent être justifiés par rapport aux prix du marché qui prévalent pour les biens ou services similaires³⁶.

Le Code des impôts comporte une disposition permettant au fisc d'effectuer un ajustement fiscal lorsque les transactions entre une entité malgache et une entité étrangère qui contrôle ou qui est contrôlée par une entité malgache n'ont pas été effectuées au juste prix du marché.

Le gouvernement malgache considère les méthodes de calcul des prix de transfert suivantes comme acceptables : méthode du prix comparable sur le marché libre³⁷, méthode du prix de revente³⁸, méthode du coût majoré³⁹, méthode transactionnelle de la marge nette⁴⁰ et méthode transactionnelle du partage des bénéfices⁴¹.

La loi stipule que l'effectivité des services et la juste valeur marchande doivent être étayées par la documentation appropriée, les éléments suivants devant être précisés :

- la nature des relations qui unissent l'entreprise et une ou plusieurs activités engagées avec les entreprises ou entreprises d'un groupe basées à ou en dehors de Madagascar ;
- la méthode de calcul du prix de transfert utilisée pour déterminer le prix de transfert de la transaction industrielle, commerciale ou financière opérée. Ceci doit aussi préciser qui sont les entreprises ou entreprises d'un groupe impliquées et ce qui justifie le prix de transfert, ces informations devant être justifiées par des informations et données comparables le cas échéant;
- les transactions réalisées par les entreprises ou entreprises d'un groupe ;
- le traitement fiscal des transactions effectuées par les entreprises domiciliées hors de Madagascar ou les entreprises ou groupes qui détiennent directement ou indirectement la majorité du capital ou des droits de vote.

Le gouvernement malgache a affiché son intention d'améliorer le contrôle des prix de transfert. En 2015, une cellule dédiée a été créée au sein de la Direction générale des impôts.

³⁶ Transfer Pricing Country Summary, Madagascar, Juillet 2015

³⁵ Norme EITI 2.5, 2016.

³⁷ Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales, paragraphes 2.13 à 2.20, juillet 2010

³⁸ Ibid., paragraphes 2.21 à 2.38, juillet 2010

³⁹ Ibid., paragraphes 2.39 à 2.55, juillet 2010

⁴⁰ Ibid., paragraphes 2.58 à 2.107, juillet 2010

⁴¹ Ibid., paragraphes 2.108 à 2.145, juillet 2010

5.3.3. Cadre fiscal

(i) Caractéristiques des impôts nationaux et locaux

Le cadre fiscal qui régit le secteur des IE est défini dans le Code minier ou le Code pétrolier, ainsi que dans le Droit commun et la loi de finance.

Tableau 4 : Cadre fiscal du secteur des IE

Description	Code minier
Engagement de stabilité de la part de l'État	8 à 20 ans
Redevance sur la première vente	2 % de la valeur du produit minier à la première vente
Impôt sur le revenu	Droit commun : 20 % Montant minimum : 100 000 ariary + 0,5 % du chiffre d'affaires (hors TVA)
Impôts sur les dividendes	20 % du montant des dividendes perçus
TVA	20 % des ventes
Impôts sur salaires et assimilés	20 % au-delà de 250 000 ariary

Les régimes spéciaux établis pour le secteur minier (Convention d'établissement et LGIM) comportent leur propre cadre fiscal, qui fait également référence au Code général des impôts. Leurs spécificités sont décrites ci-dessous :

Tableau 5 : Cadre fiscal des régimes spéciaux

Cadre	Contenu
Convention d'établissement	Cet accord spécifique a été signé entre l'État et l'entreprise QMM. L'entreprise bénéficie des avantages fiscaux suivants : (1) Réduction de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers de l'assiette fiscale pour la Taxe forfaitaire sur les transferts ; (2) Diminution de l'assiette fiscale pour la Taxe forfaitaire sur les transferts ; (3) TVA à 0 %; (4) Exonération des droits d'enregistrement ; (5) Taux réduit unique pour la taxe sur les contrats d'assurance ; (6) Réduction du taux d'imposition sur le foncier bâti ; (7) Stabilité du cadre fiscal (taux et seuils d'imposition).
Loi sur les grands investissements miniers	Cette loi s'applique aux entreprises dont les investissements dépassent 50 milliards d'ariary. Seul le projet Ambatovy est actuellement concerné par cette loi. L'entreprise est par conséquent assujettie au régime fiscal suivant : (1) Diminution de l'assiette fiscale sur la Taxe forfaitaire sur les transferts ; (2) Droit au remboursement des crédits sur la TVA ; (3) Taux d'imposition réduit et plafonnement des droits d'enregistrement ; (4) Taux d'imposition réduit et plafonnement de l'impôt sur le foncier bâti ; (5) Stabilité du cadre fiscal (taux et seuils d'imposition).

S'agissant du secteur pétrolier, un seul impôt s'applique au stade de la production. Durant la phase d'exploration, la fiscalité qui s'applique est celle du droit commun, selon les dispositions du Code général des impôts.

- Impôt direct sur les hydrocarbures, calculé à partir des bénéfices nets. Les entreprises pétrolières sont exonérées de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les plus-values ;
- Exonération de l'impôt sur les dividendes ;

⁴² Rapport 2014 de l'EITI sur Madagascar, publié en décembre 2016, Section 1.2.4

- Dispositions du droit commun pour tous les autres impôts : TVA, fiscalité des salaires, etc.

Le Code pétrolier ne prévoit pas la stabilité du cadre fiscal. En 2014, le gouvernement a annoncé un projet de réforme des Codes minier et pétrolier⁴³. Mais ceci ne s'est pas encore traduit par des effets ou changements tangibles.

(ii) Redevances et ristournes minières

1) Secteur minier

Les taux applicables pour la redevance et la ristourne définis dans le Code minier⁴⁴ sont respectivement de 0,6 et 1,4 % de la valeur des produits à leur première vente. La répartition des revenus entre les collectivités terroriales décentralisées est précisée dans l'arrêté interministériel 8887/2014 du 21 février 2014 comme suit .

- 60 % pour les communes où s'exercent les opérations minières ;
- 25 % pour les communes où sont traités et transformés les produits de l'extraction minière ;
- 15 % pour les communes où se déroulent d'autres aspects des activités minières.

L'Arrêté précise également que les quotes-parts destinées à des catégories de collectivités actuellement inexistantes devront être partagées à parts égales entre les autres catégories⁴⁵. En pratique, cette mesure concernerait les provinces autonomes, qui n'existent pas encore à ce jour.

2) Secteur pétrolier

La redevance définie dans le Code pétrolier varie de 8 à 20 % pour le pétrole brut et de 5 à 20 % pour le gaz naturel. Le Gouvernement ne collecte aucun revenu extractif en nature⁴⁶.

5.4. Contribution des IE à l'économie

5.4.1. Contribution des IE au PIB

Conformément à l'obligation 3.4 de la norme EITI, chaque pays doit communiquer des informations sur la contribution du secteur minier à l'économie pour l'exercice fiscal concerné par le rapport. Le tableau cidessous présente les données relatives à la contribution du secteur extractif au PIB de Madagascar, cette dernière étant calculée à partir des chiffres de l'Institut national de la statistique (INSTAT), de la Banque centrale de Madagascar et des rapports EITI⁴⁷.

Tableau 6: Contribution des IE au PIB

		2014			2015	
Indicateurs	millions	milliards	%	millions	milliards	%
	de \$	d'ariary		de \$	d'ariary	
Secteur des IE	10,67	27,78	4,18 %	11,28	33,10	4,84 %
GDP (à prix	255,24	649,18	100 %	232,99	683,50	100 %
constants)						

Source : Rapport 2014 et 2015 de l'EITI sur Madagascar et Banque centrale de Madagascar

⁴³ Rapport 2014 de l'EITI sur Madagascar, publié en décembre 2016

⁴⁴ Article 294 de l'arrêté n°2006-910 du 19 août 2006

⁴⁵ European Centre for Development Policy Management, n°185, avril 2016 : Secteur extractif à Madagascar : quel appui à la société civile ?

⁴⁶ Rapport 2014 de l'EITI sur Madagascar, publié en décembre 2016, première ligne page 82.

⁴⁷ Le PIB est un indicateur économique de la richesse produite chaque année par un pays, qui est la somme de la valeur ajoutée produite par chaque secteur.

Comme l'indique le tableau, la contribution des IE au PIB était de 4,84 % en 2015, un chiffre en hausse par rapport aux 4,18 % de 2014. La croissance du secteur minier a été quasi constante au cours des dix dernières années, au rythme de 0,1 à 0,2 % par an. Le poids du secteur minier dans le PIB a augmenté de manière substantielle entre 2012 et 2013 (il est passé de 0,7 % en 2012 à 3,43 % en 2013), du fait du démarrage de la phase d'exploitation de deux grands projets, QMM et Ambatovy⁴⁸.

Selon les estimations, la contribution des IE au PIB devrait continuer à croître à l'avenir puisque la plupart des entreprises sont toujours actuellement en phase d'exploration et ne génèrent donc pas d'excédents bruts d'exploitation.

Les chiffres cités plus haut sont tirés des données officielles et sont les meilleurs dont on dispose mais la question de leur fiabilité se pose. La base de données de l'INSTAT n'a pas été actualisée pour refléter toutes les évolutions du secteur des IE depuis 1984, notamment le développement du secteur pétrolier.

Par ailleurs, un volume important de la production de minéraux n'apparaît pas dans les données officielles. On estime que 30 % des saphirs et 4 % des pierres précieuses qui circulent sur les marchés mondiaux proviennent de Madagascar, avec une perte pour l'État malgache estimée à 200 millions de dollars par an ou 10 % du PIB due aux circuits informels et au trafic à grande échelle⁴⁹.

5.4.2. Contribution des IE aux investissements directs étrangers

Les entreprises du secteur des IE ont été les principales sources des investissements directs étrangers (IDE) à Madagascar. Le tableau 7 ci-dessous montre qu'elles représentaient certaines années plus de 80 % du montant total des IDE. Les grandes entreprises minières, dont principalement Ambatovy et QMM, ont investi près de 8,13 milliards de dollars entre 2005 et 2013, ce qui représente une variation significative par rapport aux décennies précédentes puisque les IDE tous secteurs confondus n'avaient pas dépassé 256 millions de dollars tous les 5 ans entre 1970 et 2004. Ambatovy et QMM ont totalisé 39 % de l'ensemble des investissements étrangers à Madagascar entre 2005 et 2009. La part que représente Ambatovy a augmenté encore en 2013, totalisant 65 % de l'ensemble des investissements pour la période 2010 à 2013⁵⁰.

Tableau 7 : IE et investissements directs étrangers (IDE) en millions de dollars

Catégorie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Montant total des IDE dans les IE	886,20	1637,50	2069,80	1360,00	1000,60	750,50
Montant total des IDE	1456,90	1914,80	2532,50	1689,10	1639,90	1783,40
Part des IDE dans les IE par rapport au total des IDE	61 %	86 %	82 %	81 %	61 %	42 %

(Source : Analyse des IDE à Madagascar, Banque centrale de Madagascar, janvier 2014)

Plus récemment le volume des IDE a accusé un net recul. En 2016, le pays a reçu 438 millions de dollars d'IDE, un chiffre en hausse par rapport aux 320 millions de 2015 cités dans le rapport 2017 de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sur l'investissement dans le monde. Le gouvernement a mis en place diverses réformes pour attirer les investisseurs dont trois principales qui portent sur l'immatriculation des sociétés, l'obtention des permis et le commerce transfrontalier⁵¹. La France, l'Île Maurice, la Chine et les États-Unis sont les principaux investisseurs à Madagascar.

