

Validation de Madagascar

Pour décision

Pour discussion

Pour information

Le Comité de Validation recommande au Conseil d'administration de l'ITIE de convenir que Madagascar a accompli des *progrès significatifs* dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016. Conformément à l'Exigence 8.3.c, il sera demandé à Madagascar de prendre des mesures correctives avant la deuxième Validation prévue le **<date de la décision du Conseil d'administration + 18 mois>**.

Documentation à l'appui

Rapport de Validation [[anglais](#) | [français](#)]

Commentaires du Groupe multipartite sur le projet de rapport de Validation [[anglais](#) | [français](#)].

Projet de rapport de Validation [[anglais](#) | [français](#)].

Évaluation initiale du Secrétariat international [[anglais](#) | [français](#)].

La compétence de l'ITIE pour les éventuelles mesures proposées a-t-elle été établie ?

Les statuts de l'association donnent mandat au Conseil d'administration pour classer les pays mettant en œuvre l'ITIE en pays candidats ou en pays conformes (Article 5(2)(i)(a)). La Norme ITIE ([Exigence 8.3](#)) aborde les [Échéances de la Validation ITIE et conséquences](#) à la suite de la Validation.

Incidences financières de toute mesure

La recommandation implique qu'il y aura une deuxième Validation commençant en fin d'année 2019. Le coût des deuxièmes Validations varie selon la complexité des industries extractives et le nombre de mesures correctives. Dans le cas présent, la deuxième Validation devrait coûter environ 25 000 dollars US, y compris le temps et les déplacements du personnel (le cas échéant).

Historique du document

Examen du projet de document du Conseil d'administration par le Comité de Validation	22 mai 2018
Approbation du document du Conseil d'administration par le Comité de Validation	6 juin 2018
Soumis au Conseil d'administration	14 juin 2018

VALIDATION DE MADAGASCAR

Table des matières

Décision proposée au Conseil d'administration pour la Validation de Madagascar	2
Contexte	3
Fiche d'évaluation	5
Mesures correctives	6

Décision proposée au Conseil d'administration pour la Validation de Madagascar

Le Comité de Validation recommande au Conseil d'administration de l'ITIE de prendre la décision suivante :

Au terme de la Validation de Madagascar, le Conseil d'administration de l'ITIE décide que Madagascar a accompli dans l'ensemble des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la Norme ITIE.

Le Conseil d'administration félicite le gouvernement malgache et le Groupe multipartite pour les progrès accomplis en matière d'amélioration de la transparence et de la reddition de comptes dans les industries extractives. Le Conseil d'administration reconnaît que la complexité qui caractérise le système malgache d'octroi de licences minières, la décentralisation budgétaire et la participation de l'État dans les industries extractives se prête particulièrement bien au modèle de gouvernance multipartite de l'ITIE. Le Conseil d'administration reconnaît également que, malgré le manque de financements et de capacités et l'engagement inégal de ses différents collègues, l'ITIE Madagascar a eu un impact tangible sur la gouvernance du secteur extractif. Bien que l'ITIE ait eu le plus d'impact sur la clarification de l'octroi de licences minières depuis le moratoire de 2011 sur les nouvelles licences ou en participant à la mise en place d'un cadastre minier en ligne en 2017, le Conseil d'administration a estimé que davantage de travail était nécessaire pour clarifier les transferts de licences. Le Conseil d'administration note que les données ITIE sur les paiements infranationaux, les transferts et les dépenses sociales ont permis aux maires des communes et des régions d'exiger la part des revenus extractifs qui leur revient. Le Conseil d'administration reconnaît les efforts de Madagascar pour aller au-delà des Exigences de la Norme ITIE relatives à la divulgation d'informations sur les activités extractives informelles. Le Conseil d'administration invite le gouvernement non seulement à poursuivre les discussions concernant la gestion des licences minières, les données de production et les transferts infranationaux, mais aussi à les étendre à d'autres questions cruciales telles que la transparence des entreprises d'État.

