



## BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION

\* \* \* \* \*

# Synthèse du rapport d'analyse des risques de corruption dans l'exploitation de saphir à Sakaraha

**Lieu** : Sakaraha

**Cible** : Secteur minier – exploitants de saphir

**Période de l'atelier d'analyse** : 29 et 30 octobre 2019

**Responsable de l'analyse** : Branche Territoriale de Toliara

**Date d'édition du rapport** : Novembre 2019

## LISTE DES ACRONYMES

**AC-WORKS** : Anti-Corruption WORKS

**BAM** : Bureau d'Administration Minière

**BCMM** : Bureau des Cadastres Miniers de Madagascar

**BIANCO** : Bureau Indépendant Anti-Corruption

**GN** : Gendarmerie Nationale

**OSC** : Organisation des Sociétés Civiles

## I. CONTEXTE

La Commune rurale de Sakaraha présente une vaste superficie riche en ressources minières. Malgré cette énorme potentialité, les retombées économiques de l'exploitation de cette richesse ne profitent pas aux populations locales. Une étude sommaire a conforté l'hypothèse selon laquelle la corruption constitue l'une des causes capitales de ce paradoxe, ce qui a incité l'équipe de la Branche Territoriale de Toliara à organiser un atelier de concertation des acteurs clés de cette exploitation minière, plus particulièrement sur la filière saphir. L'objectif de cet atelier est de détecter dans l'ensemble du processus de l'exploitation, les anomalies, les risques de corruption et les facteurs y afférents et enfin, de formuler des recommandations.

Avec l'appui technico-financier de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), cet atelier sur l'analyse des risques de corruption dans l'exploitation de saphir a été organisé du 29 au 30 octobre 2019 dans les Salles de réunion du District de Sakaraha et de la Commune Rurale de Sakaraha. En effet, les participants ont été répartis en deux groupes (les exploitants miniers et les acteurs étatiques) afin de faciliter la modération et l'atteinte des résultats escomptés.

Cette analyse relève des attributions du Volet Prévention du BIANCO car la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption a soulevé dans son objectif stratégique 2, sur l'axe d'intervention 5 par le secteur prioritaire 5, la lutte contre la corruption liée aux exploitations des ressources naturelles aussi bien minières, fauniques, que forestières ainsi que la pêche, et qui a pour objectif de protéger les potentialités nationales tout en réduisant les trafics illicites.

La mise en œuvre des 04 étapes de l'approche AC-WORKS a permis d'obtenir les résultats suivants :

- Les acteurs ont été sensibilisés en matière de lutte contre la corruption ;
- Les risques et pratiques de corruption ont été identifiés et des mesures anti-corruption concrètes ont été adoptées par les acteurs ;
- La mise en œuvre de ces mesures a été planifiée par les acteurs qui s'engagent à les réaliser.

## II. RISQUES IDENTIFIES

Les risques identifiés ainsi que la description de chaque risque, à chaque étape procédurale, sont présentés dans le tableau ci-dessous.

### **La légende relative au code de sévérité inscrit dans le tableau :**

- **P** : Probabilité que<sup>1</sup> ce risque se produise selon l'avis des participants : 1 = peu probable / rare ; 2 = assez probable / arrive de temps en temps ; 3 = très probable

- **I** : Impact par rapport à l'atteinte de l'objectif du processus, dans le cas où le risque se produit, selon l'avis des participants : 1 = impact mineur ; 2 = impact moyen / à ne pas négliger ; 3 = impact majeur / sévère

- **S** : sévérité de l'impact

$$S = P \times I$$

Si  $S \leq 3 \rightarrow$  impact peu sévère ; si  $4 \leq S \leq 6 \rightarrow$  impact assez sévère ; si  $6 < S \leq 9 \rightarrow$  impact très sévère