⁴⁸ Rapport 2012 de l'EITI sur Madagascar, publié en janvier 2015, Section 2.1.4.1 et rapport 2014 de l'EITI sur Madagascar, publié en décembre 2016, Section 3.2.1.

⁴⁹ Rapport EITI 2015, page 91

⁵⁰ « Economic contributions from industrial mining in Madagascar », World Bank et al., 2013

⁵¹ https://en.portal.santandertrade.com/establish-overseas/madagascar/investing-3

5.4.3. Production et exportations

Le plus important volume de production pour l'année 2015 a été généré par le nickel, les boues de minerai et l'ilménite. Le nickel représentait plus de 70 % de la valeur de production totale. Les chiffres de production des principaux minerais sont repris dans le tableau 8 ci-dessous.

Tableau 8: Production de minerais, 2015

Minerai	Quantité (tonnes)	Valeur de production en milliards d'ariary	Valeur de production en millions de dollars	% du total	Régions
Ilménite	166 290	122,0	41,6	59%	Anosy
Labradorite	6 831	6,4	2,2	0,3 %	Atsimo Andrefana
Graphite	3 607	6,0	2,1	0,3 %	Atsinanana
Zircon	11 879	5,1	1,7	0,2 %	Anosy
Nickel	47 271	1 491,7	508,5	71,8 %	Atsinanana
Boues de minerai	4 817 997	335,2	114,3	16,1 %	Alaotra- Mangoro
Cobalt	3 464	110,6	37,7	5,3 %	Atsinanana
Total	5 057 339	2 077,1	708,0	100 %	

Source: EITI, 2018

Les entreprises qui ont généré le plus de revenus en 2015 ont été Dynatec Madagascar, S.A. (546 millions de dollars), Ambatovy Minerals S.A. (114,2 millions de dollars) et QIT Madagascar Minerals S.A. (43 millions de dollars).

Tableau 9: Production de minerai par entreprise, 2015

Entreprise	Commune	Région	Minerai	Tonnage	Valeur (en milliards d'ariary)	Valeur (en millions de \$)	Propriété
Ambatovy Minerals S.A.	Morarano Gare	Alaotra- Mangoro	Pulpe de minerai	4 817 997	335,2	114,2	Canada, Japon, Corée du Sud
Dynatec Madagascar	Amboditan- droho	Atsinanana	Nickel	47 271	1 491,7	508,5	Canada, Japon, Corée
S.A.	Amboditan- droho	Atsinanana	Cobalt	3 464	110,6	37,7	du sud
Etablissement	Marovintsy	Atsinanana	Graphite	1 851	2,8	1,0	Macau,
Gallois SA	Atsirakambo	Atsinanana	Graphite	1 756	2,8	1,0	Chine
Labrador Madagascar S.A.R.L	lanapera	Atsimo Andrefana	Labradorite	2580	1,5	0,5	Madagascar

Entreprise	Commune	Région	Minerai	Tonnage	Valeur (en milliards d'ariary)	Valeur (en millions de \$)	Propriété
Mada-Aust S.A.R.L	Remengoke/ Manire Behabihy/ Maniry	Atsimo Andrefana	Labradorite	757	N/A	N/A	N/A
QIT Madagascar Minerals S.A.	Mandena, Ampasy Nahampoana	Anosy	Ilménite Zircon	166 290 11 879	122,0 5,1	41,6 1,7	Madagascar (Rio Tinto)
Red Graniti Madagascar S.A.R.L.	Benonoka	Atsimo Andrefana	Labradorite	3 494	4,9	1,7	France
Graph Mada S.A.R.L. Total	Mahatsara	Atsinanana	Graphite	1 444 5 058 784	0,4 2 077	0,1 708,0	Île Maurice

Source: EITI, 2018

Le volume des exportations de minerais fournit un autre indicateur important de l'activité des IE. Conformément à la 3° obligation de la norme EITI 2013, les informations contextuelles, y compris les données sur la production des entreprises exportatrices, font partie intégrante du rapport de conciliation. Les entreprises minières et exportatrices ont communiqué des chiffres sur la production totale et le volume de minerai brut utilisé dans le processus de production, ainsi que sur le volume et la valeur des exportations.

Le secteur des IE a contribué pour 26 % aux exportations totales en 2015, un chiffre en baisse par rapport aux 38,5 % de 2014. Le nickel représente la contribution la plus importante au sein du secteur des IE, avec 82,9 % des exportations en 2015. Le minerai et le concentré de titane arrivent en 2^e position (4,9 %), suivis du chrome et de ses concentrés (4,6 %) et des pierres précieuses – hors diamants – (4.1%).

Part des IE dans les exportations

45.0%

40.0%

38.48%

30.0%

25.0%

20.0%

15.0%

10.0%

5.0%

2013

2014

2015

Figure 5 : Contribution des IE aux exportations, 2015

Source: EITI, 2018

5.5. Collecte et répartition des revenus des IE

5.5.1. Collecte des revenus des IE

Le montant total des taxes perçues par l'État en provenance des industries extractives au titre de l'exercice 2015 s'élève à 125 milliards d'ariary soit 42,6 millions de dollars. Il est supérieur au chiffre de 2014 mais inférieur à ceux de 2012 et 2013. La figure 6 et le tableau 10 ci-dessous illustrent l'évolution des revenus tirés des IE ces dernières années durant lesquelles le montant total des sommes perçues par l'État a fluctué entre 2 et 5 % de la totalité des recettes de l'État.

Figure 6 : Contribution des IE au budget de l'État



Source: EITI, 2018

Tableau 10 : Contribution des IE aux recettes de l'État

	2013				2014			2015		
Indicateurs	milliards	millions	%	milliards	millions	%	milliards	millions	%	
	d'ariary	de \$		d'ariary	de \$		d'ariary	de \$		
Recettes	8599,0	3896,6	100 %	3670,5	1413,5	100 %	3092,8	1054,3	100%	
totales										
Recettes	423,93	192,1	4,93 %	91,03	35,05	2,48%	125,0	42,6	4,04%	
provenant										
des IE										

Source: Rapports EITI 2018 et 2015 et calculs WaterAid (2013)

Les services de l'État qui perçoivent le plus de revenus sont la Direction générale des impôts (25,9 %), le Bureau du cadastre minier de Madagascar (22,3 %) et la Direction générale des douanes (17,8 %)⁵². Comme indiqué dans le tableau 11 ci-dessous, les entreprises minières ont contribué pour 62,8 % à ces recettes, celles du ciment pour 21,6 % et celles du pétrole pour 14,8 %.

Tableau 11: Répartition des revenus perçus auprès des industries extractives, 2015

Organisme public / Sous-secteur de production minérale	Recettes perçues auprès des IE (en millions d'ariary)	Recettes perçues auprès des IE (en millions de \$)	% du total
Direction générale des impôts (DGI)	32 397	11,0	25,9 %

⁵² Rapport 2013 de l'EITI

Organisme public / Sous-secteur de production minérale	Recettes perçues auprès des IE (en millions d'ariary)	Recettes perçues auprès des IE (en millions de \$)	% du total
Bureau du cadastre minier de Madagascar (BCMM)	27 847	9,5	22,3 %
Direction générale des douanes	22 220	7,6	17,8 %
Autres	18 389	6,3	14,7 %
Office des mines nationales et des industries stratégiques (OMNIS)	8 378	2,9	6,7 %
Caisse nationale de prévoyance sociale (CNaPS)	6 032	2,1	4,8 %
Contributions sociales	5 116	1,7	4,1 %
Direction générale des mines (DGM)	3 422	1,2	2,7 %
Office national pour l'environnement (ONE)	914	0,3	0,7 %
Paiements aux collectivités territoriales décentralisées	273	0,1	0,2 %
Total	124 988	42,6	100 %
Mines	78 448	26,7	62,8 %
Ciment	26 980	9,2	21,6 %
Pétrole	18 513	6,3	14,8 %
Autres	1 048	0,4	0,8 %
Total	124 988	42,6	100 %

Source: EITI, 2018

Les recettes perçues par l'État auprès des IE sont ventilées par entreprise dans le tableau ci-dessous. Il indique que les montants les plus importants ont été versés par Holcim Madagascar (21,6 % du total), Dynatec Madagascar S.A. (13,6 %), QIT Madagascar Minerals S.A. (10,5 %), Ambatovy Minerals S.A. (8,6 %) et Kraoma (6,7 %).

Tableau 12 : Tableau des revenus perçus auprès des industries extractives, par entreprise, 2015

Entreprise	Revenus perçus auprès des IE (en millions d'ariary)	Revenus perçus auprès des IE (en millions de \$)	Part des revenus provenant du secteur des IE
Holcim Madagascar	26 980	9,2	21,6 %
Dynatec Madagascar S.A.	17 025	5,8	13,6 %
QIT Madagascar Minerals S.A.	13 068	4,5	10,5 %
Ambatovy Minerals S.A.	10 783	3,7	8,6 %
Kraoma S.A.	8 418	2,9	6,7 %
Madagascar Oil S.A.	5 613	1,9	4,5 %
Tullow Oil	5 281	1,8	4,2 %
Total Exploration	3 756	1,3	3,0 %
Mainland Mining S.A.R.L.U.	3 314	1,1	2,7 %
Nova Resources S.A.R.L.U.	2 133	0,7	1,7 %
Autres	28 616	9,8	22,9 %

Entreprise	Revenus perçus	Revenus perçus	Part des revenus
	auprès des IE (en	auprès des IE (en	provenant du
	millions d'ariary)	millions de \$)	secteur des IE
Total	124 988	42, 6	100%

Source: EITI, 2018

5.5.2. Revenus versés par les IE aux collectivités territoriales

Les collectivités territoriales décentralisées comme les régions et districts reçoivent des revenus de la part des IE. Ces revenus proviennent de différentes sources : impôts directs et indirects, redevances, ristournes minières, revenu du domaines et services ou encore impôt sur le patrimoine, impôts sur le foncier bâti et non bâti, impôt sur les revenus, bénéfices et gains et enfin contributions reçues des tiers⁵³.

On observe une grande disparité dans les méthodes employées pour répartir les redevances, les ristournes minières et les frais d'administration des différentes collectivités territoriales concernées. Ces règles de répartition sont définies dans le Code minier et la législation connexe, mais elles rendent la tâche plus difficile quand il s'agit de vérifier la traçabilité et la cohérence des revenus de l'activité minière que perçoivent les services de l'État et les collectivités décentralisées (communes et régions).

Les revenus provenant des IE au niveau local sont employés à diverses fins économiques, sociales et environnementales. Le rapport 2015 de l'EITI indique que les entreprises du secteur des IE ont effectué des investissements sociaux se chiffrant à 11,5 milliards d'ariary (3,9 millions de dollars) dont la majorité sont des paiements obligatoires provenant de Dynatec. Le tableau 13 montre comment ces contributions se répartissent entre les différentes entreprises exploitantes.

