

RAPPORT DU COMITE CONSULTATIF INTERNATIONAL

28 juin 2010¹

INTRODUCTION

1. Le Comité Consultatif, composé de Keith Bezanson, Jacques Gérin, Alison Jolly et Léon Rajaobelina s'est réuni du 16 au 22 mai à Fort Dauphin et Antananarivo et également au siège social de Rio Tinto à Londres le 24 mai. Une chronologie détaillée est incluse comme annexe A.

2. Entre 1999 et 2007, le Comité s'est réuni à Madagascar au moins une fois, mais généralement deux fois par an. Aucune réunion ne s'est tenue entre 2007 et 2009 pour cause de maladie de certains membres du Comité, bien qu'A. Jolly ait fourni un rapport intérimaire en 2008. Cette visite est donc la première qui s'inscrit dans la phase opérationnelle du projet.

3. Rédiger ce rapport a été pour nous une véritable gageure. Les visites précédentes ont eu lieu avant, ou bien très tôt au cours de la phase de construction. Au cours de la phase de pré construction, nous avons pu prodiguer des conseils en s'inspirant de nos précédentes expériences et notre familiarité avec d'autres initiatives de développement socio-économiques et avec la recherche sur les meilleures pratiques et normes internationales. En revanche, cette visite a exigé que nous essayions de condenser en seulement cinq jours de vastes quantités d'informations tout à fait nouvelles, qui portaient à la fois sur des évaluations d'avancement par rapport aux engagements, sur l'environnement social, politique et économique de plus en plus complexe et sur les myriades de perspectives et de points de vue souvent divergents sur les situations engendrées par le projet.

4. Les leçons que le Comité a tiré de cette visite sont qu'en premier lieu, la collecte et la vérification minutieuse de l'information requièrent plus de temps, et que deuxièmement, une plus grande continuité entre les visites confèrera plus de valeur aux travaux.

5. Une leçon additionnelle dont nous devons en permanence nous rappeler est le contexte historique plus vaste. Focaliser seulement sur la situation actuelle caractérisée par la crise politique nationale qui perdure et la dégradation économique rapide engendrerait une perspective excessivement négative. Le contexte plus vaste nous rappelle pourtant le chemin parcouru. Le projet a été mieux planifié que la plupart des projets d'extraction de ressources naturelles. Ses bases reposent sur des travaux étalés sur plus de deux décennies et ceci a abouti à : (i)- une connaissance exceptionnelle de la biodiversité de la région; (ii)- des approches et structures qui visent à éviter les pièges des industries d'enclave, surtout en intégrant le projet dans le cadre plus vaste du

¹ Le texte de ce rapport a été finalisé le 28 juin. Comme la revue et la distribution ont requis un temps additionnel, quelques éléments dans son contenu ont pu être dépassés ou modifiés par des événements ultérieurs.

développement social, économique et environnemental à long terme de la région ; et (iii)- des engagements transparents et mesurables pour un Impact Positif Net (NPI) sur quarante ans.

6. Le contexte engendre actuellement des pressions et des tensions sur certaines de ces réalisations. En y faisant face cependant, il est important de les placer dans le contexte plus global des fondements essentiels qui demeurent en grande partie intacts.

7. Le Comité s'est efforcé de son mieux pour maintenir l'accent sur ce contexte global dans la tentative de résolution des problèmes engendrant la frustration sinon le découragement qui caractérisent la situation du moment. Nous espérons que cet effort transparaisse dans le reste de ce rapport.

CONTEXTE

8. Tout au long des étapes de concept et de conception, le Comité était catégorique sur le fait que le projet devrait procéder seulement quand il aurait entièrement satisfait à quatre principes globaux. Ceux-ci étaient :

Principe #1. La conception du projet doit passer le test de meilleures pratiques internationales admises en matière de gestion responsable économique, sociale et environnementale, y compris celles qui concernent spécifiquement les industries minières telles que les prescriptions de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives ;

Principe # 2. Loin d'être un investissement privé autonome, le projet serait intégré dans un effort de développement socio-économique régional beaucoup plus vaste, évitant de ce fait les pièges d'enclave qui ont caractérisé tant d'investissements miniers dans les pays en voie de développement;

Principe #3. Un cadre juridique en vertu de loi exécutoire à Madagascar soumettrait le projet à des obligations et engagements clairs et mesurables aux niveaux local, régional et national ; et

Principe #4. Des arrangements seraient mis en place pour la surveillance indépendante et l'établissement de rapport transparent sur tout engagement et initiative.

9. Vers la fin de 2006, quand le projet était entré dans sa phase initiale de construction, ces principes avaient été intégrés dans la structure et les engagements explicites du projet. Le nouveau port et la mine avaient été conçus comme catalyseurs du développement de la région et en tant qu'éléments d'un Programme Régional de Développement beaucoup plus vaste et plus ambitieux. Ceci a été soutenu par un programme de Pôle Intégré de Croissance financé par la Banque mondiale (*Pôle Intégré de Croissance* - PIC) pour la région d'Anosy qui avait été établi en partie comme complément aux plans d'investissement de QMM. Le projet minier avait été conçu pour fonctionner comme une partie d'un effort de partenariat multiple impliquant les gouvernements national, régional et local, les organisations de développement

international et de la société civile ainsi que le Comité Régional de Développement (CRD). Une Convention d'Établissement ayant force de loi a été signée, qui stipule les obligations de QMM et la surveillance indépendante de tous les engagements du projet. L'organisme national de l'environnement (*Office National de l'Environnement - ONE*) avait été mandaté pour faire la surveillance, l'évaluation et l'établissement de rapport réguliers de l'exécution du projet en toute indépendance.

10. En résumé, les nombreuses années de consultations, de planification et d'études de pré investissement avaient abouti à placer la barre de performance du projet à un très haut niveau. Au terme de sa vie opérationnelle estimée à environ 40 ans, le projet devait être tenu responsable d'un « impact positif net (NPI) », sur le plan économique, social et environnemental.

11. La phase de construction du projet (2006-2009) a engendré un niveau sans précédent d'activités économiques dans la région de l'Anosy. La construction d'infrastructures (un nouveau port, des routes, l'approvisionnement en eau et électricité) a généré approximativement 4.500 emplois et jusqu'à trois fois ce nombre pour les emplois induits. Les retombées inattendues ont résulté en une hausse du nombre de nouvelles entreprises. Des plans et des engagements pour des investissements publics additionnels en infrastructures ont été avancés rapidement pendant cette période (par exemple une route qui relierait l'intérieur du pays au nouveau port à financer par l'Union Européenne et la Banque Africaine de Développement).

12. Rétrospectivement toutefois, l'importance et l'intensité de l'investissement direct étranger dans la région ont engendré des spéculations irréalisables. Le Comité avait mis en garde contre ce sujet dans ses rapports précédents. Il n'allait jamais être facile d'empêcher les attentes locales et régionales de tomber dans une spirale ascendante irrationnelle. Les nombreuses années de consultations et de planification qui ont impliqué toutes les parties (c.-à-d. QMM, les autorités locales, le gouvernement régional et les organisations de société civile) n'étaient pas suffisantes pour préparer les populations locales à faire face au « phénomène de bulle » avec l'expansion, le « boom » de la période de construction et le « repli » qui s'ensuivit. Même si de tels efforts avaient été doublés ou triplés, il n'est pas clair que les attentes auraient été sensiblement amorties ou les déceptions évitées. Le changement rapide produit inévitablement des degrés de perturbation à court terme, à plus forte raison dans des contextes d'extrême pauvreté. Néanmoins, l'intensité de la phase de construction a induit un pic inflationniste à court terme des prix dans l'économie locale. C'était particulièrement flagrant dans le logement et les produits alimentaires qui ont frappé plus durement les plus pauvres. En outre, les bénéfices découlant des niveaux élevés d'investissement de la période de construction ont exacerbé les inégalités régionales et engendré des ressentiments.

13. D'autre part, les mesures d'atténuation prises pendant la phase de construction ont prévenu les catastrophes sociales prédites par certains comme devant résulter de l'intensité de la migration. Le bilan global au début de 2009 a semblé largement positif, avec la promesse de poursuite de l'investissement direct dans la région, de quelques emplois permanents et de gains de revenus, de demandes inattendues importantes

pour des activités entrepreneuriales relatives à la fourniture de biens et de services, la continuation des améliorations de l'infrastructure de base et la libération du potentiel d'exportation agricole de l'intérieur d'Anosy.