Pour le groupe des exploitants miniers

**Processus** : Le recouvrement des ristournes communales relatives à l'exploitation de saphir à Sakaraha

**Objectif** : Augmentation des recettes de la Commune Rurale de Sakaraha issues de l'exploitation de saphirs

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
Dès la découverte des produits : Compromis social pour le partage des quotes-parts selon le prix de la pierre à la première vente : Propriétaire des terres : 10 à 20% Militaire : 10% Gendarmerie Nationale : 5% Dina : 5% Cantonement : 10% (si l'exploitation se trouve dans le parc)	-Corruption active -Corruption passive -Trafic d'influence -Abus de fonction	<u>Qui ?</u> -Militaires -Opérateurs économiques -Shop -Autres forces de l'ordre (GN,...) <u>Pourquoi ?</u> -Les militaires abusent de leur fonction pour soutirer les pourcentages au prix des produits - Les opérateurs économiques ou intermédiaires et les shops avec lesquels la première vente a été conclue pourraient être tentés de payer les forces de l'ordre sur place pour leur sécurité et une libre circulation des produits	-Ristourne communale non recouverte à cause de l'absence d'un représentant de la commune sur les sites -Quotes-parts déjà distribués dans les sites	3*3
Non attribution des parts des revenus des produits miniers pour les <i>fokontany</i> et les sites saphir	- Probabilité ? Soupçon ? d'abus de fonction	<u>Qui ?</u> -Représentant de l'administration minière sur place -Forces de l'ordre -Police des Mines <u>Pourquoi ?</u> -Abus effectué par les acteurs étatiques sur place	Impossibilité pour les bénéficiaires des ristournes minières de percevoir leurs parts	2*2
Possession et déclaration du périmètre à exploiter	-Ignorance des textes	<u>Qui ?</u> - BCMM -Administration minière <u>Pourquoi ?</u> -Abus de fonction du BCMM et de l'Administration Minière (manque de sensibilisation et vulgarisation des textes)	Non traçabilité des quantités des produits miniers ainsi que de leur provenance	2*2

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
Possession d'autorisation pour l'exploitation par le propriétaire des terres	-Ignorance des textes	-Abus de fonction du BCMM et de l'Administration Minière (manque de sensibilisation et vulgarisation des textes)	Exploitation non réglementaire	2*2
Cahier des charges à respecter par l'opérateur minier	-Corruption active -Trafic d'influence	<u>Qui ?</u> -Opérateur minier -Agents de l'administration minière -Commune concernée -Autre personne influente <u>Pourquoi ?</u> A l'égard des agents de l'administration minière et des autres acteurs étatiques y compris la Commune -Intervention d'une personne influente pour le non-respect du cahier des charges	Non-respect des cahiers des charges par l'opérateur minier provoquant le non-respect des procédures et par conséquent la non traçabilité des produits	3*3
Vérification de la quantité, de la nature des produits miniers	-Corruption active -Abus de fonction	<u>Qui ?</u> -Opérateur minier -Commune concernée <u>Quoi ?</u> -Corruption active de l'opérateur minier -Abus de Fonction de la Commune	Aucune ristourne ne peut être couverte en l'absence de données sur la quantité et la nature des produits	3*3
Vol de pierres au moment de sa découverte « kamoky »			A défaut de contrôle et si le « kamoky » devient une habitude, les produits ne sont pas traçables et aucune ristourne ne revient à la Commune	3*3
Système déclaratif	-Fausse déclaration -Corruption active	<u>Qui ?</u> -Opérateur minier	Défaillance du système de contrôle à tous les niveaux	3*3

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
	-Favoritisme	-Agents de contrôle -Administration minière <u>Pourquoi ?</u> -Effectué par l'opérateur minier -Effectué par l'opérateur minier envers les agents de contrôle -Effectué par les acteurs étatiques à l'égard de l'opérateur minier		
Les produits miniers sont tout de suite déclarés au niveau du Ministère sans passer par la Direction Régionale des Mines qui est l'autorité localement compétente	-Abus de fonction -Trafic d'influence	Qui ? Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques.	Non-respect des procédures de déclaration des produits par l'omission de la compétence des acteurs étatiques locaux	3*3

Il est à noter que **selon les participants miniers**, il n'y a aucun risque de corruption tout au long du processus réellement pratiqué sur terrain. C'est seulement l'ignorance des textes et des procédures régissant ce recouvrement des redevances minières, y compris les ristournes communales, qui les ont empêché de suivre les procédures légales.



Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
Délivrance de « laissez-passer » par le service des mines	-Abus dans l'exécution de pouvoir discrétionnaire -Népotisme -Trafic d'influence -Difficulté de poursuite -Absence de contrôle -Abus de fonction	<u>Qui :</u> -Opérateur minier -Commune concernée  -Acteurs étatiques, forces de l'ordre <u>Pourquoi ?</u> -Défaut des compétences de la Commune sur le suivi et contrôle des produits miniers -Fausse déclaration de production -Inexistence de « laissez-passer » des produits miniers	-Diminution des ristournes à cause de non déclaration des produits miniers auprès du service de Mines	3*3
Octroi d'un ordre de recettes par les services des mines	-Abus de pouvoir -Abus de fonction	<u>Qui ?</u> -Opérateur minier -Services des Mines  -Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques <u>Pourquoi ?</u> -BAM non fonctionnel à Sakaraha -Fausse ou inexistence de déclaration faite par les opérateurs miniers auprès des services des mines -Inexistence de contrôle (pièces et contrôle sur terrain) par les services des mines -Inexistence des interventions de service de mines même s'il a été informé -Non-respect du code minier par le Ministère des Mines et incitation des autres parties prenantes à faire de même -Manque de volonté politique sur l'ouverture et le fonctionnement du BAM (pour cause d'intérêt privé) -Absence de contrôle	-Aucune information de la Commune sur les ristournes minières -Non réception des ristournes par la Commune -Blocage sur le respect du circuit normal à l'octroi des recettes communales provenant de l'exploitation minière	3*3
Versement de ristournes minières à la	Abus de fonction	<u>Qui ?</u> -Services des Mines	Ristournes minières non recouvrées	3*3

Processus (Etape)	Risques de corruption	Description des risques (qui ?quoi ? pourquoi ?)	Effet négatif sur l'objectif	SEVERITE S=P*I
Trésorerie Générale		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Trésor</li> <li>-Collectivités bénéficiaires (Commune, Région)</li> <li><u>Pourquoi ?</u></li> <li>-Inexistence des échanges d'informations entre les services des mines – Trésor – Collectivité (Commune et Région)</li> <li>-Manque de transparence sur la distribution des ristournes</li> <li>-BAM non fonctionnel (pour cause d'intérêt privé)</li> </ul>		
Réception des ristournes minières pour le compte de la Commune	-Corruption passive et active au niveau du Ministère des Mines	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>Qui ?</u></li> <li>-Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques</li> <li>-Trésor</li> <li>-Commune concernée</li> <li><u>Pourquoi ?</u></li> <li>-Manque de traçabilité et de transparence sur le montant reçu</li> <li>- Manque de transparence sur le pourcentage des ristournes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mauvaise exemplarité sur le manque de transparence</li> <li>-Accroissement des pratiques de corruption</li> <li>-Baisse de l'économie de la population locale</li> <li>-Elaboration du budget de la commune : faussée</li> <li>-Non-exécution du programme de développement communal</li> <li>-Faiblesse du système de contrôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3*3</li> <li>2*2</li> <li>2*2</li> <li>3*3</li> </ul>

### III. MESURES ANTI-CORRUPTION RECOMMANDEES

A l'issue de l'atelier, les participants ont formulé les recommandations suivantes :