Tableau 13 : Paiements sociaux effectués par les IE, 2015

Entreprises	Paiements sociaux obligatoires	Paiements sociaux volontaires (en milliard d'ariary)	Total (en milliard d'ariary)
Ambatovy Minerals S.A.	-	0,30	0,30
Dynatec Madagascar S.A.	10,76	0,05	10,8
Holcim Madagascar	-	0,20	0,20
Madagascar Consolidated Mining S.A.	-	0,001	0,001
Mpumalanga Mining Resources S.A.U.	0,03	2,9	0,03
QIT Madagascar Minerals S.A	-	0,04	0,04
Madagascar Oil S.A.	0,03	0,13	0,15
Total	10,8	0,72	11,53

Source : Déclarations des entreprises, EITI 2018

5.5.3. Communes bénéficiant de revenus des IE

Le tableau 14 ci-dessous dresse la liste des communes ayant bénéficié de fonds des grandes entreprises minières comme Kraoma, Dynatec, Ambatovy, QMM et Holcim. Ces fonds ont permis de financer la

⁵³ Les ristournes minières sont des impôts locaux qui sont dus sur la valeur des produits des mines à leur première vente. Elles sont payées par les sociétés minières en phase d'exploitation et calculées sur la base d'un pourcentage des quantités exportées par les entreprises minières. La répartition des ristournes minières s'effectue comme suit : 60 % pour la commune, 30 % pour la région et 10 % pour la province autonome (en compte d'attente auprès du Trésor public). Source : Rapport 2013 de l'EITI sur Madagascar EITI publié en janvier 20155.

construction de routes, de ponts, la réhabilitation de dispensaires, d'écoles mais aussi de couvrir les dépenses de fonctionnement des communes concernées. Plusieurs communes ont suivi les principes des budgets participatifs qui permettent aux habitants d'influencer la manière dont les fonds sont dépensés. En 2015, les cinq communes suivantes ont adopté les principes du budget participatif : Ambohibary, Ibity, Andranomanelatra, Ampasinampoana et Mandromondromotra⁵⁴.

Tableau 14 : Liste des communes bénéficiant de revenus de la part des IE

Municipalité/Région	Entreprise	Revenu versé par l'entreprise (ariary)	Revenu versé par l'entreprise (dollars) ⁵⁵	Notes
Commune rurale de rieville	Kraoma	163 730 055	55 814	Dépenses de fonctionnement pour la population (y compris services d'hygiène et d'éducation)
Commune rurale d'Amboditandroho	Dynatec S.A.	93 324 811	31 813	Dépenses de fonctionnement pour la population (y compris services d'hygiène et d'éducation)
Commune rurale d'Ambohibary	Ambatovy S.A.	383 255 658	130 647	Dépenses de fonctionnement pour la population (y compris voirie, services industriels, services d'hygiène et d'éducation)
Commune rurale d'Antanimbary	Kraoma	39 592 172	13 497	Dépenses de fonctionnement pour la population (y compris services locaux)
Commune rurale d'Antsiafabositra	Kraoma	21 417 166	7 301	Dépenses de fonctionnement pour la population (y compris services d'hygiène et d'éducation)
Commune rurale de Mandromodromotra	QMM S.A.	294 342 165	100 338	Dépenses de fonctionnement pour la population (y compris services locaux)
Commune rurale de Sonierana	QMM S.A.	9 522 515	3 246	Dépenses de fonctionnement pour la population (y compris services locaux)
Commune rurale de Tritiriva	Holcim	33 246 891	11 333	Dépenses de fonctionnement pour la population (y compris services d'hygiène et d'éducation)
Total		1 038 431 433	353 989	

⁵⁴ Les communes rurales de Brieville et Amboditrandroroho et la municipalité rurale de Sonierana ont reçu des financements de la par du secteur des IE, mais n'ont pas adopté de budgets participatifs.

⁵⁵ Banque centrale de Madagascar, taux de change moyen pour 2015 : 1 dollar US = 2933,51 ariary

Source: EITI, 2018

5.5.4. Investissement dans l'alimentation en eau potable, l'assainissement et l'hygiène

On peut évaluer les dépenses consacrées à l'alimentation en eau, à l'assainissement et à l'hygiène des communes grâce aux fonds versés par les IE. Le rapport 2013 de l'EITI indique par exemple que les ristournes minières du projet QMM ont permis de financer des investissements dans l'approvisionnement en eau de la commune rurale d'Ampasy Nahampoana. Cette contribution, combinée aux investissements pour la réparation des routes, se chiffrait à 125 000 dollars. D'autres redevances issues du projet QMM ont permis de financer des interventions sur l'approvisionnement en eau de la commune et un hôpital local, bien qu'à un moindre niveau. Madagascar Oil a octroyé 24 millions d'ariary (8 000 dollars) à WaterAid Madagascar pour installer des points d'eau à Soaloka dans le cadre de sa contribution sociale obligatoire. Comme l'indique le tableau 14, cinq communes ont utilisé des revenus issus des IE pour financer des services d'hygiène et d'éducation en 2015.

Un rapport publié par la Banque mondiale en 2015 décrit plus précisément les investissements de QMM pour les services d'eau et d'assainissement à Fort Dauphin. En partenariat avec l'opérateur public JIRAMA et la Banque mondiale, QMM a contribué à hauteur de 2 millions de dollars à la réhabilitation de l'usine de traitement de l'eau de Fort Dauphin et à la construction d'une nouvelle usine de traitement (qui comprend également un système de traitement des eaux usées). L'entreprise a en outre financé la construction de 20 puits pour l'alimentation en eau des communes de Fort Dauphin, et versé 2 millions de dollars de plus pour la construction d'une nouvelle centrale électrique pour la ville⁵⁶.

Ces contributions des IE aident à pallier le manque de financement chronique dont souffrent les collectivités locales. Une étude réalisée dans huit pays d'Afrique sub-saharienne, dont Madagascar, a en effet mis en évidence la faiblesse des budgets locaux. Les recettes, y compris les dotations versées par l'État, ne représentaient en moyenne que 1 % du PIB. Ceci peut s'expliquer par un cadre fiscal inadéquat et le peu de contribuables qui paient leurs impôts, découragés par le manque de transparence au niveau de la gestion de la fiscalité locale⁵⁷.

5.6. Analyse des perspectives à court, moyen et long terme pour les IE

Sur la base des diverses études réalisées par les analystes et organismes internationaux, Madagascar est perçue comme une destination moins attractive pour les investisseurs du secteur minier. Selon les conclusions d'une étude réalisée par l'Institut Fraser en 2015, les risques liés à la conduite d'activités à Madagascar ont dissuadé les investisseurs étrangers et les grandes entreprises minières.

Le contexte opérationnel est affecté par diverses incertitudes écononomiques, politiques et juridiques. Elles concernent notamment des insuffisances sur le plan des infrastructures et énergétique, et un manque de main d'œuvre locale dotée des compétences et de l'expertise nécessaires (Madagascar se situant parmi les 20 derniers du classement mondial pour ce dernier critère de comparaison).

La corruption est également un problème majeur auquel le pays est confronté. Le gouvernement a adopté une stratégie nationale de lutte contre la corruption en 2003 ainsi qu'une loi de répression de la corruption et une loi contre le blanchiment en 2004 pour s'attaquer au problème de la corruption dans le secteur public et dans le secteur privé, à différents niveaux⁵⁸. Mais leur application limitée sape les efforts menés pour résoudre ce problème. Selon la Direction du commerce international du ministère du Commerce des États-Unis, « le manque de mise en application de la législation existante laisse la porte ouverte à la corruption généralisée. On constate un haut degré de corruption dans tous les secteurs, mais elle est omniprésente

⁵⁶ Rapport de mise en œuvre, de finalisation et de résultat du projet « Integrated Growth Poles », Banque mondiale, 2015

⁵⁷ Gérard Chambas, Elsa Duret, « La mobilisation des ressources locales au niveau des municipalités d'Afrique subsaharienne », avril 2000

⁵⁸ Principalement la stratégie nationale de lutte contre la corruption (Loi n° 2004-030 sur la répression de la corruption et n° 2004-020 sur le blanchiment)

dans les domaines suivants : justice, police, services fiscaux, douanes, foncier, commerce, mines, industrie, environnement, éducation et santé »⁵⁹.

Le rapport 2013 de l'EITI montre que l'interdiction des exportations d'or n'a pas été efficace. Il cite la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement qui estime à 10 millions de dollars et 16 millions de dollars respectivement le montant des exportations illégales d'or en direction des Émirats arabes unis rien que pour les années 2012 et 2013. Le rapport estime que la contrebande des substances minérales représente des pertes significatives pour l'État.

Madagascar figurait au 127e rang sur 177 dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International en 2013. Le pays obtenait un score de 28 sur 100 en 2013 contre 32 sur 100 en 2012, le faisant reculer de 9 places. Selon le rapport de Transparency International, 58 % des habitants interrogés estimaient que le niveau de corruption avait augmenté au cours des deux dernières années (2012 et 2013), le secteur judiciaire étant perçu comme le plus corrompu parmi les institutions publiques, suivi de près par la police et les autorités et responsables publics⁶⁰. Madagascar a reculé et occupe désormais la 146e place dans le rapport 2016 de Transparency International.

Le système judiciaire malgache adopte une approche accommodante concernant les irrégularités financières ou de gestion. Le ministère des Finances et du Budget a la responsabilité de décider du renvoi devant la Cour des comptes et le Conseil de discipline budgétaire et financière. Le recours à des procédures pénales n'est pas considéré comme justifié pour les irrégularités financières ou de gestion commises par les responsables et personnels en charge des finances publiques.

Malgré l'existence d'une législation officielle pour lutter contre la corruption, le système judiciaire malgache ne semble pas appliquer les sanctions prévues par la loi. En 2016, la Direction du commerce international du ministère du Commerce des États-Unis constatait que « les trafiquants notoires de bois de rose et d'autres ressources naturelles, bénéficiant selon la rumeur de connexions au plus haut niveau du gouvernement, ont continué à échapper aux poursuites judiciaires en 2015. Un sentiment répandu persiste selon lequel il existe une impunité pour ceux qui ont des appuis en haut lieu. »⁶¹

Les problèmes de corruption dans le secteur des IE et dans d'autres domaines ont également été identifiés par le FMI. Le trafic de bois de rose et de pierres précieuses, la contrebande d'espèces rares et protégées, la manipulation des appels d'offre pour l'attribution des marchés publics, le trafic de drogue, ou encore les enlèvements sont des symptômes d'une corruption généralisée⁶². Du fait d'un affaiblissement des institutions, les activités telles que le blanchiment d'argent via les achats immobiliers ou le trafic de pierres précieuses, pour ne citer qu'elles, se répandent et ne peuvent pas être sanctionnées facilement par le système judiciaire. Parallèlement, le manque de données (c'est-à-dire l'absence d'un registre des propriétés), des données fiscales et bancaires insuffisantes et une coopération internationale limitée font obstacle à l'utilisation des informations internes et externes au pays pour s'attaquer à la délinquance financière. Depuis 2004, seulement quatre affaires de suspicion de blanchiment d'argent ont été jugées, qui ont résulté en deux condamnations.

6. LE FINANCEMENT DES SERVICES D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT À MADAGASCAR

6.1. Accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène

6.1.1. Taux d'accès à l'eau potable au niveau national

Le programme de suivi commun de l'OMS et de l'UNICEF pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement (JMP) indiquait en 2015 que juste au-dessus de la moitié de la population (51 %) avait au minimum accès à un approvisionnement de base en eau potable en 2015. Les chiffres pour l'accès de base

⁵⁹ Madagascar-Corruption, U.S. Department of Commerce's International Trade Administration, 11 juillet 2016

⁶⁰ Transparency International, Baromètre mondial de la corruption 2013.