LA SITUATION ACTUELLE

14. Ce contexte globalement positif a depuis connu de brusques renversements au niveau national, régional et du projet.

a) Au niveau national

Depuis mars 2009, Madagascar est empêtré dans une crise politique et une sérieuse dégradation socio-économique. En 2006-2007, le pays a réalisé une croissance réelle moyenne du PIB de 5.2% (source FMI). Malgré deux grands cyclones dans le premier trimestre de 2008, le PIB réel de cette année s'est élevé à 6.3% (source FMI). Un trouble politique en mars 2009 a installé un gouvernement que la communauté internationale, dont l'Union Africaine (UA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), considère comme illégale. Ceci a résulté en une suspension de presque la totalité de l'aide officielle au développement (AOD) et même dans un embargo sur les contacts entre le gouvernement et les agences internationales officielles de développement.

Les conséquences de la suspension de l'AOD ont été graves. Le développement de Madagascar dépendait fortement de l'AOD qui représentait en 2008 50 pour cent de l'ensemble de toutes les dépenses publiques et 75 pour cent des dépenses d'investissement public. Le FMI estime que l'économie nationale s'est contractée de 5 pour cent en 2009 et que le taux de déclin s'accélère maintenant. Selon l'UNICEF : "La crise, à un niveau à la fois politique et économique, accélère l'érosion des services essentiels dans le secteur social global, et l'impact sur les enfants est grave... L'impact de la crise est une vulnérabilité accrue des familles déjà pauvres ..." ² CARE International rapporte « un nombre sans précédent de communes... vivant dans l'insécurité alimentaire » ³

Dans d'autres pays fortement dépendants de l'aide extérieure qui ont connu récemment de violent changement politique et une suspension de l'AOD en résultant (par exemple le Niger et la Guinée), des solutions politiques ont pu être trouver et l'AOD restaurée en l'espace de quelques semaines. Il est navrant que cela n'a pas été le cas pour Madagascar où une solution demeure introuvable, malgré les efforts de médiation répétés de l'Union Africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe et la Francophonie.

En outre, parce que cette situation perdure (depuis plus de 15 mois), ses conséquences négatives se feront ressentir sur plusieurs années. Une reprise de l'AOD exigerait une remobilisation des ressources et la plupart des projets

² <http://us.oneworld.net/article/368868-madagascar-government-cuts-hit-education-hard>

³ <http://www1.voanews.com/english/news/africa/decapua-madagascar-care-10jun10-96064984.html>

d'investissements devront faire de nouveau l'objet d'appel d'offres. Une organisation internationale de développement leader estime que cela prendrait jusqu'à deux ans après une solution politique avant que le rythme des investissements de développement puisse être restauré au niveau de 2008.

b) Au niveau régional

Le Comité régional de développement (*Comité Régional de Développement - CRD*), qui était un acteur principal du développement de la région d'Anosy, n'est plus en activité. Depuis 1999, le Comité avait constamment indiqué le CRD - une organisation volontaire, représentant largement les leaders économiques et politiques régionaux - comme étant incontournable pour un dialogue de développement ouvert, inclusif et franc avec tous les acteurs dans la région, incluant QMM, et pour la formulation sur une base permanente des modèles de développement pour la région. Un tel dialogue a cessé pour de bon avec la crise politique nationale qui a éclaté en mars 2009. Les membres du CRD expriment maintenant de l'incertitude au sujet de l'avenir du Comité. Ceci est compliqué davantage par le fait que le Chef de Région actuel est considéré – à tort ou à raison - comme une nomination provisoire en attendant qu'une solution à la situation politique nationale soit trouvée. Pour résumer, il y a maintenant un sentiment palpable de frustration et de déception dans la région.

c) Au niveau du projet de QMM

Ces développements ont eu des impacts sur le projet et ont compliqué ses relations avec la région et le gouvernement. D'abord, à tout propos, QMM est devenue la seule source d'investissement dans la région d'Anosy. Et plus la paralysie politique continue et l'aide internationale au développement demeure suspendue, plus grands sont les risques pour le projet de devenir une enclave autonome. Dans ses rapports antérieurs, le Comité a averti que ce serait le pire scénario pour le pays, la région et le projet. Les bénéfices dérivant du projet de QMM peuvent être durables seulement si le projet n'est qu'un composant d'une stratégie beaucoup plus vaste et plus ambitieuse de développement régional.

En second lieu, les arrangements qui avaient été mis en place pour que l'ONE assure la prestation d'une surveillance, évaluation et établissement de rapport indépendant de l'avancement du projet relativement à ses engagements sont devenus fragiles. Le manque de ressources financières de l'ONE compromet sa capacité d'assumer une surveillance efficace et probablement son existence même.

Troisièmement, alors que le projet est devenu, de fait, "l'unique jeu en ville", il est également devenu de plus en plus vulnérable à toute sorte de critiques publiques, non seulement eu égard à ses propres imperfections mais également pour de plus grandes défaillances, déceptions et dégradation économique dont il n'est pas responsable ou qui ne sont pas sous son contrôle. Le projet doit faire face et répondre aux critiques, mais la paralysie politique de la nation l'a placé dans une

position où il est en grande partie sans partenaires régionaux, nationaux et internationaux efficaces pour résoudre les problèmes dépassant son cadre et pour faire la part des responsabilités de manière équitable.

En conclusion, le projet est toujours dans les phases premières de montée en puissance avec l'objectif d'atteindre la pleine production dans les trois années à venir.

15. En résumé, le projet de QMM était structuré pour assurer les meilleures pratiques, pour faire partie d'un effort beaucoup plus vaste de développement régional et miser sur les atouts d'un partenariat public privé plus globalement conçu. La conception demeure solide et la possibilité de ressusciter certaines institutions actuellement en veilleuse mais essentielles, comme le CRD, reste élevée. Mais la poursuite de la crise politique qui ne trouve pas encore de solution rend très difficile d'y procéder. Le potentiel de progrès pour la région qui avait semblé si prometteur en 2008 est dans une large mesure devenu l'otage de négociations politiques incertaines pour mettre fin à la crise actuelle. Il n'est pas surprenant que la désillusion et la déception dans la région s'accroissent. Même si la crise politique connaîtrait maintenant une rapide résolution, un temps considérable serait nécessaire pour restaurer les relations, les structures et les partenariats de financement à leurs niveaux de 2008. A la date de rédaction de ce rapport, le 12 juin, la délégation des Nations Unies est attendue à Antananarivo pour essayer de trouver une solution à la crise politique du pays. Étant donné que beaucoup de tentatives de médiation ont déjà été entreprises sans succès, un résultat positif à la prochaine tentative ne peut pas être tenu pour acquis.

QU'EST-CE QUI PEUT ÊTRE FAIT ?

16. Depuis sa création, le Comité a cherché à prodiguer un conseil indépendant et transparent sur la façon dont le projet de QMM pourrait éviter les pièges et les échecs socio environnementaux qui ont caractérisé beaucoup de projets d'extraction de ressources naturelles dans les pays en voie de développement, et plus largement, sur la façon dont le projet pourrait mieux contribuer à un développement durable dans la région. Ceci impliquait souvent l'élaboration de scénarios tenant compte des incertitudes, mais les incertitudes d'avant semblent modestes comparées à celles d'aujourd'hui. Aucun des scénarios envisagés précédemment par le Comité n'avait impliqué en même temps une perte de légalité politique nationale, une crise politique prolongée, une contraction économique stupéfiante, une perte de financement officiel du développement, la suspension du travail du CRD (une des institutions régionales principales de liaison d'Anosy) et une menace existentielle à une institution d'une importance vitale comme l'ONE.

17. Néanmoins, quelles que fussent les frustrations exprimées dans les entrevues et les discussions tenues par le Comité au cours de cette visite, le souci primordial de tous nos interlocuteurs a été la rétablir un sentiment partagé de dynamique de développement dans la région. Dans les circonstances présentes, ceci exigera des

approches plus souples que dans le passé, y compris d'être prêt à modifier des plans et au besoin faire des ajustements majeurs à mesure que les événements évoluent. La gestion des attentes devra être plus efficace que dans le passé et faire l'objet d'approche à travers des partenariats dans la mesure du possible plutôt que de la seule initiative de QMM. Il s'avère crucial que les institutions établies pour le développement de la région à travers les efforts déployés pendant presque deux décennies, aient besoin d'être redynamisées au titre de priorité immédiate. Enfin, la crise actuelle à Madagascar ne devrait pas conduire QMM à assumer des rôles inadéquats qui ne peuvent pas servir les intérêts à long terme de développement de la région. Dans la mesure où QMM est déjà engagé dans de tels rôles, l'ajustement et le retrait le plus rapidement possible seront nécessaires.

18. En vue d'aider le projet et la région à faire face aux problèmes actuels et à restaurer un sentiment fort de dynamique de développement régional, le reste de ce rapport fait des recommandations organisées autour de six défis, tel que récapitulé dans le tableau suivant.

