



BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION

ANALYSE DES RISQUES DE CORRUPTION DANS LE PROCESSUS DE DELIVRANCE D'AUTORISATION DE SORTIE DES PIERRES INDUSTRIELLES, CAS DE LA REGION ATSIMO ANDREFANA



Lieu : Région Atsimo Andrefana

Cible : Filière pierres industrielles

Période de l'atelier d'analyse : 10 et 11 Novembre 2022

Responsable de l'analyse : Direction Territoriale du BIANCO Toliara

Date d'édition du rapport : Novembre 2022

LISTE DES ACRONYMES

ACW	Anti-Corruption Works
APMF	Agence Portuaire, Maritime et Fluviale
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CUT	Commune Urbaine de Toliara
DIRMRS	Direction Interrégionale des Mines et des Ressources Stratégiques
FOB	Free on Board
PIB	Produit Intérieur Brut
STAC	Structure Anti-Corruption

I-CONTEXTE

1.1- Choix du processus à analyser:

Toliara est une province à vocation exploitation minière. Des tonnes et des tonnes de pierres industrielles sont exploitées chaque jour. Ces ressources naturelles non renouvelables sont embarquées au port de Toliara pour être exportées à l'étranger. Des ressortissants nationaux et étrangers travaillent dans ce secteur pour satisfaire le besoin des pays industriels.

Le Nord de Toliara a connu un grand gisement de 560 000 tonnes de minéraux lourds positionnant Madagascar au rang des grands pays producteurs d'ilménite et de titane aux côtés de l'Australie, du Canada et de l'Afrique du Sud. Sur le plan économique, la contribution du secteur extractif à l'économie malagasy ne représentait que 4,41% du Produit Intérieur Brut (12,73milliards de dollars) en 2018. Cette contribution reste faible malgré l'énorme potentiel minier du pays.

Les pays riches en ressources naturelles se sont engagés à lutter contre la corruption en s'attaquant à des risques tels que la propriété cachée d'entreprise, les procédures opaques d'octroi de licence et de collecte et la gestion de revenus non justifiés. Selon les informations recueillies auprès des experts en la matière, la sous facturation sur la production des pierres industrielles collectées au niveau local et le classement de tous les produits en troisième catégorie, au lieu de première ou deuxième, sont monnaies courantes dans le processus de taxation de ces ressources minières. Il en est de même pour les pierres d'ornement qui sont achetées à moindre prix à Madagascar et revendues à un prix très élevé une fois arrivées à leur destination. Il s'agit, entre autres, des agates bleues et vertes. L'absence de contrôle de qualité et l'inexistence de bourse minière figurent parmi les problèmes constatés et exprimés par les informateurs.

Les données relatives au processus d'obtention et octroi de l'autorisation de sortie des pierres industrielles nous conduit à dire que les opérateurs économiques œuvrant dans le secteur courent un risque permanent de corruption tout au long de leurs activités. Ceci pour dire que des dispositifs anti-corruption devraient être mis en place. Mais l'implication effective des responsables publics, des opérateurs, des experts et des sociétés civiles dans la lutte contre la corruption s'avère indispensable pour élaborer un document pouvant réduire la corruption et améliorer le revenu de l'Etat.

1.2- A propos de la méthodologie Anti-Corruption Works (ACW) :

Diligenté par l'équipe de la Direction Territoriale du BIANCO Tuléar, l'exercice de la cartographie des risques de corruption, a été conduit dans le cadre d'un atelier auquel ont participé des acteurs concernés directement et indirectement dans le processus analysé dont la Commune Urbaine de Toliara, la Région Atsimo Andrefana, la Direction Interrégionale des Mines et des Ressources Stratégiques de la Région

Atsimo Andrefana et les Polices des Mines, la Direction Régionale des Douanes, la Trésorerie Générale de Toliara, les OSC et les journalistes. Cet atelier avait pour but ultime d'impliquer et de responsabiliser tous les participants dans l'identification des risques de corruption et la proposition des mesures adéquates afin de réduire substantiellement les risques en question.

La méthode appliquée pour la réalisation de l'atelier d'analyse des risques de corruption dudit processus est une méthode participative. Il s'agit de la méthode « Anti-Corruption WORKS » offrant les clefs d'un repérage très participatif des différents risques de corruption auxquels chaque étape du processus à analyser est confrontée. Cette nouvelle méthode de détection de risques est basée sur la formule 4-2-4 qui signifie une analyse à 4 étapes, en 2 jours et axée sur 4 piliers de la méthode anti – corruption works (Transparence, Participation, Redevabilité, Intégrité). Brièvement, le paragraphe, qui suit, a pour objectif de fournir aux lecteurs un guide qui leur permet de mieux comprendre l'approche à adopter.