⁶¹ Madagascar-Corruption, U.S. Department of Commerce's International Trade Administration, 11 juillet 2016

⁶² FMI, Republic of Madagascar, Selected Issues, 16 juin 2017.

à l'eau potable étaient de 82 % en milieu urbain et de 34 % en milieu rural. Pour l'assainissement, le JMP a indiqué que seulement 10 % de la population avait au moins accès à un système d'assainissement de base : 16 % en milieu urbain et 6 % en milieu rural. On ne dispose pas encore d'estimations sur les bases de référence actuelles pour les services d'eau et d'assainissement gérés en toute sécurité – les indicateurs retenus pour les cibles 6.1 et 6.2 de l'ODD n°6 – même si l'on sait déjà qu'ils seront significativement inférieurs aux taux d'accès aux services d'eau et d'assainissement de base 63.

Les données provenant du ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène détaillent plus précisément le niveau d'accès, les tendances ainsi que la nature des infrastructures et des services. La législation malgache définit l'eau potable comme une eau destinée à la consommation humaine qui, naturellement ou après traitement, respecte les normes organoleptiques, physico-chimiques, bactériologiques et biologiques fixées par décret⁶⁴. Si le nombre total d'habitants qui ont accès à l'eau et à l'assainissement varie selon les différentes définitions retenues, les données illustrent indubitablement que Madagascar reste un pays où l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène est limité.

Les statistiques nationales montrent que le niveau d'accès à l'eau potable a progressé de manière régulière jusqu'en 2013, année où 48 % de la population était desservie, puis s'est détérioré avec une baisse du taux d'accès qui n'était plus que de 40 % en 2014, reflétant un recul tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

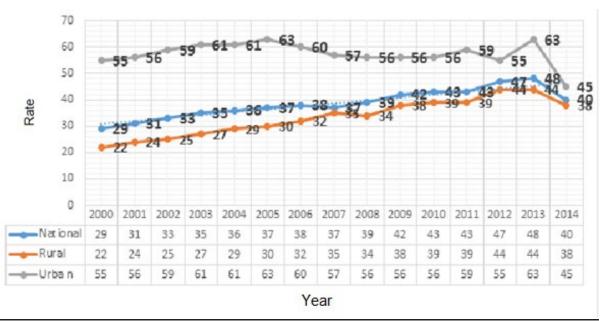


Figure 7 : Évolution de l'accès à l'eau potable entre 2000 et 201465

Source : Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène

On constate une remontée partielle du taux d'accès en 2015, avec 43 % de la population desservie mais les données de l'initiative WASH TrackFin pour Madagascar semblent indiquer que la tendance à la baisse s'est poursuivie, avec un net recul pour 2016-2017 à 26 %. On observe par ailleurs des disparités entre les zones rurales et les zones urbaines, et entre régions, comme le montre la carte ci-dessous. La région d'Analamanga affiche le taux d'accès le plus élevé avec 75 %, tandis que les taux les plus bas sont enregistrés dans les régions d'Androy, d'Alaotra Mangoro et d'Atsimo Atsinanana (avec moins de 10 %). Le pays est par ailleurs confronté à des problèmes d'entretien des infrastructures d'approvisionnement, qui ont aussi des conséquences pour les écoles et les structures de santé. La figure 8 illustre le niveau d'accès dans les différentes régions.

⁶³ Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene, OMS/UNICEF 2017.

⁶⁴ Article 38 de la loi n°98-029 du 20 janvier 1999.

⁶⁵ Rate = Taux d'accès, Year = Année

TAUX DE DESSERTE NATIONAL EN EAU POTABLE - 2017 Boeny Betsiboka Alaotra Melaky langord Itasy Vakinankaratra Légende Amoron'i Imania Menabe Taux de Desserte (%) Haute Vatovavy 0 - 20 Fitovinany Matsiatra 20 - 30 30 - 40 Ihorombe 40 - 60 Atsimo Atsimo 60 - 70 100 km

Figure 8 : Taux d'accès à l'eau potable au niveau national selon les régions

Le tableau 15 ci-après illustre le taux d'accès par région, ainsi que la nature des équipements. On considère que le nombre de personnes desservies par chaque type d'équipement est le suivant : $1 BP^{66} = 10$ personnes ; $1 BF^{67} = 250$ personnes ; $1 FPMH^{68} = 300$ personnes ; $1 PPMH^{69} = 300$ personnes.

⁶⁶ BP : Branchements particuliers

⁶⁷ BF : Bornes-fontaines

⁶⁸ Forage équipé de pompe à motricité humaine

⁶⁹ Puits équipé de pompe à motricité humaine

Tableau 15 : Taux d'accès à l'eau potable en 2015 70

Region	Population	PPMH	FPMH	BF	ВР	BF non Fonctional	BP non Fonctional	Population served	% in 2015
ALAOTRA MANGORO	1 053 692	52	8	1 661	5 745	7	-	411 028	39
MORONI MANIA	733 534	14	18	2 097	1795	14	-	370 800	51
ANAIAMANGA	3 435 466	141	16	7 013	207 415	540	-	2 579 952	75
ANALANJIROFO	1 061 924	33	107	2 356	1 660	300	-	306 587	29
ANDROY	752 926	10	573	30	436	-	-	183 094	24
ANOSY	689 189	48	582	464	3 369	-	-	281 229	41
ATSIMOANDREFANA	1 350 833	305	708	1402	14 872	120	-	510 791	36
ATSIMOATSINANANA	921 961	2	59	199	1 056	-	-	79 944	9
ATSINANANA	1 303 565	227	94	753	10 319	18	-	331 753	25
BETSIBOKA	301 120	23	73	592	827	83	-	126 039	42
BOENY	825 374	135	47	448	10 658	11	2	210 141	25
BONGOLAVA	469 209	29	12	662	2 426	38	-	171 733	37
Diana	718 135	74	104	865	11 582	91	-	292 718	41
HAUTE MATSIATRA	1 230 214	53	94	2 305	14 780	213	-	501 511	41
IHOROMBE	320 391	6	395	225	608	44	20	111 456	35
IM	751 600	-	-	3 209	1 756	76	4	532 629	71
MELAKY	305 090	10	91	98	216	4	-	57 677	19
MENAGE	616 439	619	154	508	4 381	27	-	342 890	56
SAVA	1 006 197	77	12	1 241	2 968	3	-	324 118	32
SOFIA	1 279 321	291	246	1 213	2 844	137	-	475 350	37
VAKINANKARATRA	1 849 975	47	1	5 774	9 122	151	-	870 589	47
VATOVAVY FITOVINANY	1 453 123	196	349	2 341	2 800	66	-	509 121	35
TOTAL	22 429 478	2 392	3 743	35 456	311 635	1963	26	9 581 150	43

Source : Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène

On estime que 9 581 150 personnes avaient accès à l'eau potable en 2015, la majeure partie s'approvisionnant aux 35 456 bornes-fontaines construites à travers le pays. Le nombre de puits et de forages équipés de pompes à motricité humaine sont respectivement de 2 392 et 3 743. Ils ont la capacité de desservir jusqu'à 1 840 500 personnes⁷¹.

Tableau 16 : Accès à l'eau potable dans les zones rurales en 2015

 $^{^{70}}$ BF non fonctional = BF non fonctionnelle, BP non functional = BP non fonctionnel; population served = Population desservie; % en 2015.

⁷¹ L'estimation du nombre de personnes ayant accès à l'eau est toutefois inférieure à la capacité totale d'approvisionnement pour tenir compte de la dispersion de l'habitat et de la densité de population variable, qui ne correspondent pas exactement à la capacité d'approvisionnement maximale de tous les équipements.

Region	Population	PPMH	FPMH	BF	ВР	BF non Fonctional	BP non Fonctional	Population served	% in 2015
ALAOTRA MANGORO	856 313	52	8	1 326	216	7	-	282 042	33
AMORQN'I MANIA	651 762	13	18	2 012	64	14	-	338 635	52
ANALAMANGA	2 102 762	141	16	5 930	64 156	527	-	1 331 419	63
ANALANJIROFO	830 888	26	99	2 052	876	257	-	249 925	30
ANDROY	637 956	10	541	18	173	-	-	169 014	26
ANOSY	504 136	48	577	288	680	-	-	214 021	42
ATSIMO ANDREFANA	1 127 367	304	708	712	1 453	120	-	475 970	42
ATSIMO ATSINANANA	722 415	2	33	90	132		-	37 256	5
ATSINANANA	965 127	226	94	447	440	18	-	194 379	20
BETSIBOKA	239 687	17	72	532	393	83	-	104 884	44
BGENY	517 864	135	41	83	692	10	2	84 914	16
BONGOLAVA	395 390	29	12	590	893	38	-	141 905	36
DIANA	366 157	57	86	411	131	74	-	112 007	31
HAUTE MAT5IATRA	907 656	46	60	1 630	611	149	-	358 736	40
IHORGMBE	247 880	6	389	136	384	26	2	91 116	37
jTASY	629 152	-	-	2 764	1 038	76	4	458 424	73
ME LAKY	244 031	7	90	77	216	-	-	40 195	16
MENABE	435 558	494	141	284	861	27	-	222 671	51
SAVA	704 382	73	12	766	73	3	-	194 990	28
SOFIA	964 992	255	223	1 040	86	137	-	386 837	40
VAKINANKARATRA	1 530 233	47	1	4 508	655	151	-	760 234	50
VATOVAVY FITOVINAN	1 298 767	191	342	2 277	918	77	-	479 953	37
TOTAL	16 880 515	2 179	3 563	27 973	75 151	1 794	8	6 729 527	40

Source : Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène

Les tableaux 16 et 17 illustrent l'accès à l'eau potable en milieu rural et en milieu urbain en 2015. Selon les chiffres officiels, le taux de couverture des zones urbaines est supérieur de 11 % au taux de couverture des zones rurales, qui est estimé à seulement 40 %. Le taux de couverture dans les zones rurales est très variable à travers le pays ; il est estimé à 73 % dans la région d'Itasy mais à seulement 5 % dans celle d'Atsimo Atsinanana. On constate les mêmes disparités entre régions pour l'accès en milieu urbain, avec un taux estimé à 94 % pour la région d'Analamanga contre seulement 12 % pour celle d'Androy.