<p align="center">Défi # 1 :</p> <p align="center">Arrangements Institutionnels : Partenariats, Coopération, Collaboration et Clarification de rôle</p>	<p>Les institutions essentielles pour le développement de l'Anosy et pour la surveillance et l'évaluation nationales souffrent toutes de la crise politique. Ceci, à son tour, a accentué les pressions sur QMM pour l'inciter à assumer les rôles et les responsabilités étatiques.</p> <p>Que peut faire QMM pour aider à redynamiser ces institutions et, en même temps, se retirer des rôles inadéquats dans lesquels elle a été entraînée ?</p>
<p align="center">Défi # 2 :</p> <p align="center">Communications</p>	<p>Les attentes n'ont pas été bien gérées, en partie en raison des changements successifs dans le leadership régional, mais également en raison des problèmes et des faiblesses dans les communications au sujet du projet. De nouvelles approches sont exigées pour renforcer la compréhension, améliorer les partenariats et aider à mettre les attentes sur une base plus réaliste.</p>
<p align="center">Défi #3 :</p> <p align="center">Avantages biaisés et injustes</p>	<p>La distribution des redevances et des "ristournes", telle que déterminée par la loi, est biaisée pour les communes très petites à un degré tel qu'elle provoque des inégalités prononcées génératrices de tensions sociales. Des façons innovantes d'aborder ce problème sont nécessaires.</p>
<p align="center">Défi #4 :</p> <p align="center">Plaintes en suspens et nouvelles</p>	<p>Un processus d'appel est en place pour traiter les plaintes, mais il n'est pas suffisamment précis ou bien compris. Ceci peut être rapidement et assez facilement rectifié.</p>
<p align="center">Défi #5 :</p> <p align="center">L'Avenir du Port d'Ehoala</p>	<p>La gestion du Port a l'opportunité et la responsabilité de promouvoir et développer le port comme un instrument du développement régional qu'il est censé être. Le Port est la contribution la plus directe du projet au développement de la région.</p>
<p align="center">Défi #6 :</p> <p align="center">Electricité pour Fort Dauphin</p>	<p>La non disponibilité continue de l'approvisionnement fiable de Fort Dauphin en électricité est une source croissante de frustration mais une solution demeure floue.</p>

Défi #1 - Arrangements Institutionnels :

19. Les arrangements institutionnels clés de la région pour le développement souffrent de la crise politique. Si toutes les personnes rencontrées par le Comité ont parlé de la nécessité d'améliorer la coopération et la collaboration, elles ont également souligné les difficultés et les obstacles à sa réalisation dans les circonstances présentes. La crise politique nationale a causé des reculs aux arrangements de collaboration entre le projet, la région, le secteur privé et le gouvernement national. Ceci a rendu plus difficile l'établissement et le maintien de partenariats efficaces. Les acquis précédents dans la planification régionale, principalement à travers le CRD, ont été compromis et ceci a contribué, à son tour, à l'instauration d'un point de vue répandu tenant QMM comme la seule source potentielle importante de financement du développement pour la région. Parallèlement, le travail de surveillance, d'évaluation et de certification de l'ONE dépendait fortement du financement par l'AOD. La suspension de ce financement a affecté les capacités techniques de l'ONE et, si elle perdure plus longtemps encore, peut remettre en question la poursuite du fonctionnement de l'ONE.

20. Trois pistes d'actions sur les arrangements institutionnels sont proposées comme une nécessité : (i) - Redynamisation du travail du CRD ; (ii) - Prévention de la diminution davantage du travail et des capacités de l'ONE, tout en formulant des mesures à plus long terme pour s'assurer que ses capacités peuvent satisfaire aux besoins nationaux ; et (iii) – A travers ces deux actions, redynamiser le partenariat de développement et les coalitions pour que QMM puisse éviter d'être piégée et de se complaire dans le rôle d'un acteur unilatéral dans les activités de développement social, environnemental et économique.

CRD

21. Le CRD était un catalyseur indispensable dans la formulation de la stratégie et du plan de développement régional d'Anosy. Sa composition largement représentative lui a octroyé sa légitimité. Sa capacité de réunir les membres de la Communauté pour discuter des problèmes, défis, contraintes, besoins en ressources et priorités était un facteur important dans le choix de Fort Dauphin pour un investissement significatif du pôle de croissance et comme une priorité du développement national. En 2005 et 2006, le Comité a été encouragé par l'efficacité du dialogue de développement régional entre le CRD et le Chef de Région. Néanmoins, il y avait toujours quelques ambiguïtés, questions et malentendus au sujet du rôle du CRD. Parfois, sa légitimité a été remise en cause par les autorités dans le gouvernement central. En outre, les tensions étaient souvent palpables entre les approches stratégiques à plus long terme de développement adoptées par le CRD et les pressions émanant d'autres secteurs pour des gains immédiats de consommation et les résultats instantanés. En outre, certains semblent avoir supposé que le CRD devrait fonctionner comme agence régionale d'exécution, une tâche à laquelle elle n'a jamais été préparée à assumer.

22. Malgré les difficultés et les ambiguïtés, cependant, le CRD a clairement agi en tant qu'institution efficace et essentielle dans l'établissement de consensus et la planification régionale dans l'Anosy. Toutefois, même avant le début de la crise nationale, le niveau

d'activité du CRD a commencé à baisser, en raison du départ de certains membres clés et l'arrêt du financement direct émanant de QMM. Mais l'activité pratique a cessé pour de bon avec le début de la crise politique de mars 2009. Plusieurs membres du CRD ont conseillé le Comité que bien qu'ils demeurent engagés à contribuer aux intérêts et aux besoins de la région, ils sont maintenant incertains quant à la façon de s'y prendre. Depuis les événements de mars 2009, le nouveau Chef de Région et le CRD n'ont pas établi de solide relation et la confiance mutuelle requises pour avancer. Les relations entre QMM et les membres du CRD demeurent cordiales, mais comme le Comité n'est pas actuellement fonctionnel, rien de bien consistant ne peut provenir de ces relations.

23. Il est dans l'intérêt de chacun de ne pas permettre à cette situation de perdurer. Il éroderait davantage le rôle et les capacités du CRD. Ceci laisserait la région sans un arrangement institutionnel essentiel à son développement. En outre, la région doit prendre des mesures pour se préparer pour le moment où la crise politique de Madagascar touche à sa fin et où l'aide internationale au développement reprend. Au dire de tous, il n'y a aucune alternative institutionnelle régionale au CRD pour exercer ces rôles. Il doit être redynamisé comme une question d'urgence régionale. C'est également une occasion de définir plus clairement le rôle futur du CRD, qui est non pas une agence d'exécution mais plutôt un forum ouvert pour le débat et le consensus sur les besoins et les priorités, un organe de communications et de dialogue partagé avec le gouvernement et un acteur principal dans la formulation et l'articulation d'une vision pour la région.

24. Quelque difficulté qu'il y ait pu avoir entre l'actuel Chef de Région, le CRD et QMM, le Comité a conclu de ses réunions tenues séparément avec chacun d'eux qu'il y a un désir partagé de revigorer un plateforme de développement régional pour l'Anosy. La première étape essentielle pour ce faire exigera probablement un leadership politique et le mieux est que ceci provient du Chef de Région. QMM ne peut pas en assumer la responsabilité mais devrait donner le signal d'un appui fort et aider à créer une climat favorable pour revitaliser le CRD. Le CRD devrait agir dans le même sens, mais l'initiative initial et le leadership doivent revenir au Chef de Région.

Recommandation # 1

QMM, qui a maintenu des relations avec toutes les parties, devrait suggérer que des réunions se tiennent sous la présidence du Chef de Région pour entamer le travail sur un agenda de la reprise des processus de développement pour la région. Ces réunions devraient voir la participation des membres du CRD et d'autres leaders régionaux. Ceci ne devrait pas attendre la résolution de la crise politique. Beaucoup peut être fait pour reconstituer l'élan même si la crise persiste. Ceci aiderait à s'assurer que la région est entièrement préparée pour intensifier ses activités de développement aussitôt après la crise. L'ordre du jour pour les réunions inclurait :

- comment re-activer les discussions de développement et la planification de développement pour la région ;
- les options et les conditions pour le leadership et les besoins institutionnels ;
- comment rétablir et entretenir l'élan si la crise continue ;

- comment mieux préparer la région pour la mobilisation accélérée quand la crise est terminée et le financement du développement restauré ;
- comment remobiliser rapidement le CRD et s'assurer qu'il renforce mutuellement le leadership régional tout en confirmant que ce n'est pas une agence d'exécution.

ONE – Surveillance et Evaluation, et relations ONE-QMM

25. Dans les rapports précédents, le Comité a souligné que la crédibilité à plus long terme du projet de QMM aurait besoin d'un ONE indépendant et professionnellement solide qui ferait la surveillance, l'évaluation et l'établissement de rapports réguliers en toute indépendance de l'avancement du projet par rapport à ses engagements. Pour répéter ce qui a été noté précédemment dans ce rapport, le rôle de l'ONE est beaucoup plus grand que le projet de QMM. C'est une institution essentielle pour aider à sécuriser l'héritage environnemental du pays.