<b>Etape 1 : Responsabilisation des acteurs locaux sur le suivi de l'exploitation minière</b>	
Risques:	Abus sur l'exécution de pouvoir discrétionnaire/Favoritisme sur l'obtention de périmètre à exploiter/Trafic d'influence/Corruption active/Corruption passive
Points d'entrée	<p><b>Acteurs :</b> Propriétaires des terres, chefs sites saphir, chef <i>fokontany</i>, Commune</p> <p><b>Occasions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réunions de concertation auprès du Service de District (pendant la réunion périodique du District avec les Communes).</li> <li>- Journées Mondiale des Mines.</li> <li>- Séances de vulgarisation des textes en vigueur par le BCMM et l'Administration minière auprès des exploitants miniers, des OSC,...</li> <li>- Refonte du code minier pour l'attribution de quote-part des revenus des produits miniers pour les <i>fokontany</i> ou les sites saphir (quartier) et l'octroi de compétences à ces derniers.</li> <li>- Réunions de recensement des sites de saphir par <i>fokontany</i> ou par commune.</li> <li>- Séances de formation du personnel de la Commune sur les codes miniers.</li> </ul>
Mesures:	<p><b>Transparence :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vulgarisation des textes en vigueur, affichage des procédures (au niveau de <i>fokontany</i>, au niveau de la commune).</li> <li>- Utilisation de sono mobile pour la sensibilisation des populations locales.</li> <li>- Emissions radiophoniques ou spots pour inciter la veille des sites.</li> <li>- Emissions spéciales, médiatisation des procédures auprès des Communes concernées.</li> <li>- Sensibilisation des responsables locaux / intermédiaires et centraux.</li> <li>- Installation d'une structure de vérification, de contrôle et d'enregistrement à la base et renforcement de la vérification des cahiers des charges à tous les niveaux.</li> </ul> <p><b>Participation :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De tous les acteurs clés au niveau des sites pour tout suivi et contrôle (chef quartier saphir, propriétaires des terres, chefs <i>fokontany</i>, représentants de la Commune, les OSCs).</li> <li>- Veille à faire par les chefs <i>fokontany</i> et les Présidents des sites saphir au moment de la découverte des produits.</li> <li>- Elaboration et exécution du budget participatif par la Commune.</li> <li>- Création d'une SLC ou Structure Locale de Concertation par la Commune pour le suivi en permanence de l'exploitation de saphir.</li> <li>- Mise en place d'un représentant de la Commune auprès des shops.</li> </ul> <p><b>Redevabilité :</b> Affichage auprès des sites saphir du quotidien de l'exploitation (périmètres d'extraction, natures et valeurs des produits, contrôle et suivi des cahiers des charges des exploitants miniers)</p> <p><b>Intégrité :</b> Respect des textes, respect des cahiers des charges</p>
<b>Etape 2 : Délivrance de « laissez-passer » et Procédures d'acquiescement des ristournes</b>	
Risques:	Abus sur l'exécution de pouvoir discrétionnaire/Népotisme/Trafic d'influence/Difficultés de poursuite /Abus de fonction/Abus de pouvoir/BAM non fonctionnel (pour cause d'intérêt privé)