Tableau 17 : Accès à l'eau potable dans les zones urbaines en 2015

Region	Population	PPMH	FPMH	BF	ВР	BF non Fonctional	BP non Fonctional	Population served	% in 2015
ALAOTRA MANGORO	197 379	-	-	335	5 529	-	-	128 986	65
AMORON'I MANIA	81 772	1	-	85	1731	-	-	32 165	39
ANALAMANGA	1 332 704	-	-	1 083	143 259	13	-	1 248 533	94
ANALANJIROFO	231 036	7	8	304	784	43	-	56 662	25
ANDROY	114 970	-	32	12	263	-	-	14 080	12
ANOSÏ	185 053	-	5	176	2 689	-	-	67 208	36
ATSIMO ANDREFANA	223 466	1	-	690	13 409	-	-	34 821	16
ATSIMO ATSINANANA	199 546	-	26	109	924	-	ı	42 688	21
ATSINANANA	338 438	1	-	306	9 879	-	1	137 374	41
BETSIBOKA	61 433	6	1	60	434	•	•	21 155	34
BOENY	307 510	-	6	365	9 966	1	1	125 227	41
BONGOLAVA	73 819	-	-	72	1 533	•	•	29 828	40
DIANA	351 938	17	18	454	11 451	17	-	180 711	51
HAUTE MATSIATRA	322 558	7	34	675	14 169	64	•	142 775	44
IHOROMBE	72 511	-	6	89	224	18	18	20 340	28
ITASY	122 648	-	-	445	718	-		74 205	61
ME LAKY	61 059	3	1	21	-	4	-	17 482	29
MENABE	180 881	125	13	224	3 520	-		120 219	66
SAVA	301 815	4	-	475	2 895	-	-	129 128	43
SOFIA	314 329	36	23	173	2 758	-		88 513	28
VAKINANKARATRA	319 742	-	-	1 266	8 467	-	-	110 355	35
VATOVAVY FITOVINANY	154 356	5	7	64	1 882	9		29 168	19
TOTAL	5 545 963	213	180	7 483	236 484	169	18	2851623	51

Source : ancien ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène

6.1.2. Taux d'accès à l'assainissement au niveau national

La législation malgache définit globalement l'assainissement comme « toute mesure destinée à faire disparaître les causes d'insalubrité, de manière à satisfaire à la protection de la ressource en eau, à la

propreté du voisinage, à la santé et à la sécurité des populations, à la salubrité publique, à l'agriculture, à la protection de la nature et de l'environnement et à la conservation des sites et des monuments ». En milieu urbain, il a également pour objet « d'assurer l'évacuation des eaux pluviales et usées ainsi que leur rejet dans les exutoires naturels sous des modes compatibles avec les exigences de la santé publique »⁷².

Rate National Rural Urbain Year

Figure 9 : Évolution de l'accès à l'assainissement de base entre 2004 et 2014

Source : Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène

Selon les données fournies par l'ancien ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène, l'accès à l'assainissement de base a baissé au cours de la décennie 2004 à 2014 : il est passé de 53 % en 2004 à 46 % en 2014. Ce recul a été plus marqué dans les zones urbaines où le nombre de personnes desservies est passé de 74 % en 2004 à 56 % en 2014 comme l'illustre la figure 9 ci-dessus. L'accès à l'assainissement en milieu rural est passé de 44 % en 2004 à 43 % en 2014.

⁷² Article 19 de la loi n° 98-029 du 20 janvier 1999

Tableau 18: Accès à l'assainissement de base au niveau national en 2015⁷³

Region	Population	Population served in 2014	in 2014	Realisatio n 2015	Additional population served in 2015	Population served in 2015	% in 2015
<u> </u>		<u>*</u>	<u>*</u>	<u> </u>	<u> </u>	<u> </u>	<u>*</u>
ALAOTRA-MANGORO	1 053 692	744 576	71	-	-	744 576	71
AMORON'I MANIA	733 534	699 750	95	-	-	699 750	95
ANALAHANGA	3 435 456	2 293 164	57	-	-	2 293 164	57
ANALANJIROFO	1 061 924	408 691	38	-	-	408 691	33
ANDROV	752 926	51 114	7	55	330	51 444	7
ANOSY	689 189	151 415	22	21	126	151 541	22
ANT5INANANA	1 350 833	741 365	55	-	-	741 365	55
ATSIMO-ANDREFANA	921 961	207 012	22	4 342	26 052	233 064	25
ATSIMO-ATSINANANA	1 303 555	68 652	5	11 660	69 960	138 612	11
BETSIBOKA	301 120	68 200	23	-	-	68 200	23
BOENY	825 374	272 226	33	241	1 446	273 672	33
BONGOLAVA	469 209	186 629	40	-	-	186 629	40
DIANA	718 135	162 775	23	-	-	162 775	23
HAUTE HATSIATRA	1 230 214	916 818	74	-	-	916 818	75
IHOROMBE	320 391	63 359	20	42	252	63 611	20
ITASY	751 800	751 800	100	-	-	751 800	100
HELAKY	305 090	40 016	13	904	5 424	45 440	15
MENABE	616 439	112 671	19	23	138	112 809	13
BAVA	1 006 197	629 681	63	431	2 586	632 267	53
SOFIA	1 279 321	170 981	13	-	-	170 981	13
VAKINAKARATRA	1 849 975	1 457 343	79	439	2 634	1 459 977	79
VATOVAVY-FITOUINANY	1 453 123	317 758	22	660	3 960	321 718	22
MADAGASCAR	22 429 478	10 533 210	47	18818	112908	10 628 909	47,

Source : Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène

Tableau 19 : Accès à l'assainissement de base dans les zones rurales en 2015

Region	Population	Population served in 2014	% in 2014	Realisatio n 2015	Additional population served in 2015	Population served in 2015	% in 2015
ALAOTRA-MANGORO	853 537	603 433	71	-	-	603 433	71
AMORON'I MANIA	650 377	579 433	89	1	1	579 439	89
ANALAMANGA	2 105 364	1 322 803	63	1	-	1 322 803	63
ANALANJIROFO	868 569	570 405	66	-	-	570 405	66
ANDROY	687 882	28 735	4	55	330	29 065	4
AN05Y	501 167	104 993	21	21	126	105 119	21
ANTSINANANA	1 127 546	530 455	47	-	-	530 455	47
ATSIMO-ANDREFANA	719 431	127 660	18	4342	26 052	153 712	21
ATSIMO-ATSINANANA	965 222	84 644	9	11 660	69 960	154 604	16
BETSIBOKA	238 788	50 611	21	-	-	50 611	21
BOENY	511 917	88 493	17	202	1 212	89 705	18
BONGOLAVA	394 411	149 213	38	-	-	149 213	38
DIANA	347 601	69 420	20	-	-	69 420	20
HAUTE HATSIATRA	906 310	659 690	73	-	-	659 690	73
IHOROHBE	246 777	50 227	20	42	252	50 479	20
ITASY	627 547	647 196	100	1	-	647 196	100
HELAKY	235 135	27 191	12	819	4 914	32 105	14
MENABE	456 271	52 400	11	23	138	52 538	12
SAVA	699 383	544 973	78	431	2 586	547 559	78
SOFIA	960 068	127 917	13	-	-	127 917	13
VAKINAKARATRA	1 530 669	913 291	60	439	2 634	915 925	60
VATOVAW-FITOVINANY	1 297 359	277 917	21	660	3 960	281 877	22
MADAGASCAR	16 931 971	7 611 106	45	18634	112 164	7 723 270	46

Source : Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène

On constate une amélioration dans les zones rurales en 2015 avec un taux d'accès estimé à 46 %, mais le recul observé dans les zones urbaines a persisté avec un taux d'accès à l'assainissement de base estimé à 54 %. Globalement, la progression en milieu rural a contribué à une légère progression du taux de

 $^{^{73}}$ Région ; Population ; Population desservie en 2014, % en 2014 ; Réalisation 2015 ; Population supplémentaire desservie en 2015 ; % en 2015.

couverture national, qui se situe à 47 % de la population soit 10 628 909 personnes (Cf. tableaux 18, 19 et 20). Selon le rapport TrackFin, le taux d'accès à l'assainissement de base a toutefois baissé de manière significative depuis 2015, avec un taux de seulement 25 % communiqué pour 2016-2017.

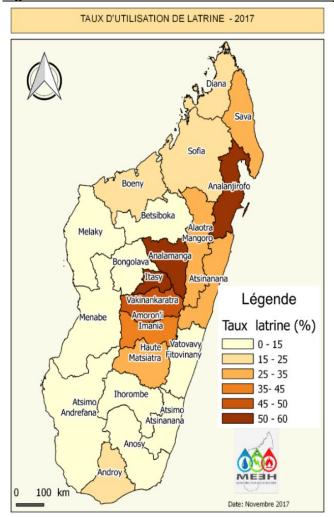


Figure 10 : Accès à l'assainissement de base au niveau national

Source : Ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures, novembre 2017

On observe en outre de fortes disparités d'accès selon les régions. Les régions d'Amoron'i Mania, Itasy et Vakinakaratra ont un taux d'accès à l'assainissement de base estimé respectivement à 100 %, 95 % et 79 % tandis qu'il est respectivement de 7 % et 11 % pour les régions d'Androy et d'Atsimo-Atsinanana. Les régions de Sofia et Menabe ne font guère mieux, avec un taux d'accès de 13 %.

La région d'Analamanga compte le plus grand nombre d'habitants ayant accès à l'assainisssement de base, avec 1 322 803 personnes en zones rurales et 1 088 321 en zones urbaines.

Tableau 20 : Accès à l'assainissement de base dans les zones urbaines en 2015

Region	Population	Population served in 2014	in 2014	Realisatio n 2015	Additional population served in 2015	Population served in 2015	% in 2015
ALAOTRA-HANGORO	201 460	126 354	63	-	-	126 354	63
AMORON1 MANIA	83 463	83 463	100	ı	-	83 463	100
ANALAHANGA	1 334 350	1 088 321	82	•	•	1 088 321	32
ANALANJIROFO	194 666	70 616	36	1	-	70 616	36
ANDROY	65 978	22 379	34	•	•	22 379	34
ANOSY	188 877	46 422	25	1	-	46 422	25
ANTSINANANA	224 959	231 770	100	•	•	231 770	103
ATSIMO-ANOREFANA	203 671	63 022	31	-	-	63 022	31
ATSIHO-ATSINANANA	339 958	34 147	10	-	-	34 147	10
BET51B0KA	62 703	17 589	28	-	-	17 589	23
BOENY	309 468	157 403	51	39	234	157 637	51
BONGOLAVA	75 345	33 736	45	-	-	33 736	45
DIANA	371 425	119 714	32	-	-	119 714	32
HAUTE MATSIATRA	325 431	206 988	64	-	-	206 988	64
IHCFIOHBE	74 010	13 132	18	•	-	13 132	13
ITA5Y	125 184	73 650	59	-	-	73 650	59
MELAKY	62 322	14 255	23	85	510	14 765	23
MENABE	151 917	47 861	32	-	-	47 861	32
BAVA	308 053	84 708	27	-	-	84 708	27
SOFIA	320 826	47 313	15	-	-	47 313	15
VAKINAKARATRA	321 598	321 598	100	-	-	321 598	100
VATOVAVY-FITOVINAFfY	157 546	60 171	33	-	-	60 171	33
MADAGASCAR	5 503 210	2931354	54	124	744	2 965 355	54

Source : Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène

6.2. La gouvernance du secteur Eau, Assainissement et Hygiène

6.2.1. Gouvernance du secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

Le secteur EAH fait partie du Plan national de développement de Madagascar dans le contexte des moyens humains nécessaires au développement. La gestion du secteur EAH a connu plusieurs réorganisations majeures des ministères concernés ces dernières années : Créé en 2017, le ministère de l'Eau, de l'Énergie et des Hydrocarbures (MEEH) était chargé de la conception, de la gestion, de la coordination et de la mise en œuvre du Plan national de développement et de la Politique générale du gouvernement pour les secteurs de l'alimentation en eau, de l'assainissement, de l'hygiène, de l'énergie et des hydrocarbures. Il remplaçait le ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH), qui avait été mis en place deux ans auparavant. En juin 2018, le gouvernement a réétabli un ministère dédié à l'EAH. Les principaux documents stratégiques incluent le Plan national d'accès à l'eau potable et à l'assainissement (PNAEPA) 2008-2012, la stratégie EAH nationale 2013-2018 et les directives à l'intention du secteur EAH 2015 à 2019. Le Code de l'eau a par ailleurs été récemment actualisé ; il traite des questions de gestion des ressources en eau et de suivi de la qualité de l'eau, ainsi que du financement et de l'organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement. Enfin, le ministère a mis en place une base de données unique pour collecter les informations à tous les niveaux⁷⁴.