26. De ses entrevues, le Comité a identifié trois questions en corrélation concernant l'ONE. Celles-ci sont : (i) - La situation actuelle de l'ONE qui se caractérise notamment par des ressources financières insuffisantes pour accomplir son mandat et développer et entretenir la compétence professionnelle essentielle ; (ii) - Un impératif de clarification des rôles et responsabilités mutuels entre l'ONE et QMM ; et (iii) – Des sujets de confiance qui ont surgi et qui font obstacle à des relations solides et constructives.

La situation actuelle de l'ONE

27. Les capacités stratégiques et techniques que l'ONE a développées durant la revue de l'EISE pour la surveillance globale et le travail d'évaluation sont maintenant sérieusement compromises. Ceci a été confirmé dans une évaluation externe indépendante récente entreprise par Dr. Christiane Gagnon (Rapport Gagnon⁴). Le Rapport Gagnon propose quatre "bases stratégiques", quatre "axes stratégiques" et présente 22 recommandations ("priorités") visant à renforcer et augmenter considérablement la nature et la qualité de la surveillance par l'ONE. Ces propositions indiquent un "idéal". Raisonnablement suivies, elles pourraient conduire à bâtir la capacité à long terme requise par l'ONE et Madagascar. Le problème est qu'il ne pourrait y avoir aucun long terme si la situation actuelle de l'ONE n'est pas solutionnée à court terme.

28. Etant donné l'importance de Madagascar comme un des "hauts lieux" environnementaux les plus sensibles du monde, l'ONE avait pu développer le personnel professionnel et entreprendre le travail d'importance nationale en attirant surtout le financement international, plus particulièrement de l'USAID et de la Banque mondiale. Ce financement a pris fin avec la crise politique. L'expertise technique de l'ONE avait besoin d'être développée et renforcée avant la crise. Depuis lors, le personnel possédant l'expertise est parti et le financement compromis. L'ONE manque maintenant de ressources financières pour contracter l'expertise nationale et internationale

⁴ Gagnon, Christiane, Renforcement du System de Suivi, 27 Mai, 2010.

essentielle, et lutte juste pour sa survie. On nous a dit qu'actuellement, sa seule source importante de revenus provient du prélèvement de 0.5% des projets d'investissement de la compagnie minière Sherritt International Corporation (suivant prescription du MECIE – *Mise En Conformité des Investissements avec l'Environnement*). QMM a toujours préconisé que l'ONE reçoive une partie des "Frais d'Administration Minière" versés par QMM au BCMM (Bureau du Cadastre Minier de Madagascar). Nous avons été avisés que ceci ne s'est pas encore produit, mais même si cela devait se produire maintenant, les montants en question seraient très modestes et ne changeraient pas de manière significative la situation financière de l'ONE.

29. Qu'est-ce qui peut alors être fait pour s'assurer que l'ONE continue à exister et puisse exécuter les mandats à lui assignés -- du moins en ce qui concerne le projet de QMM ? Ceci signifie rétablir l'expertise technique nécessaire pour s'acquitter de sa responsabilité de surveillance, tout en cherchant à assurer l'appui pour son rôle plus élargi dans le long terme. Ceci exigera des mesures créatives jusqu'à ce que la crise politique globale soit résolue et que les bailleurs reprennent l'aide financière pour l'ONE. À cet égard, toutefois, il peut être instructif d'examiner et d'apprendre à partir de situations semblables qui se sont produites ailleurs dans le passé.

30. Madagascar n'est pas le premier pays à subir une suspension prolongée d'assistance au développement. Des précédents peuvent être trouvés dans d'autres pays où les organisations internationales d'assistance au développement, même tout en respectant un embargo généralisé d'aide, ont trouvé des moyens originaux pour préserver les institutions nationales ou investir dans les plans pour le rétablissement. Au milieu des années 80 par exemple, la défaillance du Pérou dans les paiements de service au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque Inter-Américaine de développement ont résulté en une suspension par ces organismes de toute l'aide financière comprenant les engagements existants. Pourtant un arrangement a été fait pour financer la préparation d'un programme national global de rétablissement économique en canalisant les fonds à travers une ONG internationale et l'Université de Harvard. Ceci a également préservé et renforcé un consortium d'instituts péruviens de politique économique, dont les capacités analytiques et de planification ont été vitales au rétablissement économique rapide du pays dans le début des années 90. Plusieurs agences de bailleurs ont également entrepris des arrangements pareillement créatifs pour le renforcement de capacités en Afrique du Sud quand ce pays était sous un embargo généralisé en raison de ses pratiques ségrégatrices.

31. Le défi pour le moyen terme sera de tenir compte de l'éventail des recommandations du Rapport Gagnon. En attendant cependant, des actions sont exigées pour éviter un plus mauvais scénario verrant la fin de vie ou la disparition de l'ONE. QMM partage le souci du Comité sur la situation actuelle. Elle continue à préconiser l'allocation d'une partie des fonds qu'elle paie à titre de Frais d'Administration Minière à l'ONE, ainsi que l'appui financier du programme de pôle de croissance de la Banque mondiale (PIC). En outre, QMM a accepté de financer l'expertise nationale ou internationale pour l'ONE au cas par cas, lorsque les termes de référence sont approuvés par l'ONE et les représentants de la région, les communautés locales et QMM, et lorsque l'expertise est sélectionnée par le biais d'un appel d'offre transparent et ouvert. Un expert a été déjà

engagé dans le cadre de cet arrangement. Ce sont des efforts opportuns, mais clairement insuffisants au regard des circonstances présentes et de la situation actuelle de l'ONE. Pour cette raison, le Comité fait les deux recommandations suivantes pour une action séquentielle, la seconde dépendant des résultats du premier.

Recommandations # 2 et 3

D'abord, QMM devrait proposer ses bons offices pour inviter une revue collective avec les organisations internationales partenaires principales de développement tels que la Banque mondiale, l'USAID, les grandes institutions environnementales, tels que Conservation International et WWF et autres des risques auxquels l'ONE est actuellement confronté. Tirant leçon des antécédents mentionnés ci-dessus du Pérou et de l'Afrique du Sud (il y en a beaucoup d'autres), les ONG et organisations caritatives privées focalisées sur l'environnement et la biodiversité devraient pouvoir trouver des arrangements transitoires pour assurer la continuation de l'ONE et le renforcement de la capacité essentielle pour qu'il puisse assumer son rôle avec autorité et un total professionnalisme.

En second lieu, le Comité a maintes fois insisté dans le passé que QMM ne devrait pas financer l'ONE directement, car cela pourrait poser des questions fondamentales de conflit d'intérêt. QMM est également exempté du prélèvement de l'ONE par les clauses moratoires de la Convention d'Établissement (CE). Les circonstances exceptionnelles, cependant, peuvent également justifier des actions exceptionnelles. Ainsi, si la première étape recommandée ci-dessus ne réussit pas, le Comité fait une deuxième recommandation. Quoique clairement peu disposé à faire quoi que ce soit qui rouvrirait la CE, **un geste volontaire exceptionnel pourrait être considéré, avec des mesures de sauvegarde légales appropriées pour éviter l'instauration de précédents.** Un tel geste volontaire fournirait à l'ONE les ressources dont il aurait grandement besoin et aiderait à créer un environnement plus professionnel (un plus pour QMM).

Clarification des rôles et des responsabilités réciproques

32. Une relation solide et constructive entre toute agence de surveillance et l'organisation surveillée exige la clarté et la compréhension réciproque des rôles et des responsabilités respectifs. Beaucoup reste à faire entre l'ONE et QMM pour arriver à établir la clarification des rôles et la compréhension réciproque qui sont essentielles pour les deux parties.

33. QMM est pleinement conscient de ce fait et fait avancer rapidement la préparation d'un Protocole qui définira les rôles et les responsabilités respectifs de QMM et de l'ONE au sujet de la soumission d'information permettant une surveillance adéquate du PGES (*Plan de gestion environnemental et social*). Ce sont des questions requérant une action qui ont été spécifiquement identifiées dans le Rapport Gagnon. Le Protocole devrait fournir un cadre global de ce qui est surveillé, de la façon dont l'information est communiquée et traitée par ONE. Un des principes du Protocole devrait être que QMM a le droit de fournir une analyse et de présenter ses observations sur toute donnée qu'il fournit. Il devrait en découler, réciproquement, que l'ONE a le droit d'accéder à des données réelles et non-traitées.

34. Comme le Rapport Gagnon a été rendu disponible seulement il y a quelques semaines, la réponse de l'ONE n'est pas encore disponible. Cette réponse devra tenir compte du niveau de l'ambition présentée dans le rapport et de la mise en phase possible de ses priorités. Quelle que soit la réponse de l'ONE, le rapport devrait servir d'occasion importante pour les deux parties de passer en revue leurs obligations et engagements respectifs. Une finalisation en avance du Protocole devrait aider à clarifier les vues et les opportunités et serait un composant important de cette réponse.