Primo, la sensibilisation de l'assistance sur la corruption. Le modérateur de l'atelier utilise des brises glaces afin de débloquent les participants dont certains se trouvaient visiblement dans une situation d'angoisse et d'insécurité en abordant en groupe le thème de la corruption. Une fois l'ambiance est propice aux échanges constructifs et objectifs, l'accent a été mis sur les différentes définitions de la corruption, les nombreux visages de la corruption, les effets négatifs de la corruption au niveau de l'Administration, des populations marginalisées et du secteur privé.

Secundo, l'étape suivante de la méthode ACW semble la plus cruciale : l'analyse des risques de corruption pour chaque étape du processus et la priorisation des risques détectés. Les participants à l'atelier ont été partagés en 2 à 4 groupes afin d'établir un tableau d'analyse à plusieurs volets. Ces derniers concernent notamment l'objectif du processus, les principales étapes du processus, les risques de corruption par étape, la description des risques de corruption par étape, les causes des risques de corruption par étape, les effets négatifs des risques de corruption par étape, la sévérité des risques de corruption par étape et la sphère d'influence des participants par chaque étape.

Tertio, l'identification des mesures anti-corruption concrètes pour les risques prioritaires constitue la suite logique de l'étape précédente. Le modérateur oriente les participants à dresser une carte d'acteurs et à catégoriser les mesures préventives de corruption par rapport aux quatre piliers de l'anti-corruption à savoir la transparence, la participation, la redevabilité et l'intégrité.

Enfin, une fois les mesures identifiées, la dernière étape de la méthode ACW concerne la planification, dans le temps et dans l'espace, de la mise en œuvre des mesures préventives identifiées. Les parties prenantes se concerteront sur la programmation des activités et des sous-activités prioritaires, et sur la période de

mise en œuvre, les ressources nécessaires et les responsables de mise en œuvre des activités.



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 que¹ 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 $S \leq 3$ □ impact peu sévère ; si $4 \leq S \leq 6$ □ impact assez sévère ; si $6 < S \leq 9$ □ impact très sévère

Étapes	Risques de corruption	Descriptions			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
1- Dépôt de la demande de sortie des pierres industrielles au niveau de la DIRMRS : -Facture commerciale -Attestation de domiciliation bancaire -Laisser-passer I	- Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Abus de fonction - Cadeaux illicites - Favoritisme	- Exportateurs - Agents de la DIRMRS - Maire de la Commune d'extraction des pierres industrielles - Rabatteurs	- Les exportateurs ou rabatteurs pourraient soudoyer les agents de la DIRMRS afin d'accepter des demandes irrégulières. - Les agents de la DIRMRS pourraient soutirer de l'argent auprès des exportateurs afin d'accélérer leurs demandes ou d'accepter des demandes irrégulières.	- Manque de contrôle des dossiers déposés au niveau de la DIRMRS - Manque d'intégrité des agents publics et des exportateurs	- Traitement inégal des exportateurs	9
2- Recevabilité des dossiers d'exportation : -Vérification -Constatation de la substance -Validation de la facture	- Corruption active - Corruption passive - Cadeaux illicites - Favoritisme - Abus de fonction	- Agents de la DIRMRS - Exportateurs - Rabatteurs	- Les exportateurs pourraient soudoyer les agents de la DIRMRS afin de sous évaluer la qualité des pierres industrielles à exporter (de première qualité à la qualité la plus basse). - Les agents de la DIRMRS pourraient comploter avec les exportateurs afin de réduire les taxes et redevances à payer auprès du Trésor Public en échange de pot de vin.	- Manque de compétence des techniciens afin de déterminer le TYPE et la GRADE des pierres industrielles à exporter - Manque d'intégrité des agents publics et des exportateurs - Inefficacité du système de contrôle au niveau de la DIRMRS - Existence des rabatteurs	- Enrichissement illicite des agents - Traitement inégal des exportateurs	3