La gestion des ressources en eau et de l'approvisionnement en eau est organisée différemment en milieu rural et en milieu urbain. Dans les zones urbaines, la gestion des services est assurée par l'opérateur public national JIRAMA, et généralement par des opérateurs privés ou communautaires en zone rurale. Sur le plan institutionnel, au-delà du pouvoir central, la coordination de la gestion du secteur et notamment de l'approvisionnement en eau potable se fait au niveau des directions régionales de l'EAH. Les communes

⁷⁴ Initiative TrackFin, OMS et MEEH, Madagascar, 2018.

assurent généralement la maîtrise d'ouvrage des projets qui concernent les infrastructures d'approvisionnement en eau.

Les directions régionales ont aussi pour mission de coordonner le secteur de l'assainissement à l'échelle de la région. Cela étant, ce sont les habitants, par le biais des systèmes d'assainissement total porté par la communauté (ATPC) ou les ménages eux-mêmes qui en assument la responsabilité. L'organisation des services à l'échelle plus locale se fait donc beaucoup plus selon une logique communautaire et rencontre encore de nombreux problèmes, liés notamment aux comportements. La politique et stratégie de Madagascar pour l'assainissement comporte 7 axes stratégiques : le renforcement institutionnel et le partage des responsabilités, l'amélioration de la performance des services d'assainissement, l'adoption d'un mode de financement efficace et abordable pour les usagers, l'adaptation des technologies et la réduction des coûts d'investissement, la priorisation au niveau national de la sensibilisation à l'hygiène, le renforcement des actions de veille et enfin la maîtrise et le contrôle de l'impact environnemental. Selon la stratégie nationale pour l'assainissement, l'assainissement liquide comprend les eaux usées, la gestion des eaux de ruissellement et la gestion des excréta humains à la fois dans les zones urbaines et rurales⁷⁵.

6.2.2. Agenda 2030 pour le développement durable

Si la Grande Île pays a connu une instabilité politique majeure au cours de la dernière décennie, qui s'est traduite par la volatilité des relations avec ses partenaires internationaux, elle a toujours fait preuve de cohérence par rapport à l'alignement de ses politiques et activités sur les principes et objectifs mondiaux de développement et sur la question de l'amélioration de l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène. Ces principes ont été incorporés dans les engagements pris au niveau international, tant par le passé dans les objectifs du Millénaire pour le développement qu'aujourd'hui dans les Objectifs de développement durable et l'Agenda 2030 pour le développement durable.

En tant qu'État membre des Nations unies, Madagascar avait signé la déclaration du Millénaire en l'an 2000, qui présentait la feuille de route mondiale pour réduire la pauvreté et la faim et progresser en matière de santé, d'égalité hommes-femmes, d'éducation et d'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène. Concernant ce dernier secteur, l'engagement portait sur l'OMD n°7, axé sur un environnement durable, dont la cible 7c visait à réduire de moitié d'ici 2015 la population des pays en développement privée d'accès à l'eau potable et à des services d'assainissement de base.

Pour Madagascar, cette cible s'est traduite par l'atteinte d'un taux d'accès de 68 % pour l'accès à l'eau potable, et de 54 % pour l'assainissement. Le rapport 2015 du JMP estimait que Madagascar n'avait fait que des progrès modérés par rapport à la cible Eau potable (en atteignant un taux d'accès de 52 % à un système « amélioré » d'approvisionnement en eau potable) et des progrès limités ou nuls sur l'assainissement (en atteignant un taux d'accès à un système d'assainissement « amélioré » de 12 %). Les nouvelles cibles 6.1 et 6.2 fixées dans le cadre des ODD – qui visent l'accès universel à des services d'eau et d'assainissement gérés en toute sécurité – représentent un défi autrement plus difficile à relever pour le pays.

6.2.3. Rapport GLAAS

Nombre de cadres et politiques nécessaires pour progresser dans la fourniture des services EAH sont en place. Le rapport GLAAS (Analyse et évaluation mondiales de l'ONU-Eau sur l'assainissement et l'eau potable) 2017 indique que Madagascar dispose de cadres légaux et de politiques publiques claires en matière de gestion des ressources en eau, de services d'approvisionnement en eau en milieu rural et urbain, et de promotion de l'hygiène et de l'assainissement, mais note le faible niveau de participation des usagers et communautés. Il précise également que le pays s'est doté de politiques et de plans qui intègrent la question de l'égalité, avec des mesures spécifiques en direction des femmes, des populations pauvres et des personnes handicapées⁷⁶. Madagascar a également institué des systèmes de tarifs sociaux pour rendre les services plus abordables pour les foyers les plus modestes, ainsi que des aides subventionnées pour les organismes de microfinance permettant d'accorder des prêts aux ménages modestes qui ont besoin de

⁷⁶ « Financing universal water, sanitation and hygiene under the Sustainable Development Goals », Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water (GLAAS) report, 2017.

financer la construction de latrines ou le raccordement au réseau local d'approvisionnement en eau. Malgré ces initiatives, Madagascar a tout de même obtenu de moins bons résultats que les autres pays étudiés s'agissant des mesures spécifiques prévues dans ses plans de financement pour cibler les ressources en direction des populations vulnérables.

Madagascar a également élaboré un plan de financement et un budget précis pour le secteur EAH (Cf. tableau 21 ci-dessous). Ces plans portent sur l'eau et l'assainissement en milieu rural et urbain, et sur la promotion de l'hygiène au niveau national. Les rapports de dépenses sont librement accessibles et permettent de comparer les dépenses par rapport aux fonds initialement prévus. Le pays a par ailleurs pris des mesures importantes pour coordonner les fonds des bailleurs. Un Secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide a été établi pour coordonner les cadres d'intervention au niveau central avec les partenaires du développement, les bailleurs et les ONG internationales. Il s'appuie sur une base de données comme outil clé pour centraliser les engagements par sous-secteur ainsi que les décaissements, en ventilant les données par sous-secteur et région. Cette base de données est actualisée tous les trimestres. Madagascar a également effectué une revue sectorielle conjointe impliquant les acteurs publics et les principaux partenaires du développement en 2015, qui s'est traduite par l'élaboration d'un plan d'investissement pour le secteur. Ces éléments ont contribué à des résultats relativement satisfaisants au niveau de l'absorption des fonds extérieurs. Le rapport GLAAS rapporte un taux d'absorption de 75 % des fonds pour chaque sous-secteur : Eau/assainissement, Milieu rural/milieu urbain.

Autre indication de la volonté du pays d'améliorer la performance du secteur EAH, sa participation à l'initiative TrackFin de l'OMS. Ce processus repose sur une évaluation détaillée de tous les flux financiers qui alimentent le secteur de l'EAH (fonds publics, privés, domestiques et extérieurs). Bien que cette initiative en soit à ses tout débuts, les ateliers TrackFin ont suscité la participation au plus haut niveau gouvernemental, dont celle du Premier ministre, du ministre des Finances et du ministre en charge de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène.

6.3. Conséquences du faible niveau d'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène

Les taux d'accès relativement faibles à l'EAH décrits plus haut ont des effets néfastes sur la santé des Malgaches. En 2012, 2 558 enfants de moins de cinq ans sont décédés à cause de services EAH inadéquats, soit 72,6 pour 100 000⁷⁷. Madagascar affiche l'un des taux les plus élevés au monde pour les retards de croissance chez l'enfant : 49,2 % des enfants de moins de cinq ans sont concernés, et 15,9 % souffrent d'émaciation⁷⁸.

Sur le plan financier, la Banque mondiale estime que les mauvaises conditions d'assainissement coûtent 201 milliards d'ariary, soit 103 millions de dollars, à Madagascar chaque année⁷⁹. Ce chiffre représente 5 dollars par personne et par an, ou 1 % du PIB malgache. Selon les données analysées, 12 millions d'habitants utilisent des latrines non hygiéniques ou collectives et 6,6 millions ne disposent d'aucune latrine et pratiquent la défécation en plein air. Les répercussions des mauvaises conditions d'assainissement ne touchent pas toute la population de la même manière : le quintile le plus pauvre de la population est 12 fois plus à même de pratiquer la défécation en plein air que le quintile le plus riche, et le poids économique repose de manière disproportionnée sur les populations pauvres du fait des effets négatifs sur la santé, l'éducation et les moyens de subsistance.

Selon les estimations, la défécation en plein air coûterait à Madagascar plus de 48 millions de dollars par an⁸⁰. Le coût par habitant est plus élevé que pour toutes les autres formes d'assainissement « non amélioré », à cause des coûts supplémentaires principalement associés au temps nécessaire pour trouver un lieu pour aller faire ses besoins. Les autres coûts associés aux mauvaises conditions d'assainissement

⁷⁷ Rapport GLAAS, 2017.

⁷⁸ « Towards effective integration of nutrition and water, sanitation and hygiene - the Madagascar experience », WaterAid, Action contre la Faim, 2018.

⁷⁹ Programme Eau et Assainissement (WSP), mars 2012 : Economic impacts of poor sanitation in Africa.

⁸⁰ Ibid.

incluent le temps passé pour aller aux toilettes publiques, le temps d'attente et le paiement des frais d'utilisation. Ces coûts ne sont pas pris en compte dans les estimations citées plus haut étant donné la difficulté de chiffrer la part que représentent les usagers des latrines publiques dans la catégorie des latrines collectives.

Il est également difficile d'imputer les coûts liés à la santé par catégorie d'équipement sanitaire. L'assainissement, ou l'absence d'assainissement, constitue un risque de santé publique. La santé des habitants n'est pas simplement affectée par leurs propres pratiques mais aussi par celles de leurs voisins. Les maladies d'origine hydrique qui résultent de la défécation en plein air ou d'autres pratiques non hygiéniques peuvent concerner n'importe quel individu. Et la défécation en plein air s'accompagne aussi de coûts sociaux importants. L'atteinte à la dignité et le manque d'intimité ou le risque d'agression physique et sexuelle ne peuvent pas être mesurés facilement en termes monétaires, mais ils font néanmoins partie de la réalité quotidienne pour ceux qui n'ont pas accès à des installations sanitaires sûres.

6.4. Financement du secteur

Le tableau 21 illustre la contribution des fonds publics et des bailleurs au financement du secteur. Il montre que le financement total a été volatile au cours de la période 2010 à 2017. Il a atteint son plus haut niveau en 2010 avec 71,3 milliards d'ariary (32,3 millions de dollars) et son plus bas niveau en 2015 avec 31 milliards d'ariary (14 millions de dollars). Le rapport GLAAS reprend les chiffres récents communiqués par le gouvernement faisant état d'un budget EAH du même ordre de grandeur, soit 24 millions de dollars. Le tableau 21 montre une augmentation du budget 2017 à 118,8 milliards d'ariary, soit 53,8 millions de dollars.