Recommandation # 4

Le Comité Consultatif recommande que QMM poursuive la préparation du protocole. Il devrait définir les rôles et responsabilités respectifs de QMM et de l'ONE au sujet de la soumission d'information devant permettre la surveillance adéquate du PGES. Cela devrait fournir un cadre global de ce qui est surveillé et de la façon dont l'information est transmise et traitée par l'ONE. En outre :

- Un des principes de ce cadre devrait être que QMM a le droit de fournir l'analyse et de présenter ses observations sur quelque données que ce soit qu'elle soumette ; et, réciproquement, que l'ONE a le droit d'accéder à des données réelles et non-traitées.
- La publication du Rapport du Dr. Gagnon présente une opportunité pour les deux parties de passer en revue leurs obligations et engagements.
- En tant qu'élément de la revue, le rôle critique de l'ONE dans les communications publiques devrait être abordé. Il y a beaucoup d'occasions où l'ONE, plutôt que QMM, devrait répondre officiellement aux critiques et d'autres où des réponses communes seraient les plus appropriées.

Sujets de confiance

35. Quelques questions de confiance sont entrées dans le rapport entre l'ONE et QMM. Le Comité a été avisé des soucis de QMM sur quelques aspects du travail de l'ONE. De même, le Comité a été conseillé par l'ONE des difficultés provoquées par la soumission tardive de quelques rapports de QMM, des données brutes n'étant pas rendues disponibles et d'une tendance de QMM de référer les sujets en haut de la hiérarchie organisationnelle. La référence à certaines de ces difficultés est également faite dans le Rapport Gagnon.

36. Ces plaintes mutuelles ne sont ni exceptionnelles ni étonnantes. Les relations entre le surveillant et le surveillé sont toujours tendues. La question importante est que le rapport entre l'ONE et QMM est prévu se poursuivre pendant les quarante ans de durée de vie du projet ; cela vaut la peine d'investir des efforts mutuels substantiels pour que cela se passe bien. Comme décrit ci-dessus, QMM entame déjà la démarche importante du Protocole. Tout comme le Rapport Gagnon, ceci fournit une excellente occasion de parvenir à un accord mutuel amélioré sur les rôles, responsabilités et les obligations et sur la façon dont tout ceci doit être réalisé.

37. Ayant cette opportunité, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation # 5

Le Comité recommande que :

- QMM saisit l'opportunité de la préparation de son Protocole et du Rapport Gagnon pour entamer des réunions avec l'ONE visant à clarifier le rapport entre l'ONE et QMM. Bien avant toute réunion formelle sur ces sujets, il serait utile d'avoir des réunions préliminaires et informelles entre le DG de l'ONE et le Président de QMM pour aborder et résoudre toute difficulté interpersonnelle qui pourrait autrement compliquer les discussions de fonds et les négociations.
- Considération soit donnée par le DG et le Président pour inviter un tiers indépendant à

convoquer la réunion et présider les discussions et les négociations de fonds, du moins au début.

QMM comme « Agence de Développement » de la Région d'Anosy

38. Les rapports du Comité Consultatif de 2004, 2005, 2006 et 2007 ont tous exprimé de sérieuse préoccupation que QMM ne devrait pas devenir une agence de développement régional. Ils ont noté qu'un tel rôle serait politiquement inadéquat et entièrement mal assorti aux capacités et à l'expérience de la compagnie. Le Comité était particulièrement inflexible sur ce point, tirant leçon de preuves volumineuses montrant les dangers des mines minières aussi bien que les effets préjudiciables et la non-durabilité inhérente d'une compagnie privée orientée vers le profit devenant une agence de développement économique et social. Le Comité a réclamé une délimitation claire et transparente des responsabilités de la compagnie envers la population directement affectée par le projet, pour lesquelles la compagnie devrait être tenue pleinement responsable. Et le Comité a conseillé que toutes les autres contributions de la compagnie au développement de la région devraient être à travers des impôts et des redevances, la création d'emplois et la demande de biens et services ainsi que par des contributions à des fonds de développement régional indépendants (c.-à-d. le Fonds de Placement Régional ou la Fondation recommandée par le Comité) sous la gouvernance et la gestion locales et régionales.

39. Malheureusement, la paralysie politique et économique et la suspension de l'aide internationale au développement au cours des 15 mois passés ont fait de la compagnie presque la seule source de financement pour le développement de la région. QMM est entraîné dans le piège de devenir l'agence de développement de la région d'Anosy. Il en serait toujours ainsi car il y avait des pressions dans cette direction. En effet, les politiques explicites de la compagnie recherchant la participation de la communauté et le développement communautaire, qui sont à la fois positives et adéquates, contribuent à de telles pressions. Mais elles aboutissent également à solliciter la compagnie à agir de manière inappropriée comme une agence de développement et un gestionnaire direct de projets de développement. En outre, depuis les toutes premières années de sa participation dans la région, QMM a financé des enquêtes de ressources sociales et physiques et une grande partie du travail dans le développement du programme de développement régional. Mais ces "investissements antécédents" sont d'un caractère entièrement différent de la compagnie empruntant des structures similaires à celles d'une banque de développement ou d'un financier direct de petits et moyens projets.

40. QMM a lancé un programme de développement intégré triennal (PDI) de 783,000 USD dans la zone de Mandena. Ce programme possède beaucoup d'excellentes caractéristiques. Il est conçu pour s'adresser à la population directement affectée par le projet et vise fermement à réaliser le développement durable. Le Comité de Pilotage inclut le Chef de Région, les maires des communautés de Mandena ainsi que des représentants de la société civile. Mais les projets sont gérés par QMM et ils sont en complément des impôts et des redevances qui vont directement aux communautés. Qui plus est, les projets sont des efforts complexes (développement de et transformation

des produits locaux pour le tourisme, introduction de pratiques d'élevage animale, pêche durable). Si plusieurs de ces derniers sont destinés à devenir autosuffisants, ils devront être prolongées au delà de la période de trois ans du PDI actuel.

41. Ailleurs, dans la commune d'Ambinanibe où il y a également des populations directement affectées par la construction du port et de route, QMM finance d'autres projets de développement durable en tant que partie de ses engagements envers les populations affectées. Certaines de ces dernières arriveront bientôt à terme après trois ans d'opération. Les ONG partenaires impliquées dans ces projets ont conseillé le Comité que les projets ne seraient pas durables après trois ans et que de nouveau financement serait exigé si les projets ne devraient être clôturés qu'après avoir atteint leurs objectifs. Cela prolongera probablement la participation de QMM au delà de l'échéance initiale de 3 ans.

42. Ces activités dans le contexte de la crise politique prolongée de Madagascar ont mis QMM dans une situation particulièrement délicate. D'une part, elle doit respecter toutes ses obligations envers les personnes directement affectées par le projet et elle doit également aller plus loin pour s'assurer qu'elle contribue au développement global de la région. Ces deux obligations sont parmi les engagements spécifiques sur lesquels QMM sera tenue responsable. Ceci signifie que si le projet n'agit pas de façon concluante comme un véritable "*moteur de développement*", il aura échoué. D'autre part, la crise politique de Madagascar et la suspension du financement du développement en résultant ont créé une situation où QMM risque de devenir moins un associé de développement que le seul acteur de développement qui vaille dans la région. La compagnie se rend pleinement compte que ce serait un rôle pour lequel elle est mal adaptée et qu'un tel rôle serait politiquement inadéquat et insoutenable.

43. Compte tenu de cette situation, QMM devrait faire tout ce qu'elle peut pour provoquer un dialogue régional ouvert et franc sur cette situation. Un premier objectif devrait être de promouvoir une plus grande sensibilisation et appréciation publique du dilemme dans lequel QMM se trouve placée par la crise politique prolongée qui sévit dans le pays. Un autre objectif serait de promouvoir une meilleure compréhension régionale de la raison pour laquelle il serait inadéquat et finalement contreproductif aux propres intérêts de la région pour la compagnie d'assumer un rôle de fait comme agence du développement régional. Un troisième objectif devrait être d'explorer l'établissement d'une Fondation Régionale ; comment elle pourrait être structurée ; comment son mandat et termes opérationnels pourraient être formulées pour s'assurer qu'elle investit seulement dans le développement à long terme et durable et évite les pressions politiques et populaires inévitables pour des dépenses à court terme et de consommation ; comment elle serait régie ; comment QMM pourrait y contribuer en tant que partenaire et distinctement pas en tant qu'agent principal ; comment les responsabilités pourraient être assurées et comment les priorités pour l'investissement seraient décidées.