Alors que l'engagement des parties prenantes a toujours manqué de cohérence d'un collègue à l'autre, le Conseil d'administration prend note du renouvellement de l'engagement des parties prenantes à la suite de l'institutionnalisation de l'ITIE par un décret pris en août 2017. Les trois collègues sont vivement invités à revitaliser le Groupe multipartite en maintenant un équilibre

d'intérêts entre partenaires égaux et en représentant les intérêts de leur collègue au sens large par le biais d'activités de sensibilisation, de démarchage et de diffusion.

*Le Conseil d'administration a déterminé que Madagascar disposerait de 18 mois, c'est-à-dire jusqu'au le **<date de la décision du Conseil d'administration + 18 mois>**, pour mettre en place avant la deuxième Validation les mesures correctives liées aux Exigences concernant l'engagement de l'État (1.1), l'engagement de la société civile (1.3), la gouvernance du Groupe multipartite (1.4), les octrois de licences (2.2), la transparence des contrats (2.4), la participation de l'État (2.6), l'exhaustivité de la divulgation des revenus (4.1), les revenus provenant du transport (4.4), les paiements infranationaux directs (4.6), le niveau de désagrégation (4.7), la qualité des données (4.9), la répartition des revenus (5.1), les transferts infranationaux (5.2), les dépenses quasi fiscales (6.2) et la documentation des résultats et de l'impact de la mise en œuvre (7.4). L'incapacité à accomplir des progrès significatifs assortis d'améliorations substantielles concernant plusieurs Exigences individuelles lors de la deuxième Validation entraînera une suspension conformément à la Norme ITIE. Conformément à la Norme ITIE, le Groupe multipartite de Madagascar pourra demander que cette échéance soit prorogée ou que la Validation commence plus tôt que prévu.*

La décision du Conseil d'administration fait suite à la Validation qui a commencé le 1^{er} septembre 2017. Conformément à la Norme ITIE 2016, une évaluation initiale a été effectuée par le Secrétariat international. Les résultats en ont été examinés par un Validateur Indépendant, qui a présenté un projet de rapport de Validation au Groupe multipartite pour commentaires. Le Validateur Indépendant a répondu aux commentaires du Groupe multipartite et en a tenu compte dans la finalisation du rapport de Validation. La décision finale a été prise par le Conseil d'administration de l'ITIE.

Contexte

Le gouvernement malgache s'est engagé à mettre en œuvre l'ITIE en 2007 et a été admis en tant que pays candidat à l'ITIE en février 2008. À la suite de la suspension de Madagascar par le Conseil d'administration de l'ITIE en octobre 2011 pour cause d'instabilité politique, suspension qui a interrompu la Validation en vertu des Règles de l'ITIE, le Premier ministre Jean Omer Beriziky a pris un arrêté ministériel en mars 2013 établissant un Comité national de l'ITIE permanent. Le Conseil d'administration de l'ITIE a levé la suspension de Madagascar en juin 2014. Le décret gouvernemental 2017/736 pris en août 2017 a porté institutionnalisation de l'ITIE sous l'égide du Premier ministre.

Le processus de Validation a commencé le 1^{er} septembre 2017. Conformément aux procédures de Validation, une évaluation initiale [[anglais](#) | [français](#)] a été préparée par le Secrétariat international. Le Validateur Indépendant en a examiné les résultats et a rédigé un projet de rapport de Validation [[anglais](#) | [français](#)]. Les commentaires du Groupe multipartite [[anglais](#) | [français](#)] ont été reçus le 8 mai 2018. Le Validateur Indépendant a examiné les commentaires et répondu au Groupe multipartite, avant de finaliser le rapport de Validation [[anglais](#) | [français](#)].

Le Comité de Validation a examiné le dossier le 22 mai 2018 et le 6 juin 2018. Sur la base des résultats ci-dessus, le Comité de Validation a convenu de recommander la fiche d'évaluation ainsi que les mesures correctives exposées ci-dessous.