<u>Tableau 21 : Évolution du budget EAH de l'État entre 2010 et 2017, en incluant l'aide budgétaire des bailleurs</u>

Sector	201	0	201	11	201	L2	201	13	20:	14	20:	15	201	.6	201	7
Water	56,018	79%	53,549	83%	20,468	64%	34,623	65%	20,455	63%	20,871	67%	22,246	57%	94,470	80%
Sanitation	15,239	21%	11,065	17%	11,357	36%	18,691	35%	12,134	37%	10,125	33%	16,680	43%	24,281	20%
HYGIENE		0%		0%		0%		0%		0%		0%		0%		0%
TOTAL in MGA million	71,257	100%	64,614	100%	31,826	100%	53,314	100%	32,589	100%	30,996	100%	38,926	100%	118,750	100%
TOTAL in USD million		100%	29.3	100%	14.4	100%	24.2	100%	14.8	100%	14.0	100%	17.6	100%	53.8	100%

Source : Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (convertis en dollars à taux de change constant⁸¹)

La baisse progressive du niveau des dépenses publiques allouées au secteur EAH après 2009 par les lois de finance successives est le résultat d'une réduction des financements domestiques et extérieurs. L'instabilité politique qui a prévalu entre 2009 et 2014 s'est traduite par la suspension des financements de plusieurs bailleurs externes importants, dont la Banque africaine de développement, l'Union européenne et la Banque mondiale. Il a donc fallu opérer des coupes budgétaires annuelles systématiques et réduire les programmes et activités des agences gouvernementales. L'instabilité politique a également contribué au ralentissement de l'activité du secteur privé, qui s'est elle-même traduite par une baisse des recettes fiscales perçues par l'État. Une autre raison de cette baisse tient au fait que le gouvernement malgache a décidé de prioriser actuellement les secteurs qu'il considère comme plus directement liés à la croissance économique du pays.

Le sous-secteur de l'approvisionnement en eau a bénéficié d'un plus haut niveau de priorité que l'assainissement et l'hygiène au cours de la période étudiée, l'assainissement ne représentant que 17 % des dotations totales en 2011. Ce pourcentage a augmenté au cours des années suivantes pour atteindre 43 % du financement total en 2016, et bien que ce chiffre soit retombé à 20 % en 2017, le budget a augmenté en

⁸¹ Banque centrale de Madagascar, taux de change moyen pour 2013 : 1 dollar US = 2 206,91 ariary

valeur absolue, avec une enveloppe de 24,3 milliards d'ariary, soit 10,8 millions de dollars. Le gouvernement a indiqué un budget nul pour l'hygiène pour l'ensemble de la période concernée.

Le financement extérieur provenant des bailleurs représente 70 % des investissements hors-ménages pour le secteur, bien qu'il reste relativement faible en valeur absolue. Les décaissements bruts d'APD pour la période 2014 à 2016 se sont chiffrés à 21,3 millions en 2014, 12,4 millions en 2015 et 11 millions en 2016, soit une moyenne annuelle de 14,9 millions. Les principaux bailleurs du secteur à Madagascar ces dernières années ont été le Fonds africain de développement (12,2 millions en 2014, 3,1 millions en 2015 et 0,01 million en 2016), l'Agence française de développement (3,9 millions en 2014, 4 millions en 2015 et 3,6 millions en 2016), l'Union européenne (2,2 millions en 2014, 1,8 million en 2015 et 2,4 millions en 2016) et l'UNICEF (1,2 million en 2014, 1,7 million en 2015 et 1,2 million en 2016). Les zones urbaines et l'entreprise nationale de l'eau JIRAMA ont souvent été les destinataires prioritaires des fonds des partenaires du développement à Madagascar⁸².

Madagascar a signé les déclarations d'e-Thekwini et de Sharm Al-Sheikh (2008) de l'Union africaine ainsi que la déclaration de Ngor (2015). La déclaration de Ngor inclut l'engagement d'établir et de suivre les lignes budgétaires pour l'assainissement et l'hygiène de sorte qu'elles augmentent de manière progressive chaque année pour arriver au niveau minimum de 0,5 % du PIB d'ici 2020. Le budget de 24 millions de dollars communiqué pour le rapport GLAAS représente 0,24 % du PIB; et étant donné le niveau de priorité relativement faible accordé à l'assainissement et à l'hygiène (qui représentent entre 20 et 40 % du budget EAH total), le gouvernement n'affecterait qu'un cinquième à un dixième de ce qui serait nécessaire pour respecter l'engagement de Ngor d'ici 2020.

6.5. Besoins de financement

Plusieurs études ont identifié le manque de financement comme obstacle majeur à la progression du secteur EAH. On peut citer le rapport de situation de la Banque mondiale (CSO) pour Madagascar, le rapport 2011 « Off Track, Off Target » de WaterAid, l'outil d'analyse de l'UNICEF des points de blocage en matière d'EAH ou encore le rapport GLAAS 2017⁸³. Au-delà du financement globalement insuffisant, le rapport CSO a révélé un manque de financement pour la gestion des données et des résultats. À l'inverse du rapport GLAAS, les obstacles à la capacité d'absorption et le manque d'équité au niveau de l'exécution des programmes sont identifiés comme freins aux avancées, conduisant à l'exclusion des habitants qui vivent dans l'extrême pauvreté⁸⁴.

L'UNICEF a également cherché à quantifier les difficultés de financement du secteur. Selon son rapport « Investing in Water, Sanitation and Hygiene in Madagascar », compte tenu du faible niveau de pérennité et de la nécessité d'investir de manière adéquate dans le fonctionnement et l'entretien des installations, le niveau actuel de dépenses chiffré à environ 1 dollar par personne et par an n'est pas suffisant pour obtenir des progrès suffisants⁸⁵.

Le rapport note que les principaux résultats intermédiaires qui doivent être atteints par le gouvernement malgache en matière d'EAH d'ici 2019 incluent une augmentation du taux d'accès à des systèmes d'assainissement améliorés de 12 % à 17 % et une augmentation du taux d'accès à un service d'eau amélioré de 52 % à 68 % 6. Ces résultats nécessitent des dépenses d'investissement estimées entre 475 et 847 millions de dollars au cours des quatre prochaines années 87. Le rapport GLAAS chiffre pour sa part les besoins d'investissement pour l'EAH à 516 millions de dollars pour les années 2017 à 2019, le ministère des

⁸² Voir par exemple, TrackFin 2018.

⁸³ UNICEF « Madagascar WASH Sector Service Provision: Bottleneck Assessment » 2014 report

⁸⁴ Depuis 2006, les Country Status Overviews (CSO) ont permis d'évaluer le secteur EAH et les principaux points de blocage qui freinent les progrès. Ils identifient la manière dont les investissements peuvent être orientés pour surmonter les points de blocage systématiques du secteur, des politiques et stratégies aux résultats, à l'adoption des services à leur utilisation. Cet outil d'évaluation a été élaboré par le programme Eau & Assainissement de la Banque mondiale et mis en œuvre en Afrique dans le cadre d'un partenariat avec diverses organisations dont AMCOW (le conseil des ministres africains chargés de l'eau), UNICEF, le PNUD et d'autres partenaires.

 $^{^{85}}$ UNICEF $\scriptstyle
m w$ Investing in Water, Sanitation and Hygiene in Madagascar $\scriptstyle
m w$, juillet 2016

⁸⁶ UNICEF « Investing in Water, Sanitation and Hygiene in Madagascar », juillet 2016

⁸⁷ Ibid

Finances et du Budget et le Secrétariat pour la coordination de l'aide extérieure estimant que seulement 38 % de ces besoins sont actuellement couverts.

L'UNICEF estime que les dépenses d'investissement nécessaires pour permettre à l'ensemble de la population d'accéder durablement à l'eau potable et à l'assainissement totalisent environ 1,5 milliard de dollars. Ce chiffre est comparable aux estimations de la Banque mondiale selon lesquelles l'accès à des services EAH de base coûterait 149 millions de dollars par an entre 2015 et 2030. Mais le coût qui résulterait du fait de ne pas fournir ces services serait encore plus élevé. Le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement coûte chaque année jusqu'à 567 millions de dollars à Madagascar, soit 25 dollars par personne et par an. On peut donc en déduire que le bénéfice économique résultant de l'atteinte des cibles relatives à l'eau et à l'assainissement serait de 1,67 pour l'assainissement et 3,2 pour l'eau. Ainsi, pour chaque dollar investi dans l'approvisionnement en eau, le retour sur investissement serait de 3,2 dollars⁸⁸.

Les coûts associés à l'atteinte des cibles ODD 6.1 et 6.2 sont encore plus élevés. La Banque mondiale estime que la fourniture de services d'eau et d'assainissement gérés en toute sécurité représentera pour le pays un coût de 1,02 milliard de dollars par an, soit 9,07 % du PIB⁸⁹.

L'estimation des coûts liés au développement et aux interventions du secteur Eau & Assainissement doit inclure l'intégralité des dépenses d'investissement et des coûts de fonctionnement annuels. Les besoins de financement concernent donc aussi les frais de fonctionnement et d'entretien. La pérennité financière des services d'eau constitue un défi majeur pour le gouvernement. Le rapport GLAAS indique en effet que la facturation des services et la contribution des ménages couvrent moins de 50 % des frais de fonctionnement et d'entretien de base des services d'approvisionnement en eau⁹⁰.

6.6. Impact des IE sur le secteur EAH (financement et dépenses)

La contribution des IE aux progrès du secteur EAH se fait indirectement au travers des impôts payés à l'administration centrale et aux collectivités locales là où s'exercent leurs activités. Dans les communes de Tamatave et Fort Dauphin par exemple, les sociétés minières sont les principaux contribuables, et par le biais des budgets participatifs, les habitants de ces communes peuvent influencer la manière dont sont affectés les revenus. Dans ces communes, les fonds ont servi à payer les salaires des employés communaux et les infrastructures locales, notamment l'approvisionnement en eau, les écoles ou l'entretien des routes⁹¹.

Il n'est pas possible d'identifier directement où les revenus provenant des IE aboutissent au sein du budget national, et il n'existe pas de traçabilité de leur contribution à un secteur particulier. À l'échelle locale, les autorités ne fournissent que rarement des informations sur la manière dont les revenus issus de la taxation des activités minières sont employés. De plus, les services EAH sont souvent gérés par des organisations de la société civile.

Cela étant, sur la base des données disponibles et à mesure que la transparence s'améliore au niveau des finances publiques, du secteur des IE et du secteur EAH (avec la contribution de l'EITI et du GLAAS/TrackFin pour ces deux derniers), il sera possible d'évaluer comment Madagascar peut tirer meilleur parti de ses richesses naturelles pour progresser dans le domaine de l'EAH, et plus largement du développement durable.

_

⁸⁸ UNICEF « Investing in Water, Sanitation and Hygiene in Madagascar », juillet 2016

⁸⁹ « The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene » ; (Table 2.1), Guy Hutton et Mili Varughese, janvier 2016

⁹⁰ Le rapport de l'UNICEF indique que pour pérenniser l'AEP en milieu rural, la part des investissements totaux à engager après la construction est chiffrée à environ 76 % pour les réseaux d'adduction et 50 % pour les puits et forages équipés de pompes manuelles.

⁹¹ Cf. https://eiti.org/

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le pouvoir central et les collectivités territoriales décentralisées de Madagascar sont confrontés à de multiples défis pour honorer leur engagement de permettre à tous les citoyens d'avoir accès à des services d'eau et d'assainissement gérés en toute sécurité (cibles ODD 6.1 et 6.2). Le rapport 2017 du JMP de l'OMS/UNICEF estime que juste au-dessus de la moitié de la population, soit 51 %, a au minimum accès à un approvisionnement de base à l'eau potable, et que 10 % a au minimum accès à un assainissement de base. Si on ne dispose pas encore d'estimations, l'accès à des services gérés en toute sécurité sera encore plus faible, ce qui signifie que plus de 22 millions d'habitants sur les 25 que compte le pays ne peuvent pas exercer au moins un de leurs droits fondamentaux à l'eau et à l'assainissement. La population malgache devrait par ailleurs augmenter de 11 millions d'ici 2030.