Points d'entrée	<p><b>Acteurs</b> : Services des Mines, BCMM, police des Mines, Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques, Trésorerie Générale, Forces de l'ordre</p> <p><b>Occasions</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ateliers de concertation sur les « thématiques mines » et séances de plaidoyers de la Plateforme de Réseau d'Acteurs, des journalistes et des OSCs auprès des entités concernées.</li> <li>- Ouverture officielle du BAM « Bureau de l'Administration Minière » pour son opérationnalisation.</li> <li>- Réunion de concertation pour un libre échange des données entre Centre Fiscal – Mines – Douanes – Commune – Banque pour le contrôle des opérateurs miniers.</li> </ul>
Mesures:	<p><b>Transparence</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Affichage des procédures pour chaque entité concernée, prévision des registres ou des cahiers d'enregistrement à chaque étape du circuit de traitement des dossiers.</li> <li>- Délivrance de quittance : prévoir 5 souches de la quittance du paiement des ristournes minières pour les services suivants : 1 Commune, 2 Trésorerie Générale, 1 Client, 1 services des Mines.</li> </ul> <p><b>Participation</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formalisation des exploitants ayant l'autorisation d'exploiter.</li> <li>- Recensement et inscription de tous les exploitants et opérateurs miniers dans les registres fiscaux (Centre Fiscal).</li> <li>- Création du comptoir de saphir à Sakaraha.</li> <li>- Mise en place d'une barrière économique pour le contrôle du flux des produits.</li> <li>- Dotation de matériels fiables pour les contrôles effectués sur la quantité, la nature et la conformité des produits.</li> </ul> <p><b>Redevabilité</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information des populations bénéficiaires sur les produits issus de leurs terres et des pourcentages de ristournes y afférentes.</li> <li>- Compte-rendu à chaque niveau et pour chaque entité sur le traitement des produits (découverte-acheminement-paiement des ristournes).</li> <li>- Contrôles à l'interne et à l'externe effectués par chaque responsable des services concernés.</li> </ul> <p><b>Intégrité</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Création de service des inspections pour des sanctions exemplaires.</li> <li>- Animation du code de déontologie de l'Administration et de bonne conduite des agents de l'Etat par les Cellules Anti-corruption de chaque service ou formation sur l'éthique et la discipline.</li> <li>- Suivi de la mise en œuvre des règlements intérieurs régissant le service.</li> <li>- Exploitation de la boîte à idées des services publics concernés par sa propre cellule anti-corruption.</li> </ul>
<b>Etape 3</b> : Réception et destination des ristournes minières pour le compte de la commune	
Risques	Favoritisme : manque de transparence du pourcentage des ristournes / Corruption passive, active, dessous de table au niveau de l'administration minière (Services des Mines, Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques).
Points d'entrée	<b>Acteurs</b> : Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques, Services des Mines, Trésor, Commune

	<p><b>Occasions</b> : Portes ouvertes organisées par la Commune, ateliers d'information, Commémorations du jour de l'Indépendance, information au public lors des cérémonies officielles organisées par la Commune</p>
Mesures:	<p><b>Transparence</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Déclaration transparente de la nature, de la qualité et de la valeur des produits pour une meilleure répartition des ristournes.</li> <li>- Vérification de la conformité de la qualité du produit et de sa valeur déclarée.</li> <li>- Correspondance de la somme reçue par la Commune au bordereau de versement délivré par le Trésor selon l'ordre de versement de l'administration minière.</li> </ul> <p><b>Participation</b> : Connaissance par la Commune de la somme versée dans son compte provenant de l'exploitation minière, prévision des dépenses à effectuer au bénéfice de la Commune (infrastructure ou autres, ...).</p> <p><b>Redevabilité</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information du public par voie d'affichage sur toutes les ressources de la Commune, y compris les sommes versées provenant des ristournes minières.</li> <li>- Réunions d'information des notables et/ou des représentants de la population de la Commune (chefs de quartier, chefs <i>fokontany</i>, chefs de village,....).</li> </ul>

## IV. CONCLUSION

La croissance économique de la Commune dépend en grande partie des revenus issus de l'exploitation de ses ressources. Notre analyse s'est focalisée sur les risques de corruption affectant le recouvrement des ristournes communales car nous jugeons que les problèmes soulevés et les recommandations issues de cette analyse vont permettre à chaque acteur concerné de prendre sa part de responsabilité et de s'engager à les mettre en œuvre au bénéfice de la Commune.

L'analyse des différentes données et des informations a permis de détecter les risques de corruption avec les facteurs qui pourraient les favoriser dans le processus. Ces pratiques de corruption ont des impacts importants sur les recettes de la Commune et par ricochet, au bien-être de la population.

Cette analyse a également servi à déterminer les dysfonctionnements du système et de proposer des solutions opérationnelles parmi lesquelles la transparence sur les attributions des services publics concernés par le recouvrement, la traçabilité des produits depuis les sites jusqu'à leur destination, la transparence du circuit et des divers traitements depuis la base et tout le long du processus, ainsi que le renforcement du système de contrôle à tous les niveaux.

Pour la suite à donner, tous les acteurs sollicitent la mise en œuvre des recommandations issues de ces ateliers et sont motivés à s'engager pour le développement de la Commune rurale de Sakaraha.