Le Comité a également convenu de recommander qu'une évaluation générale des « progrès significatifs »

accomplis dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2016 soit entreprise. L'Exigence 8.3 de la Norme ITIE stipule :

a.ii Évaluations générales. En vertu du processus de Validation, le Conseil d'administration de l'ITIE fera une évaluation de la conformité générale à l'ensemble des exigences de la Norme ITIE.

...

c.iv **Progrès significatifs.** Le pays sera considéré pays candidat et tenu de prendre des mesures correctives avant la deuxième Validation.








Le Comité de Validation a convenu de recommander une période de 18 mois pour la prise des mesures correctives. Cette recommandation tient compte de la relative importance des défis recensés et vise à aligner l'échéance de Validation sur le calendrier des Rapports ITIE 2016 et 2017 de Madagascar.

Fiche d'évaluation

Le Comité de Validation recommande l'évaluation suivante :

Exigences de l'ITIE		NIVEAU DE PROGRÈS				
		Aucun progrès	Inadéquat	Significatif	Satisfaisant	Dépassé
Catégories	Exigences					
Supervision exercée par le Groupe multipartite	Engagement du gouvernement (1.1)					
	Engagement de l'industrie (1.2)					
	Engagement de la société civile (1.3)					
	Gouvernance du Groupe multipartite (1.4)					
	Plan de travail (1.5)					
Licences et contrats	Cadre légal (2.1)					
	Octrois de licences (2.2)					
	Registre des licences (2.3)					
	Politique sur la divulgation des contrats (2.4)					
	Propriété réelle (2.5)					
	Participation de l'État (2.6)					
Suivi de la production	Données sur les activités d'exploration (3.1)					
	Données sur les activités de production (3.2)					
	Données sur les exportations (3.3)					
Collecte de revenus	Exhaustivité (4.1)					
	Revenus en nature (4.2)					
	Accords de troc (4.3)					
	Revenus issus du transport (4.4)					
	Transactions des entreprises d'État (4.5)					
	Paiements directs infranationaux (4.6)					
	Désagrégation (4.7)					
	Ponctualité des données (4.8)					
	Qualité des données (4.9)					
Affectation des revenus	Répartition des revenus (5.1)					
	Transferts infranationaux (5.2)					
	Gestion des revenus et des dépenses (5.3)					
Contribution socio-économique	Dépenses sociales (6.1 a)					
	Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (6.2)					
	Contribution économique (6.3)					
Résultats et impact	Débat public (7.1)					
	Accessibilité des données (7.2)					
	Suivi des recommandations (7.3)					
	Résultats et impact de la mise en œuvre (7.4)					

Légende

	Aucun progrès. Tous les aspects ou presque de l'exigence restent à mettre en œuvre et que l'objectif général de cette dernière n'est pas rempli.
	Progrès inadéquats. Des aspects importants de l'exigence n'ont pas été mis en œuvre et que l'objectif général de cette dernière est loin d'être rempli.
	Progrès significatifs. Des aspects significatifs de l'exigence sont en train d'être mis en œuvre et que l'objectif général de cette dernière est en voie d'être rempli.
	Progrès satisfaisants. Tous les aspects de l'exigence ont été mis en œuvre et que l'objectif général de cette dernière a été rempli.
	Dépassé. Le pays va au-delà de l'exigence ITIE.
	L'exigence est encouragée ou recommandée et ne doit pas être tenue en compte dans l'évaluation de la conformité.
	Le Groupe multipartite a démontré que l'exigence n'est pas applicable au pays.