L'ampleur de la tâche se reflète dans le montant des investissements nécessaires pour concrétiser les cibles ODD: 9,07 % du PIB, soit plus de 1,02 milliard de dollars par an jusqu'en 2030. Ce chiffre est à comparer avec le récent budget consacré à l'EAH de 24 millions de dollars (dépenses d'investissement et de fonctionnement) pour l'année 2016, ou bien aux dépenses publiques combinées à celles des bailleurs qui ont été chiffrées dans le rapport GLAAS à 90 millions de dollars (26 millions pour l'État, 64 millions pour les bailleurs). Même si on estime que les usagers dépensent une somme équivalente à celle de l'État pour accéder aux services, ces chiffres mettent en lumière les importants besoins annuels de financement. Le rapport GLAAS 2017 confirme que Madagascar dispose de moins de 50 % des fonds requis pour atteindre ses cibles nationales pour les quatre sous-secteurs (approvisionnement en eau rural et urbain, et assainissement rural et urbain).

Si le secteur des IE de Madagascar n'est pas aussi important que celui de beaucoup de ses voisins africains, il serait néanmoins possible de combler une partie de ces besoins de financement en mobilisant les ressources domestiques liées aux IE. Si certaines entreprises du secteur des IE soutiennent des objectifs locaux de développement – notamment pour les services EAH –, leur contribution ne se fait pas d'une manière cohérente et planifiée apte à renforcer les services locaux et le secteur EAH plus globalement. Pour mobiliser davantage les fonds nécessaires, il faudra que les pouvoirs publics, les entreprises et la société civile agissent sur différents fronts afin de renforcer la transparence, resserrer les mailles du filet fiscal et lutter contre la manipulation des prix de transfert et la corruption. Pour y parvenir, il faudra aussi la coopération et l'appui continus et plus affirmés des autres pays et des institutions internationales.

Le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre significative pour renforcer et élargir l'assiette fiscale par rapport au niveau actuel. Les recettes globales de l'État ne représentaient que 13 % du PIB en 2016. Ce pourcentage est l'un des plus faibles du monde, par rapport notamment à la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne qui se situe à 17,4 % du PIB et au 29 % du PIB pour l'Afrique du Sud, deuxième économie du continent. Des données de plus en plus nombreuses montrent que les pays où les revenus de la taxation sont inférieurs à 15 % du PIB ont du mal à financer ne serait-ce que les fonctions de base d'un État⁹². Si les recettes publiques n'augmentent pas au-delà de ce seuil il sera difficile pour Madagascar d'améliorer réellement les principaux indicateurs sociaux.

Renforcer la gouvernance du secteur des IE est l'une des composantes cruciales de la lutte contre la corruption au niveau public et privé. Il faut pour cela agir sur plusieurs fronts. Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, le gouvernement perd une part significative de revenus à cause du trafic illégal de substances minérales : Rien qu'en 2012 et 2013, les exportations illégales d'or à destination d'un seul pays ont représenté une valeur de 26 millions de dollars. Les réformes législatives sont un élément essentiel de la stratégie de lutte contre la corruption, et doivent s'accompagner d'un renforcement de l'indépendance des institutions concernées, du développement des capacités, de la transparence et de la mobilisation active de la société civile⁹³. Le gouvernement a mis en place une stratégie

⁹³ Cf. FMI, 2016.

⁹² Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo et Philippe Wingender, (2016). « *Political Institutions, State Building, and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point »*, IMF Working Paper WP/16/233.

en la matière, qui vise à renforcer la législation anti-corruption, à accroître l'indépendance et les moyens des agences publiques anti-corruption ainsi que l'intégrité du système judiciaire⁹⁴. La mise en œuvre de ces dispositions constitue le principal défi, et la communauté internationale doit être prête à soutenir le gouvernement dans cette démarche cruciale⁹⁵.

Il est vital de poursuivre la dynamique engagée vers plus de transparence et de redevabilité. Le FMI recommande que le gouvernement communique davantage d'informations sur les données et activités des multinationales et des entreprises publiques qui opèrent dans le secteur des IE⁹⁶. Dans le cadre des obligations relatives à l'EITI, le gouvernement doit chercher à améliorer la transparence et à lutter contre la corruption à toutes les étapes de la filière extractive, qu'il s'agisse de l'attribution des permis, de la négociation de leurs termes, du recouvrement des taxes, mais aussi de l'allocation des fonds publics. Le gouvernement doit aussi inclure l'obligation de divulguer le nom des propriétaires réels des entreprises dans la législation. Il s'agit d'une des obligations de la norme EITI depuis le 1er janvier 2017. Le pays accuse sur ce point du retard par rapport à de nombreux autres pays africains, en particulier ceux qui sont membres de l'EITI. L'opacité quant aux propriétaires réels des entreprises du secteur des IE laisse la porte ouverte aux abus, et au-delà de la législation, des mesures efficaces incluraient notamment la nécessité de former les nouvelles institutions et leur personnel à gérer cette question de la propriété réelle. La communauté internationale doit aussi chercher à renforcer les organisations de la société civile pour permettre une coopération accrue entre les différents secteurs du développement ainsi qu'un renforcement et une plus grande efficacité des mécanismes de redevabilité.

Supprimer les failles des régimes fiscaux et mettre fin aux traitements fiscaux préférentiels non justifiés au sein du secteur pourraient être deux façons d'accroître significativement la mobilisation des ressources domestiques⁹⁷. Le faible niveau de recouvrement de l'impôt résulte d'une conjugaison de plusieurs facteurs, dont la corruption, le non-respect des lois et les exonérations fiscales, la gestion fiscale du pays étant très en deçà des meilleures pratiques internationales en la matière selon le FMI. La principale exonération concerne les quelque 600 entreprises « franches » qui sont exonérées d'impôt sur les bénéfices durant leurs cinq premières années d'activité et s'acquittent ensuite d'un impôt sur les bénéfices au taux réduit de 10 %. Le pays doit aussi renforcer les mesures visant à empêcher la manipulation des prix de transfert au sein du secteur des IE. Compte tenu de la complexité de cette question, le gouvernement doit faire appel à un appui technique auprès d'acteurs expérimentés dans ce domaine, dans la mesure où chaque filière du secteur extractif (pétrole, or, bauxite, minerai de fer, etc.) possède ses propres risques et caractéristiques.

Le gouvernement pourrait développer les incitations au rapatriement des revenus illégaux et la mobilisation des fonds supplémentaires tirés des IE via un fonds spécifique dédié au financement des ODD, dont l'ODD n°6. Les liens d'interdépendance entre les différents ODD sont une opportunité de développer la coopération et la coordination entre les secteurs concernés. Supervisé par le pouvoir central, les collectivités territoriales et la société civile, ce type de fonds dédié constituerait un moyen puissant et incitatif de collecter des recettes supplémentaires, permettant d'améliorer la gestion des finances publiques et de stimuler le développement durable à Madagascar à l'horizon 2030.

Ces mesures peuvent apporter une contribution majeure au renforcement de la mobilisation des ressources domestiques à Madagascar, en levant des moyens si nécessaires pour l'EAH et le

⁹⁴ D'autres aspects incluent la mise en place d'un système d'information permettant de suivre toutes les affaires de lutte contre la corruption et de rendre le Conseil de discipline budgétaire et financière pleinement opérationnel, FMI, 2016.

⁹⁵ Les agences anti-corruption doivent aussi être dotées de moyens financiers suffisants et être libres de toute ingérence politique. Nombre de ces institutions ont initialement été financées par les bailleurs. Des réserves persistent concernant les liens entre le BIANCO et la présidence. Le gouvernement vise à allouer 0,3 % du PIB du budget global de l'État (soit environ 30 millions de dollars) à la lutte contre la corruption (SNLCC, 2015). L'enveloppe totale allouée aux organismes anti-corruption BIANCO, SAMIFIN et CSI s'élevait en 2017 à seulement 2,5 millions de dollars environ, alors qu'environ 6,5 millions avaient été demandés, FMI 2016.

⁹⁶ Les industries extractives – mines industrielles, artisanales et activités forestières – ont besoin d'être correctement supervisées et de fonctionner dans le respect des règles pour que les bénéfices économiques puissent être partagés de manière équitable au lieu d'être confisqués par quelques initiés. Pour permettre une répartition équitable, le gouvernement doit pouvoir percevoir une part adéquate des profits par le biais d'un régime fiscal approprié, en utilisant les recettes supplémentaires perçues pour améliorer la fourniture de biens et services publics, FMI, 2016.

⁹⁷ Le FMI a également mis en avant la nécessité d'améliorer la gestion et les systèmes de recouvrement des impôts, d'améliorer le respect des normes et de réduire les failles du régime fiscal (FMI, 2016).

développement durable, comme le prévoit l'ODD n°17⁹⁸. Plusieurs initiatives internationales soutiennent l'atteinte de l'ODD n°17, et offrent la possibilité pour Madagascar de renforcer ses capacités dans ce domaine critique. On peut notamment citer l'Addis Tax Initiative, le dispositif « Inspecteurs des impôts sans frontières » porté par l'OCDE et le PNUD, le cadre de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) ou encore la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales⁹⁹.

Enfin, il est important que le gouvernement élabore ses plans sur la base d'une vision à long terme de sa gestion des IE. Les pays qui ont réussi à gérer leur secteur extractif de manière efficace, comme le Botswana ou la Norvège, ont montré leur aptitude à mettre en place des systèmes de gouvernance, de transparence et de prévision à long terme. L'incapacité à réguler efficacement le secteur des IE provoquera des problèmes environnementaux à long terme et finira par affaiblir les efforts de développement. La déforestation incontrôlée, la destruction de la biodiversité et la dégradation des ressources en eau auxquelles on assiste actuellement, combinées à l'attribution peu judicieuse et quasiment illimitée de permis sur terre et en mer pour l'extraction de minerai et l'exploitation du pétrole lourd, risquent de détruire le patrimoine unique et le potentiel de Madagascar. La Grande Île fait en outre partie des pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique à cause d'un faible niveau d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, d'une dépendance à une agriculture tributaire des pluies, d'un risque élevé de subir des phénomènes météorologiques extrêmes et d'une grande pauvreté. Madagascar dispose d'un potentiel éolien et solaire significatif et, au moment où partout dans le monde on prépare la transition vers une économie sobre en carbone, devrait considérer avec attention son mix énergétique et sa politique d'exportation, ainsi que leurs implications pour la gestion de son secteur extractif. Le pays doit aussi réfléchir à la manière de préserver et de protéger au mieux ses ressources en eau si essentielles, ses forêts et sa biodiversité unique, au profit des générations actuelles et futures.

⁹⁸ La cible 17.1 des ODD inclut un engagement à renforcer la mobilisation des ressources domestiques, y compris via l'appui aux pays en développement, pour améliorer leur capacité à collecter les impôts et les autres revenus.
⁹⁹ Voir également,

http://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/presscenter/articles/2017/08/stopping_illicit_financial_flows_to_boost_growth_in_africa.html