Étapes	Risques de corruption	Descriptions			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
3- Traitement des ordres de virement : -Déclaration des recettes -Transmis aux clients	- Concussion de fonction - Abus de fonction	- Agent de la trésorerie générale - Exportateurs	- Les exportateurs pourraient faciliter le traitement des dossiers de paiement des taxes et redevances en donnant des pots-de-vin aux agents de la trésorerie générale. - Les agents de la trésorerie générale pourraient demander des avantages personnels aux exportateurs en échange de l'accélération du traitement des dossiers de paiement.	- Lenteur administrative - Manque d'intégrité des agents publics et des exportateurs	- Diminution des recettes de l'Etat - Enrichissement illicite des agents de la trésorerie générale	9
4- Empotage (DIRMS, DOUANES, TRANSITAIRES) -Réception des dossiers par les prestataires -Packing list -Certificat de conformité après l'empotage	- Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Abus de fonction - Cadeaux illicites - Favoritisme	- Transitaires - Agents de douanes - Agents de la DIRMRS - Exportateurs - Rabatteurs	- Les responsables de l'empotage pourraient demander aux exportateurs de l'argent ou autre avantage personnel afin de changer les matières à exporter au moment de l'empotage. - Les exportateurs pourraient corrompre les responsables de l'empotage pour pouvoir changer les pierres à exporter au moment de l'empotage.	- Manque de contrôle de la procédure d'empotage - Manque d'intégrité des agents publics et des exportateurs	- Exploitation illicite des produits minerais de l'Etat - Surexploitation des produits sous terrain - Enrichissement illicite des agents publics	9

Étapes	Risques de corruption	Descriptions			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
5- Scan et scellage des produits dans un conteneur (DOUANES, PORT) -Passage au scanner -Scellage du conteneur -Liquidation (fermeture des dossiers)	- Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Abus de fonction - Cadeaux illicites	- Agents des douanes - Agents du GASY- NET - Agents de l'APMF - Transitaire - Rabatteurs - Exportateurs	- Les agents responsables du scan et scellage des produits dans un conteneur pourraient être corrompus par les exportateurs afin d'étouffer les anomalies perçues au moment du scan. - Les agents responsables du scan et scellage des produits dans un conteneur pourraient être corrompus afin de changer le numéro du plomb de scellage.	- Manque d'intégrité des agents publics et des exportateurs	- Exploitation illicite des produits minerais de l'Etat - Surexploitation des produits sous terrain - Enrichissement illicite des agents publics	6
6- Acquisition de l'autorisation de sortie -Obtention du certificat de conformité après empotage -Acquisition de l'autorisation de sortie	- Corruption active - Corruption passive - Abus de fonction	- Agents de la DIRMRS - Transitaires - Exportateurs	- Les responsables de l'acquisition de l'autorisation de sortie pourraient demander un pot-de-vin aux exportateurs afin d'accélérer l'autorisation de sortie.	- Manque d'intégrité des agents publics et des exportateurs	- Exploitation illicite des produits minerais de l'Etat - Surexploitation des produits sous terrain - Enrichissement illicite des agents publics	3

III. RECOMMANDATIONS/MESURES ANTI-CORRUPTION

En se référant à la sévérité des risques de corruption identifiés, des mesures anti-corruption ont été proposées pour les étapes estimées sévères. Ces mesures visent non seulement à réduire les risques de corruption mais surtout à augmenter les recettes de l'Etat en matière d'exportation des pierres industrielles.

Conformément à la méthode AC/Works, les mesures anti-corruption ont été élaborées sur la base des quatre piliers de la lutte anti-corruption selon la méthode Anti-Corruption Works, à savoir (TPRI):

- la Transparence ;
- la Participation ;
- la Redevabilité ;
- et l'Intégrité.

Comme toutes les étapes présentent une haute sévérité, elles ont toutes été traitées pour la détermination des mesures préventives et sont résumées dans les tableaux ci-après :

Étape 1	Dépôt de la demande de sortie des pierres industrielles au niveau de la DIRMRS
Risques	Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Abus de fonction - Cadeaux illicites - Favoritisme
Acteurs/Alliés/partenaires	DIRMRS – STAC DIRMRS – Exportateurs - BIANCO
Mesures	Transparence <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mettre en place ou mettre à jour le standard de service de la DIRMRS notamment la liste des dossiers à fournir pour l'exportation des pierres industrielles ✓ Afficher les valeurs minimale et maximale selon les valeurs dans le marché international ✓ Assurer la présence permanente de la personne en charge de la réception des dossiers ✓ Informer les exportateurs s'il manque une pièce au moment du dépôt de leurs dossiers ✓ Afficher les bourses des produits miniers
	Redevabilité <ul style="list-style-type: none"> ✓ Communiquer les procédures de dépôt de dossiers
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Renforcer l'animation du code de conduite, du code de déontologie de l'Administration Publique