Mesures correctives

Le Conseil d'administration de l'ITIE a convenu que Madagascar devait prendre les mesures correctives énumérées ci-dessous. Les progrès réalisés dans la mise en place de ces mesures correctives seront évalués lors d'une deuxième Validation commençant le **<date de la décision du Conseil d'administration + 18 mois>** :

1. Conformément à l'Exigence 1.1, le gouvernement doit participer pleinement, effectivement et activement au processus ITIE. Le gouvernement est tenu de nommer un haut responsable chargé de diriger la mise en œuvre de l'ITIE. La personne ainsi nommée devra avoir la confiance de toutes les parties prenantes, avoir l'autorité et la liberté de coordonner les actions concernant l'ITIE entre les entités de l'État et ministères concernés, et être capable de mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre de l'ITIE. Pour renforcer la mise en œuvre à la suite de l'institutionnalisation de l'ITIE Madagascar par le décret de 2017, le gouvernement est invité à intégrer davantage les fonds destinés à l'ITIE dans la budgétisation gouvernementale afin d'assurer la durabilité de la mise en œuvre de l'ITIE à long terme. Conformément à l'Exigence 8.3.c.i, le collège du gouvernement devra élaborer et divulguer un plan d'action pour combler les lacunes en matière d'engagement du gouvernement qui sont documentées dans l'évaluation initiale.
2. Conformément à l'Exigence 1.3.a, le collège de la société civile devra démontrer qu'il participe pleinement, effectivement et activement au processus ITIE. Plus précisément, la société civile devra s'assurer qu'elle contribue pleinement au processus ITIE et exprime son point de vue, et qu'elle dispose des capacités adéquates pour participer à l'ITIE. Conformément à l'Exigence 8.3.c.i, le collège de la société civile devra élaborer et divulguer un plan d'action pour combler les lacunes en matière d'engagement de la société civile qui sont documentées dans l'évaluation initiale.
3. Conformément à l'Exigence 1.4.b.vii, le Groupe multipartite devra s'assurer que les réunions sont annoncées suffisamment à l'avance et que les documents circulent en temps utile avant de faire l'objet d'un débat et d'une éventuelle adoption. Le Groupe multipartite est invité à s'assurer que

les écarts par rapport aux Termes de Référence du Groupe multipartite sont consignés et transparents. Le collège du gouvernement et celui des entreprises sont invités à s'assurer que la participation de leurs représentants aux réunions du Groupe multipartite est cohérente et d'un niveau suffisamment élevé pour permettre au Groupe multipartite de prendre des décisions et d'en assurer le suivi. Conformément à l'Exigence 1.4.b.viii, le Groupe multipartite doit garder des procès-verbaux de ses débats et de ses décisions.