44. Il y a déjà eu une proposition pour créer un fonds de placement régional en tant que moyens de redresser les anomalies résultant de la distribution *des ristournes* et d'atteindre directement les populations les plus vulnérables. Cette proposition est sous

forme d'un document préparé en février 2008 qui pourrait fournir une base appropriée pour les discussions. Le Comité mettrait en garde, cependant, contre l'accent que le document semble mettre sur une Fondation structurée comme des mesures d'urgence ou un fonds de compensation sociale, dont le but principal serait de fournir l'aide financière au plus pauvre. Aussi noble que cela serait, le développement à long terme de la région dépend de l'accroissement majeur des investissements rentables, alors que les mesures d'urgence ou le cadre de compensation sociale focaliseraient sur la consommation immédiate. Le Comité suggérerait également l'examen minutieux du troisième scénario de gouvernance recommandé par les auteurs du rapport, impliquant un grand Collège en tant que mécanisme de rétroaction. De tels mécanismes engendrent habituellement des demandes de toute nature, de très longues listes de souhaits et inévitablement, la déception générale. Pour servir les besoins de développement de la région, les investissements d'une Fondation devraient être déterminés contre à la fois une vision et des priorités spécifiques qui cherchent à attirer le capital additionnel produisant de ce fait des effets multiplicateurs. Dans la mesure du possible, des liens devraient être développés avec un CRD redynamisé de sorte que les contributions de la Fondation renforcent le plan régional.

45. Avec le Chef le Région, le CRD et d'autres notables, QMM peut et devrait devenir un participant actif aux discussions au sujet de la création de la Fondation.

Recommandations # 6 et # 7

QMM exige une stratégie forte et transparente si elle veut éviter de tomber dans un piège politiquement préjudiciable et insoutenable de devenir l'agence socio-économique de développement pour la région d'Anosy. À cet effet, nous recommandons ce qui suit :

Recommandation # 6 : QMM doit communiquer une stratégie de sortie de son Programme de Développement Intégré (PDI), pour commencer à la fin de l'échéance actuelle de trois ans. Ceci devrait, dans une très large mesure possible être conforme aux responsabilités de QMM envers les personnes directement affectées par le projet, inclure des arrangements pour tous les investissements de PDI en cours à financer sur les redevances et les "ristournes" et non pas par à travers les prolongements du projet de QMM. Les futures contributions de QMM au delà de ses obligations légales devraient être canalisées à travers une fondation régionale indépendante. Cette recommandation ne sera pas du tout une surprise pour QMM car elle met étroitement en parallèle sa propre pensée sur les stratégies de sortie pour le PDI. La crise politique qui continue et ses conséquences pour le développement de la région rendent de plus en plus importante la formulation de stratégies explicites de sortie et leur communication sur la base la plus large possible.

Recommandation # 7 : QMM devrait continuer ses efforts pour établir un dialogue sur la mise en place d'une fondation régionale. Considération pourrait être donnée à l'établissement d'un "conseil d'administration provisoire" dont le mandat serait de proposer une structure, un mandat, la gouvernance et le cadre d'opérations. Il présenterait les principes de base tels que l'investissement dans le développement à long terme et durable seulement et éviterait les dépenses à court terme et de consommation.

Défi # 2 :Communication

46. Les mégaprojets impliquent des défis complexes de communication. Pendant plusieurs années, les rapports du Comité ont attiré l'attention sur les malentendus, les

perceptions erronées et même les déformations sérieuses concernant le projet. QMM a travaillé pour corriger de tels problèmes et a investi considérablement dans l'amélioration de la communication. Malheureusement, le contexte de crise du pays a multiplié les barrières à l'efficacité de la communication. La crise politique et économique de la nation a non seulement fait du projet "le seul jeu dans la ville" dans l'Anosy, mais elle peut également en faire "la seule cible en ville". Ce qui rend l'efficacité de la communication d'autant plus importante. Pourtant nos entrevues et discussions, y compris ceux avec QMM, ont prouvé que les communications sur le projet manquent du nécessaire.

47. Le problème est qu'il n'y a aucune solution simple. Les guides de communications sociales efficaces qui ont fait leur preuve dans un mégaprojet n'existent pas, particulièrement si de tels projets ont lieu dans un haut lieu de pauvreté avec un écosystème fragile. Ce qui est tenu pour certain est que les efforts socio-économiques ambitieux engendrent inévitablement des succès et des échecs, des avancées et des régressions. Nous savons également des études de changement social que la confiance s'accroît quand la communication est perçue comme véhiculant honnêtement de mauvaises nouvelles aussi bien que les bonnes. En conclusion, nous savons des études et des théories de communications que l'information et les systèmes de communications complexes exigent un certain genre de régulateur ou de leadership pour aider à empêcher des montagnes d'information de devenir incohérentes. À cet égard, le Comité approuve l'évaluation du récent Rapport Gagnon qui commente que :

“Le cas du mégaprojet de l'ilménite à Madagascar...montrent que plusieurs acteurs et comités de la société civile interviennent directement dans le suivi, en produisant des informations de tous types. Pour garder la cohésion et la « lisibilité sociale » de toutes ces informations, et ne pas tomber dans le syndrome de Tour de Babel, il y a une nécessité de coordination et de leadership de la part du régulateur, même si c'est le promoteur qui produit la majorité des données...”

48. Quelque réorientation de la stratégie de communication sur le projet serait probablement opportune et salutaire. Parmi les facteurs clés à inclure serait le défi de réalisation d'un meilleur équilibre de communication qui inclurait des régressions aussi bien que des réussites et la façon d'établir et de renforcer les partenariats exigés pour une communication cohérente et fiable. En conclusion, ces facteurs exigeront un leadership renforcé à travers la fonction de communications. Ceci implique quelques changements importants aux canaux et aux types de communication maintenant soulignés par QMM. Par exemple, un cadre de haut rang de la communauté d'Anosy a informé que la vue générale dans la région était que le centre de l'information de QMM à Fort Dauphin est basé sur des outils de communication sophistiqués qui laissent indifférentes ou n'ont pas de signification pour la population en général.

49. Une question spécifique dans les communications est comment répondre efficacement aux critiques. Il y a eu plusieurs rapports d'ONG critiquant le projet, y compris un par les Amis de la Terre (Friends of the Earth) R-U en 2007⁵. Le plus récent

⁵ Friends of the Earth UK, 2007, Mining, Madagascar – forests, communities and Rio Tinto's white wash.

d'un tel rapport, fait par Andrew Lees Trust⁶ est basé sur les vues de personnes dans les communautés qui utilisent la forêt littorale. Les 12 témoignages choisis pour le rapport publié sont des histoires de la vie qui sont affectées par un large et compliqué éventail de facteurs tels que le changement de climat, la surpêche, le manque de terre et inévitablement le projet de QMM. Tous les témoignages parlent de luttes et des difficultés de la vie quotidienne et plusieurs expriment leurs appréhensions d'un futur plus dur comprenant les craintes au sujet du projet de QMM. Le degré auquel ces vues sont représentatives peut être remis en question, parce que comme pour la plupart des études de recherches basées sur un nombre sélectif d'entrevues, celle-ci n'a impliqué aucune analyse statistique. Les histoires dans ce rapport sont des histoires personnelles qui n'abordent pas l'image d'ensemble des coûts et des avantages des efforts de développement pour la région. Mais l'intention de cette étude n'était pas d'entreprendre une évaluation des coûts et bénéfices régionaux ; elle devait recueillir et distiller des témoignages oraux et c'est cela qu'elle a fait. Ces témoignages indiquent qu'un certain nombre de personnes dans la région se sentent plus pauvres maintenant qu'avant le début du projet de QMM. Quelles que soient les limitations statistiques, de tels témoignages devraient être prises au sérieux.

50. QMM prétend qu'elle a essayé de faire ainsi, dont une réunion avec Andrew Lees Trust (ALT) pour analyser la manière d'améliorer ses communications sur la base des témoignages oraux édités. La compagnie a également organisé un atelier d'une journée entière sur la façon dont elle pourrait tenir compte des témoignages oraux et d'adapter ses communications en conséquence. Le point de vue d'ALT, cependant, est que QMM n'a pas pris le rapport au sérieux. Visiblement, des problèmes de communication et de compréhension mutuelle persistent. Plus généralement, le Comité est préoccupé par quelques signes que, une fois confrontée à la critique et manquant de leadership coordonné et des arrangements de partenariats pour des réponses communes, QMM peut devenir plus enclin à réagir plutôt qu'à étendre le bras, à écarter plutôt que rectifier. Alors que les circonstances actuelles peuvent rendre de telles réponses compréhensibles, une position défensive n'est pas créative et ne favorise pas la résolution des problèmes.

51. En somme, l'incertitude, les doutes, les déceptions et les frustrations apportés par la crise nationale de Madagascar rendent plus essentielle que jamais auparavant la communication efficace. Ceci exige maintenant une mise à jour de la stratégie de communication pour mettre un accent élevé sur l'ouverture d'espaces sociaux pour le discours éclairé sur les points négatifs aussi bien que positifs, et un appel à chercher à établir (ou rétablir) les partenariats de leadership coordonnés dans la communication avec la transmission de messages communs.