Étape 2	Recevabilité des dossiers d'exportation
Risques	Corruption active - Corruption passive - Cadeaux illicites – Favoritisme - Abus de fonction
Acteurs/Alliés/partenaires	DIRMRS – STAC DIRMRS – Exportateurs – BIANCO - OSC
Mesures	Transparence <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mettre en place ou mettre à jour le standard de service de la DIRMRS notamment la durée de traitement des dossiers ✓ Respecter le standard de service mis en place ✓ Vérifier la fiabilité des dossiers soumis ✓ Informer les exportateurs des irrégularités de leurs dossiers
	Participation <ul style="list-style-type: none"> ✓ Impliquer les OSC dans le contrôle du traitement des dossiers ✓ Faciliter l'obtention de l'autorisation d'exploitation minière tout en respectant le Code minier ✓ Lever la suspension de l'octroi de permis d'exploitation et promouvoir le renouvellement de permis d'exploitation et de collecte ✓ Mettre en place des zones d'encadrement pour les petits exploitants miniers afin de les intégrer dans le secteur formel tout en assurant la bonne gouvernance des ressources ✓ Evaluer la situation d'exploitation minière, des produits miniers qui y sont extraits, sans oublier de sensibiliser les petits exploitants miniers locaux ✓ Lutter contre les trafics illégaux en mer et appliquer les lois dans les zones maritimes
	Redevabilité <ul style="list-style-type: none"> ✓ Renforcer le système de contrôle du traitement des dossiers d'exportation des pierres industrielles ✓ Digitaliser les procédures de traitement des dossiers d'exportation des pierres industrielles
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sensibiliser les agents en matière de lutte contre la corruption



Étape 3	Traitement des ordres de virement
Risques	Concussion - Abus de fonction
Acteurs/Alliés/partenaires	DIRMRS – STAC DIRMRS – Exportateurs – BIANCO – Trésor Public
Mesures	Transparence <ul style="list-style-type: none"> ✓ Afficher la fourchette de paiement auprès du Trésor public ✓ Matérialiser les paiements par une facture/quittance ✓ Afficher les recettes perçus pour toutes les transactions
	Redevabilité <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mettre en place un système de vérification des quittances afin d'éviter les les quittances "Beloha"
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Respecter le délai de traitement des ordres de virement

IV. CONCLUSION

Pour conclure, l'enjeu principal de cette cartographie de risques de corruption est d'identifier les risques de corruption dans le processus de délivrance de l'autorisation de sortie des pierres industrielles et de proposer des recommandations pour améliorer la pratique. Pour identifier ces risques de corruption, le BIANCO a pratiqué la méthode d'analyse Anti-Corruption Works pour collecter les données pertinentes tout au long dudit processus.

L'analyse de chaque étape du processus nous a amené à déchiffrer les opportunités de risques de corruption, leurs impacts et de proposer des recommandations préventives correspondantes afin d'améliorer le traitement des dossiers au niveau de la DIRMRS, ainsi que la qualité des services fournis aux exportateurs.

Il est clair que le processus d'exportation de pierres industrielles à Madagascar est entaché de risques de corruption à chaque étape. Ces risques sont dus à l'implication d'acteurs multiples, notamment les agents de la DIRMRS, les douaniers, les transitaires et les exportateurs, qui peuvent profiter de leur position pour obtenir des avantages indus. Les effets négatifs de la corruption sont nombreux, notamment la diminution des recettes de l'Etat, l'exploitation illicite des ressources naturelles, la surexploitation des produits miniers, l'enrichissement illicite des agents et la concurrence déloyale. Il est donc impératif que les autorités prennent des mesures fortes pour prévenir et sanctionner la corruption dans ce secteur, afin de garantir une gestion transparente et efficace des ressources naturelles et la protection des intérêts de l'Etat et de la population malgache.

En suivant les recommandations issues de cette cartographie de risques de corruption, la DIRMRS pourra garantir un traitement efficace et transparent des dossiers, tout en renforçant l'intégrité de ses agents. Les mesures proposées permettront également de prévenir les erreurs et les fausses déclarations, et de fournir des informations précises aux exportateurs sur les procédures et les frais existants. En respectant le délai de traitement et en fournissant des communications claires, la DIRMRS pourra améliorer la satisfaction des exportateurs et renforcer la confiance des usagers.

La digitalisation des procédures, l'implantation des bourses minières, la facilitation de l'octroi de l'autorisation d'exploitation, le renforcement de l'intégrité des acteurs et la sensibilisation des petits exploitants miniers locaux, sont recommandés pour assurer la transparence dans la vente et l'achat des pierres industrielles. De plus, les forces de l'ordre devraient renforcer leur rôle dans la lutte contre les trafics illégaux en mer et dans l'application des lois dans les zones maritimes. En appliquant ces recommandations, Madagascar pourrait mieux gérer ses ressources minérales tout en assurant une meilleure gouvernance et transparence dans ce secteur.