4. Conformément à l'Exigence 2.2, la description du processus de transfert ou d'octroi de la licence ainsi que les critères techniques et financiers utilisés devront être accessibles au public. Compte tenu notamment du grand débat autour des mouvements de licences dans le secteur minier, l'ITIE Madagascar est invitée à utiliser la déclaration ITIE comme outil de diagnostic pour les écarts non négligeables par rapport au cadre légal et réglementaire régissant les transferts et les octrois de licences. Dans les cas d'appels d'offres pour des licences minières, pétrolières et gazières, le Groupe multipartite sera tenu de divulguer la liste des candidats et les critères d'attribution pour les licences octroyées par le biais d'un processus d'appel d'offres. Le Groupe multipartite est invité à examiner les demandes d'analyses complémentaires formulées par les parties prenantes concernant l'efficacité et l'efficacité des procédures d'octroi de licences à Madagascar.
5. Conformément à l'Exigence 2.4, l'ITIE Madagascar devra clarifier et documenter la politique du gouvernement en matière de divulgation des contrats et des licences, y compris toute réforme prévue ou en cours, ainsi que les pratiques concrètes de divulgation.
6. Conformément à l'Exigence 2.6, le Groupe multipartite devra s'assurer qu'une liste exhaustive des participations de l'État dans le secteur extractif, incluant les modalités de la prise de participation de l'État et tous changements intervenus dans l'année considérée, est accessible au public. Le Groupe multipartite doit également clarifier les règles et les pratiques régissant les relations financières entre les entreprises d'État (KRAOMA, en particulier) et l'État. Le Groupe multipartite pourra souhaiter prendre contact avec les entités gouvernementales et les partenaires de développement concernés pour évaluer dans quelle mesure la clarification de ces questions pourrait appuyer les progrès réalisés dans le cadre de la facilité élargie de crédit du FMI. Les parties prenantes sont invitées à intégrer la déclaration de telles informations par le biais des systèmes gouvernementaux habituels, par exemple en publiant régulièrement les statuts et les états financiers audités des entreprises d'État du secteur extractif.
7. Conformément à l'Exigence 4.1.a, le Groupe multipartite devra s'assurer que ses décisions relatives à la matérialité pour sélectionner les entreprises et les flux de revenus dans le cadre du rapprochement sont clairement documentées. Dans sa façon d'envisager la matérialité des flux de revenus, le Groupe multipartite est invité à trouver un équilibre entre l'exhaustivité et la pertinence pour les parties prenantes, à s'assurer de la viabilité de la démarche adoptée pour le rapprochement et à faciliter l'intégration de la transparence des revenus dans les systèmes du gouvernement et des entreprises. Conformément à l'Exigence 4.1.c, le Groupe multipartite devra s'assurer que la matérialité des paiements versés par chacune des entités non déclarantes fait l'objet d'une évaluation claire, de façon à étayer l'évaluation générale de l'Administrateur Indépendant quant à l'exhaustivité de la réconciliation. Conformément à l'Exigence 4.1.d, le gouvernement est en outre tenu de fournir des informations sous forme agrégée sur le montant total des revenus provenant de chaque flux financier et économique convenu dans le périmètre d'application des rapports ITIE, y compris sur les revenus inférieurs aux seuils de matérialité convenus, à moins que des obstacles majeurs d'ordre pratique ne l'empêchent de le faire.

8. Conformément à l'Exigence 4.4, le Groupe multipartite devra évaluer la matérialité des revenus du gouvernement provenant du transport des minéraux, en clarifiant la gestion des droits portuaires applicables au transport des minéraux.
9. Conformément à l'Exigence 4.6, le Groupe multipartite devra déterminer si les paiements infranationaux directs (dans le périmètre des flux financiers et économiques convenus) sont significatifs. Le cas échéant, le Groupe multipartite sera tenu de s'assurer que les informations rapprochées sur les paiements des entreprises aux entités d'État infranationales et la réception de ces paiements sont accessibles au public. L'ITIE Madagascar pourra souhaiter fournir davantage d'informations sur le cumul des décaissements des ristournes de la part d'Ambatovy aux communes hôtes depuis le début de la production en 2012, étant donné la matérialité de ces paiements retardés.
10. Conformément à l'Exigence 4.7, le Groupe multipartite est tenu de s'assurer que les données ITIE sont présentées par entreprise individuelle, par entité de l'État et par source de revenus. Pour renforcer la mise en œuvre, le Groupe multipartite pourra souhaiter examiner dans quelle mesure il peut progresser dans la mise en œuvre de la déclaration ITIE ventilée par projet avant la date d'échéance pour tous les Rapports ITIE portant sur les exercices clos au 31 décembre 2018 ou après.
11. Conformément à l'Exigence 4.9.a, l'ITIE exige une évaluation visant à déterminer si les paiements et revenus font l'objet d'un audit indépendant crédible, conforme aux normes internationales en matière d'audit. Conformément à l'Exigence 4.9.b.iii et aux Termes de Référence standard pour l'Administrateur Indépendant avalisés par le Conseil d'administration de l'ITIE, le Groupe multipartite et l'Administrateur Indépendant devront :
 - a. Examiner les procédures d'audit et de vérification des entités gouvernementales et des entreprises participant au processus de déclaration ITIE et, sur la base de cet examen, convenir des informations que les entités gouvernementales et les entreprises participantes seront tenues de fournir à l'Administrateur Indépendant, afin d'en assurer la crédibilité des données conformément à l'Exigence 4.9. L'Administrateur Indépendant devra exercer son jugement et appliquer les normes professionnelles internationales appropriées pour élaborer une procédure offrant une base suffisante pour un Rapport ITIE exhaustif et fiable. L'Administrateur Indépendant devra exercer son jugement professionnel pour déterminer le degré de fiabilité des contrôles et des cadres d'audit existants des entreprises et du gouvernement. Le rapport initial de l'Administrateur Indépendant devra documenter les options envisagées et indiquer les motifs des vérifications à fournir.
 - b. S'assurer que l'Administrateur Indépendant présente une évaluation de l'exhaustivité et de la fiabilité des données (financières) présentées, y compris un résumé informatif du travail accompli par l'Administrateur Indépendant et des limites de l'évaluation fournie.
 - c. S'assurer que l'Administrateur Indépendant présente une évaluation visant à déterminer si toutes les entités gouvernementales et les entreprises dans le périmètre convenu du processus de déclaration ITIE ont fourni les informations requises. Les éventuelles lacunes ou incertitudes dans la déclaration à l'Administrateur Indépendant devront être divulguées dans le Rapport ITIE, y compris en citant les entités qui n'auront pas respecté