Recommandation # 8

Plusieurs actions sont maintenant essentielles pour établir des partenariats de leadership élargi dans les communications. La réalisation de progrès véritable vers la transmission de messages communs est exigée dans l'intérêt de la région et de la réputation corporative de QMM. À cet effet, le Comité recommande les mesures en corrélation suivantes :

⁶ Andrew Lees Trust, October 1, 2009, Voices of Change: Oral Testimony of the Antonosy People

- Modifier les paradigmes gouvernant les communications d'une tendance à souligner plus ou moins exclusivement les réalisations de QMM à une autre qui partage les faiblesses aussi bien que les points forts, les déceptions aussi bien que les succès, la réalisation à travers des partenariats et la magnitude même des défis actuels et futurs qui ne résultent pas seulement de la mine et du port mais des contraintes plus larges sur la société et l'environnement d'Anosy.
- Approcher et discuter avec les ONG critiques et encourager la recherche de solutions au delà des critiques.
- Travailler avec l'ONE sur un partenariat en fournissant des réponses communes factuelles et objectives (et le cas échéant de l'ONE seul), plutôt que l'actuelle pratique de QMM seule face aux questions et aux critiques (voir également la recommandation # 4). Elargir le partenariat dans le temps pour inclure le Chef de Région, le CRD, les chefs locaux et autres.
- Au niveau local, ce sont les chefs des communes (les maires) qui sont les principaux interlocuteurs politiques, économiques et sociaux. Avant la crise, le CRD avait proposé une réunion avec eux et QMM dans le but d'établir un partenariat de communications. Cette proposition devrait être réalisée sans attendre le retour de toutes les institutions à la normale.

Défi # 3 : Avantages Biaisés et Injustes : Impacts des "Ristournes"

52. Selon la loi Malgache telle que stipulée dans le Code Minier, 30% des redevances de QMM sont payés au gouvernement national et 70% à la région (*les ristournes*). Les 70% payés à la région sont alors décomposés en trois parties: 10% à la Province (en suspens), 30% à la Région et 60% divisés entre les communautés (*communes*) où a lieu l'opération. Actuellement une moitié des 60% est assignée à Ampasy et un quart chacun à Mandromondromotra et Fort Dauphin. De plus, alors que le Code Minier exige que 60% de la part régionale totale devraient être versés directement aux communes affectées par les activités minières, il ne fournit aucune précision sur la façon de déterminer les communes affectées ou les allocations entre elles. Ceci fait de la distribution de ce montant un sujet de négociation entre les communes. Au début, le maire d'Ampasy avait insisté pour recevoir la totalité du montant, mais les négociations ont résulté dans les proportions mentionnées ci-dessus pour les les trois communes.

53. Il revient à l'Etat de déterminer la distribution des revenus de redevance. Mais l'arrangement actuel risque de créer des tensions dangereuses qui auront un impact négatif sur QMM. En effet, bien que jusqu'ici il y ait eu seulement cinq expéditions de minerais et cinq paiements des redevances, QMM est déjà blâmée pour les inégalités régionales et spécifiquement pour le fait qu'Ampasy avec une population d'environ 6.000 âmes reçoit deux fois plus la part de Fort Dauphin qui a une population d'environ 60.000. Si le cadre actuel de la distribution demeure sans changement, ces inégalités augmenteront à mesure que la mine avance vers la pleine production, avec des impacts potentiellement négatifs sur QMM et sur le climat social et politique. Plusieurs personnes interviewées pendant cette visite ont parlé directement de cette question. On nous a avisé que « permettre à une commune avec une population très petite de devenir énormément plus riche que le reste de la région aurait forcément pour conséquence l'instabilité sociale ». Un autre a déclaré : « L'arrangement actuel est

insupportable. Ce qui est nécessaire est une consolidation des communes en une unique et grande commune et un programme de développement régional pour le développement équilibré."

54. QMM réalise pleinement la gravité de ces risques. Elle se rend également compte que déterminer la distribution des redevances n'est pas sa prérogative, que ce soit en vertu de la loi nationale (le Code Minier) ou en vertu des accords négociés entre les intérêts locaux et régionaux. Il peut, cependant, s'engager en tant que partenaire sérieux dans les discussions sur les arrangements les plus favorables au développement équilibré et équitable de la région. Il est en effet essentiel à l'exercice de sa responsabilité citoyenne d'agir ainsi.

Recommandations # 9, # 10 et # 11

Recommandation # 9 : Résoudre les injustices de la distribution actuelle pourrait dépendre d'abord de la résolution de la crise politique et de l'installation d'un gouvernement légal. En attendant, cependant, QMM peut soulever la question officiellement avec son partenaire (OMNIS) et avec d'autres membres de la communauté minière et commencer avec eux l'exploration de régimes alternatifs possibles afin d'avoir des solutions prêtes pour considération dans un cadre formel quand le moment viendra.

Recommandation # 10 : Une mesure initiale utile pourrait être **d'aider à assurer la disponibilité de statistiques socio-économiques solides et fiables**. Les plaintes d'inégalités est une chose et elles sont banales dans la plupart des sociétés ; démontrer la preuve des inégalités en est une autre. En travaillant avec les chefs régionaux, un CRD redynamisé et des ONG, QMM pourrait aider dans la préparation de statistiques fiables montrant avec précision les conséquences sociales et économiques de la distribution inégale des bénéfices. Ceci exigerait probablement des enquêtes de ménage qui peuvent être des entreprises complexes et contraignantes. Des statistiques fiables de base devraient également être établies. Dans la planification pour le projet, QMM a rassemblé une mine d'indicateurs socio-économiques ; développer davantage ces derniers en partenariat avec les autorités locales et régionales pourrait contribuer de manière significative au débat public éclairé et aux discussions politiques.

Recommandation # 11 : Cette recommandation est vraiment identique à la recommandation # 7 sur l'établissement d'une Fondation de développement régional. Il convient d'ajouter que la Fondation devrait être soigneusement structurée afin de faire appel aux grands bailleurs potentiels. À cet égard, tous les grands bailleurs, y compris plusieurs organisations caritatives internationales privées, ont mis en gage l'appui à cinq principes qui sont désignés sous le nom de Déclaration de Paris. Ces principes sont disponibles sur le site : <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> . Si une Fondation pour la région pourrait être établie et structurée tenant compte de ces principes, elle augmenterait le potentiel d'attirer le financement du développement à Anosy.

Défi # 4 :Plaintes en Suspens et Nouvelles

55. Il y a des affaires importantes non bouclées concernant la compensation pour assurer l'équité, la transparence et la validation indépendante des arrangements et des engagements de QMM. QMM se rend pleinement compte de cette situation et est en train de préparer actuellement un Protocole qui devrait indiquer clairement comment les demandes et les plaintes seront traitées, incluant les appels et les procédures de vérification indépendantes ainsi que les critères contre lesquels les plaintes seront

considérées comme clôturées. Le plus tôt ceci peut être accompli, le mieux cela vaudra: la pleine clarté et la transparence du processus bénéficieront à toutes les parties, aideront à faciliter le travail de l'ONE et renforceront la crédibilité de la compagnie.

56. Bien qu'apparemment seulement 27 plaintes officielles aient été déposées (qui est un chiffre impressionnément bas – vraiment étonnant -, vu le nombre de personnes affectées par le projet pendant sa phase de construction et phase actuelle de production), trois de celles-ci demeurent irrésolues au moment de la visite du Comité. Plus de plaintes sont attendues au cours des opérations. Le Comité a été avisé d'autres révéndications qui peuvent ne pas revêtir une forme de plainte officielle. Ainsi, un cadre clair, transparent, règlementé qui est disponible à tous les ayants droit est impératif.

Recommandation # 12

Le Comité approuve l'importance que QMM attache à la préparation et à la diffusion d'un Protocole général relatif au traitement des révéndications. L'absence d'un tel Protocole laisse la compagnie ouverte aux accusations d'arbitraire et d'injustice. La clarté, la transparence et la cohérence dans le traitement de toutes les réclamations et plaintes sont impératives pour QMM. Un Protocole stipulant un processus clair pour les réclamations, l'arbitrage indépendant et la validation finale par l'ONE renforcera sa réputation et servira mieux les intérêts de toutes les parties.

Défi # 5 L'avenir du Port d'Ehoala

57. La construction du nouveau port était le facteur principal dans la décision de la Banque mondiale pour inclure Fort Dauphin comme composante de son programme de pôle de croissance pour Madagascar. Il a été envisagé par le gouvernement de Madagascar et la Banque mondiale comme facteur unique qui pourrait apporter un plus dans le développement durable de la région en abaissant le coût des importations, en ouvrant l'intérieur de la région aux exportations sur une échelle grandissante et en facilitant l'expansion majeure dans l'industrie de tourisme. Sa localisation, déterminée après beaucoup de discussions, a été fixée explicitement pour favoriser le développement de la région et une zone industrielle adjacente au port avec cela à l'esprit. Sa localisation peut également offrir un avantage comparatif important comme installation en eau profonde de transbordement sur l'Océan Indien.