les procédures convenues. L'Administrateur Indépendant fournira également une évaluation visant à déterminer si ces manquements risquent d'avoir un impact significatif sur l'exhaustivité et la fiabilité du Rapport.

12. Conformément à l'Exigence 5.1, l'ITIE Madagascar devra préciser publiquement les revenus des industries extractives, en espèces ou en nature, qui sont repris dans le budget de l'État. Lorsque les revenus ne sont pas enregistrés dans le budget de l'État en tant que tels, leur allocation doit faire l'objet d'une explication et se référer aux rapports financiers ad hoc, le cas échéant. Pour renforcer la mise en œuvre, l'ITIE Madagascar pourra souhaiter utiliser la déclaration ITIE pour mener un suivi du déplacement des fonds gouvernementaux vers un système comptable unique du Trésor public, fournissant ainsi une plateforme d'information publique sur la gestion des revenus extractifs hors budget.
13. Conformément à l'Exigence 5.2, le Groupe multipartite est tenu de faire en sorte que les transferts infranationaux significatifs de revenus extractifs soient divulgués publiquement lorsque ces transferts sont rendus obligatoires par une constitution nationale, une loi ou d'autres mécanismes de partage des revenus. Le Groupe multipartite devra également divulguer tout écart entre le montant des transferts calculé à partir de la formule de partage des revenus et le montant réellement transféré entre le gouvernement central et chaque entité infranationale concernée. Le Groupe multipartite est encouragé à réconcilier ces transferts.
14. Conformément à l'Exigence 6.2, le Groupe multipartite devra mener un examen exhaustif de toutes les dépenses engagées par les entreprises d'État du secteur extractif qui pourraient être considérées comme des dépenses quasi fiscales. Le Groupe multipartite devra élaborer un processus de déclaration pour les dépenses quasi fiscales en vue d'atteindre un niveau de transparence égal à celui des autres paiements et flux de revenus.
15. Conformément à l'Exigence 7.4, le rapport annuel d'avancement devra refléter fidèlement les consultations avec l'ensemble des parties prenantes et comprendre un examen de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE. Les groupes de la société civile et les entreprises impliqués dans le processus ITIE en particulier, mais pas uniquement ceux qui siègent au sein du Groupe multipartite, devront pouvoir donner leur point de vue sur ledit processus et voir leurs avis reflétés dans le rapport annuel d'avancement.

Le gouvernement et le Groupe multipartite sont invités à prendre en considération les autres recommandations figurant dans le rapport du Validateur et dans l'évaluation initiale du Secrétariat international et à consigner, dans le prochain rapport annuel d'avancement, la suite donnée par le Groupe multipartite à ces recommandations.