58. Alors que QMM a des intérêts et des responsabilités comme propriétaire et utilisateur principal, le port est une personne morale indépendante et son mandat est de se développer en une infrastructure collective publique régionale. Il y a, cependant, des remous que le port est traité plus en tant que propriété privée par QMM qu'en tant que bien public régional. C'est visiblement un problème de perceptions et de communications bien plus que de contenu ; depuis son ouverture en juillet 2009, 123 navires ont visité le port, dont seulement 9 pour l'ilménite. En outre, conformément à la convention portuaire, un représentant du Comité d'Usagers du Port qui approuve les tarifs a été établi. Cette situation exige des actions pour améliorer les perceptions et la

compréhension du port comme actif régional à long terme et en tant que *moteur de développement* principal de la région

59. Le directeur du port, qui est enthousiaste sur le potentiel pour le port et est un puissant communicateur, a déjà pris une avance à cet égard. Il lance un processus qui inclut la consultation de toutes les parties prenantes dans le développement d'un plan d'action (Schéma Directeur) pour le port. Ceci donnera l'opportunité de consulter largement non seulement les parties prenantes régionales, mais également les parties prenantes internationales potentiellement intéressées. Le processus de développement du Schéma contient le potentiel de faire connaître le port au niveau international et d'engendrer l'appui international et régional pour les investissements et les activités requis pour que le port joue pleinement son rôle dans le désenclavement et le développement de la région.

Recommandation # 13

Le nouveau port a le potentiel de générateur clé d'activités économiques, d'attirer de nouveaux investissements et de désenclaver la région. **Des mesures proactives sont maintenant indispensables pour activer le potentiel du port.** À cet égard :

- QMM devrait utiliser ses canaux de communication et sa stature internationale pour affirmer les fonctions régionales et publiques du port et pour démontrer que celles-ci sont entièrement compatibles avec son service pour QMM.
- La préparation du Schéma Directeur offre une occasion importante pour le directeur du port de consulter largement les autorités régionales et d'engager le secteur privé dans la détermination des axes stratégiques pour le port. QMM devrait également donner tout son appui à de telles consultations.
- Le Schéma Directeur devrait inclure des mesures concrètes pour renforcer la sensibilisation des opérateurs internationaux sur les capacités et le potentiel unique du port comme installation régionale sur l'Océan Indien. Au besoin, les organisations spécialisées dans l'expédition maritime devrait être incorporées dans les opportunités de communication présentées par le nouveau port.

Défi # 6 :L'électricité pour Fort Dauphin

60. La phase de construction a inclus l'installation de générateurs et de lignes de transmission pour le port et la mine. En mars, 2006, QMM a offert d'installer un générateur additionnel avec une capacité suffisante pour satisfaire les besoins énergétiques électriques de Fort Dauphin pendant au moins une décennie. L'offre a inclus la prise en charge des coûts d'achat, d'installation et d'entretien du générateur. L'énergie serait vendue à JIRAMA, au producteur d'énergie et au collecteur de tarifs.

61. Le générateur a été acheté et installé, mais jusqu'ici la JIRAMA et QMM n'ont pas pu arriver à une solution mutuellement acceptable sur l'achat du carburant pour alimenter le générateur. Des efforts ont été déployés pour obtenir une garantie de paiement de l'agence multilatérale de garantie d'investissement (MIGA) de la Banque mondiale, mais le progrès a été stoppé par la crise politique. Après ceci, JIRAMA choisi d'acheter et d'installer son propre générateur qui, lui, est apparemment défectueux. Le

résultat est que le site minier et le port sont illuminés chaque nuit tandis que Fort Dauphin souffre de coupures répétées de l'électricité et reste souvent dans l'obscurité.

62. Le point de vue de QMM est qu'elle a fait tout ce qui est raisonnablement possible pour l'approvisionnement en électricité de Fort Dauphin. Elle a supporté les coûts de l'achat et de l'installation du générateur requis ; elle a offert de vendre le carburant à un taux de tarif qui permettrait à la JIRAMA de convertir son déficit d'exploitation en bénéfique et s'est efforcée d'obtenir une garantie MIGA. Elle est maintenant ténailée par un dilemme. D'une part, il y a le besoin de bonne pratique d'affaires. D'autre part, QMM court un gros risque d'être blâmé pour l'obscurité dans lequel Fort Dauphin est plongé.

Recommandation # 14

Il n'y a aucune bonne option à ce dilemme. JIRAMA est dans un déficit financier et l'option de garantie du MIGA est éliminée, du moins jusqu'à la fin de la crise et la reprise de l'aide au développement. QMM devrait évidemment continuer à chercher ensemble une solution avec la JIRAMA, mais il n'est pas clair qu'il y en ait une. Etant donné le bilan de la JIRAMA, la possibilité d'acheter d'abord le carburant et de fournir l'électricité, puis de s'attendre ensuite au remboursement par la JIRAMA impliqueraient des risques exceptionnellement élevés qui ne s'accordent pas avec la bonne pratique d'affaires. Le fait, cependant, est que QMM a seulement deux choix. Le premier c'est d'adhérer aux bonnes pratiques d'affaires et accepter les conséquences quelles qu'elles soient de Fort Dauphin restant sans approvisionnement fiable en électricité. La deuxième option est de mettre en marche le commutateur qui donnerait l'électricité à la ville avec la faible probabilité de paiement de la part JIRAMA dans le futur. Cette option semblerait l'équivalent de fournir indéfiniment une subvention de fonctionnement à long terme pour la JIRAMA.

Quel que soit son choix, QMM devrait en assurer la pleine communication à la population de Fort Dauphin.

CONCLUSION

63. Les projets de cette envergure sont par définition porteurs de troubles. La portée et la soudaineté des changements qu'ils apportent provoquent une résistance compréhensible et tous les effets négatifs ne peuvent pas être anticipés ou évités. QMM se rend bien compte des défis apportés par la crise politique et de leur impact sur les institutions régionales. Comme souligné dans ce rapport, la situation actuelle rend même essentiel l'investissement dans des partenariats solides et durables. Dans son approche pour redynamiser les partenariats, elle devra considérer à la fois un scénario d'un retour rapide à la normale et un autre qui résulterait en une possibilité plus pénible d'une crise prolongée.

64. Ceci peut mieux être fait en augmentant les efforts qui sont déjà déployés pour redynamiser les organes importants de coopération tels que le CRD. Ceci ne devrait pas attendre ou nécessairement même supposer la résolution de la crise. Elle devrait également donner la priorité à la recherche de relations avec les ONG qui critiquent le projet et à travailler avec elles pour chercher des solutions aux critiques légitimes. Ceci devrait être possible à travers le motif commun d'un engagement partagé au développement de la région et à la délivrance d'impacts positifs nets du projet.

65. Il est également important que QMM change sa stratégie de communications pour focaliser sur le dialogue autour des défis et des options aussi bien que des réalisations et à un dialogue permanent de partenariat avec toutes les parties prenantes, y compris celles qui se montrent critiques envers le projet.

66. Ce rapport inclut 14 recommandations qui, nous l'espérons, aideront à faire progresser les sujets à cet égard. Les périodes que nous traversons sont très éprouvantes pour la région et pour le projet, mais, comme souligné au début de ce rapport, une focalisation sur une vue d'ensemble de réalisations innombrables et de fondations essentielles sur lesquelles construire.

Keith A. Bezanson - Jacques Gérin - Allison Jolly - Léon Rajaobelina

Annexe 1

MISSION DU COMITE

12-24 MAI 2010

Mai

- 12-15 Pré-mission Jacques Gérin
- 16 Arrivée Panel Fort Dauphin – planification de la mission
- 17 Briefing QMM – Visite des sites
- Mine
 - Usine de traitement de l'eau
 - Port d'Ehoala
 - Carrière
- 18 Visites et rencontres
- Clairefontaine/St Vincent de Paul
 - Projets pour les PAPS – relocalisation
 - Projets dans le cadre du PDI
- Briefing QMM
- 19 Chef de région : développement régional, suivi et évaluation sociale et environnementale, distribution des ristournes
- ONE et CSER: suivi et évaluation sociale et environnementale
- PDI: Maires, PGRM, Trésor : PDI
- ONG projets PDI
- 20 Membres du CRD
Travail interne Panel
Trajet Fort Dauphin-Antananarivo
- 21 ONE: Directeur Évaluation Environnementale
Banque mondiale : Directeur du programme Madagascar
PIC
- 24 Londres: Rio Tinto – Managing Director Iron & Titanium

Annexe 2

Réponse et mise à jour de QMM

A ajouter par QMM