

**Le Comité Consultatif International Indépendant
pour le Projet Ilménite de Rio Tinto
au Sud Est de Madagascar**

Rapport de Fin de Mission

10 février 2016



DÉDICACE

Ce rapport de fin de mission est dédié par les trois membres restants du comité à la mémoire d'Alison Jolly, un membre du comité depuis sa création en 2000 jusqu'à sa mort le 6 Février 2014. Elle était une primatologue de renommée mondiale et écologiste avec un grand amour et un dévouement pour Madagascar. Pour les trois membres survivants du comité, elle était une collègue précieuse qui partageait généreusement l'étendue impressionnante de ses connaissances. Sa contribution et son entière solidarité dans tout ce que nous avons pu faire ont été inestimables. Merci Alison; tu nous manqueras toujours.

Keith Bezanson - Léon Rajaobalena - Jacques Gérin



En 1999, Rio Tinto a décidé de demander l'avis d'un comité international indépendant chargé de donner des conseils sur un projet minier en cours de planification à Madagascar par sa filiale QMM ¹.

Le Comité Consultatif International Indépendant (CCII) est composé de Keith Bezanson, économiste du développement international, Alison Jolly, primatologue et conservatrice, Léon Rajaobelina, économiste de l'environnement et directeur de la Conservation International à Madagascar et, depuis 2006, Jacques Gérin, ingénieur et environnementaliste. Ceci est le rapport final du CCII. Contrairement aux nombreux rapports que nous avons préparés au cours des 15 dernières années, celui-ci n'est ni basé sur des visites de terrain récentes, des entrevues actuelles et des conversations en tables rondes. Et ce n'est pas un résumé de notre travail au cours de cette période. Ce rapport tente, plutôt de:

- Fournir pour mémoire un bref historique du CCII et son mode de fonctionnement au fil des années;
- Expliquer les raisons de son interruption;
- Des points sur quelques leçons tirées de notre expérience qui peuvent être utiles à la mise en place par la société d'un nouveau comité consultatif, si la société décide de le faire à une date ultérieure et plus globalement, à la formation possible de comités similaires ailleurs ou par d'autres industries extractives.

Création du CCII : Facteurs antécédents et Considérations

Nous avons été sollicités individuellement par RT en 1999 pour former un comité et donner des conseils éclairés de manière 'indépendante' à la société dans le domaine social, environnemental et du développement sur un projet d'extraction de 30-50 ans envisagé dans l'une des régions les plus pauvres et les plus isolées du monde. Ce qui a soulevé deux questions fondamentales.

La première consistait à déterminer si la société était digne de confiance, voulait vraiment des conseils indépendants et prendrait sérieusement les conseils. Une grande partie des cas de grands projets d'extraction répertoriés dans les pays pauvres, y compris ceux de Rio Tinto, ont montré qu'ils avaient tendance à exploiter sur une base enclavée et avec des résultats environnementaux et sociaux négatifs². Y avait-il des raisons crédibles de croire que RT se comporterait différemment dans ce cas? Affirmer que nos premières réactions étaient associées à un certain scepticisme serait un euphémisme.

Pourtant, nous étions aussi conscients que trois ans plus tôt, en 1997, neuf des plus grandes sociétés minières avaient chargé le très respecté Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) d'effectuer une analyse indépendante sur ce que le secteur devrait faire pour aller vers le développement durable. Le rapport de l'IIED, publié en 1999, avait fait des recommandations détaillées sur les règles et les normes et défini un parcours des prochaines étapes. Des actions étaient en cours sur ces prochaines étapes en 1999 et celles-ci ont conduit, en 2001, à la création du Conseil International des Mines et Métaux (CIMM) par 21 des plus grandes sociétés minières du monde, dont tous les membres sont engagés publiquement aux principes de développement durable et doivent leur rendre compte par des rapports réguliers et transparents et des évaluations indépendantes.

Poursuivant nos recherches, nous avons appris que RT et son directeur général de ce temps, Robert Wilson, avait été la principale force derrière l'IIED et la création résultante de l'ICMM. Les mauvais jours et les manières de RT et d'autres grandes sociétés minières semblaient être soumises à des changements sismiques. De plus, avant même que soit prise la décision d'investir

¹ Même si les acronymes QMM, RTQMM et RT sont tous utilisés fréquemment, l'acronyme RT sera utilisé dans tout ce rapport.

² Peut-être le cas le plus grave s'est produit avec le projet Bougainville Copper en Papouasie-Nouvelle Guinée (PNG) qui a opéré de 1971 à 1989, lorsque des révoltes locales ont atteint une telle intensité que la mine a été fermée

dans le projet, Robert Wilson avait affirmé que, si l'investissement à Madagascar était approuvé, ce serait pour RT «le projet phare de développement durable» et que la société voulait réellement des conseils honnêtes, francs et indépendants sur «la manière de le réaliser».

Ce qui a conduit à notre deuxième question fondamentale: même si RT était pleinement engagé à tous les principes et pratiques du développement durable, quelles sont les indications qu'un projet d'extraction massive pourrait offrir des avantages de développement souhaités et durables dans le contexte du Sud-Est de Madagascar? Pour répondre à cette question, nous avons fait une première visite d'exploration dans la région en Avril 2000. Cette visite n'a laissé aucun doute sur les défis particulièrement considérables à relever pour le projet envisagé. En ce qui concerne l'environnement, l'exploitation minière envisagée aurait lieu dans trois zones de forêts côtières (forêt littorale). Toutes les forêts de Madagascar sont menacées, mais sa forêt côtière est la plus menacée de toutes. Les quelques forêts restantes actuellement sont situées uniquement dans de petites parcelles qui se trouvent également être les seuls habitats restants connus de nombreuses espèces végétales endémiques.

En termes d'actifs, à l'exception des minéraux dans son sol, toute la région est pauvre en ressources naturelles et économiques. Les terres agricoles sont rares et de mauvaise qualité. Les régimes pluviométriques sont très irréguliers et la région a toujours été soumise à des sécheresses et des famines périodiques. La déforestation dans les collines et les montagnes de la région est intense et les pentes des bassins versants sont fortement dégradées. Sur le plan humain, le taux de croissance de la population est très élevé, doublant tous les 15 ans; l'extrême pauvreté est endémique avec des estimations du PIB par habitant allant de 150 \$ à 180 \$; on estime que 80% n'a pas accès à l'eau potable; l'alphabétisation est inférieure à 20%; et les taux de malnutrition et de retard de croissance sont parmi les plus élevés dans le monde, comme les taux de mortalité infantile. En outre, en 2000, la région est restée, comme elle l'avait été depuis toujours, sans infrastructure et coupée du reste du pays. A l'exception de quelques ONG environnementales et sociales et de quelques organisations d'urgence et d'assistance internationale, il n'y avait pratiquement pas de flux d'investissement à destination ou à l'intérieur de la région en 2000. Enfin, il y avait peu de capacité institutionnelle locale et régionale, y compris en matière de gouvernance.

La prise en considération de ces facteurs a fortement mis en évidence qu'un grand projet minier dans un tel contexte vulnérable sur le plan environnemental et social entraînerait des risques exceptionnellement élevés. Par ailleurs, alors que la plupart des personnes et des groupes avec lesquels nous avons discuté en Avril 2000 ont exprimé un appui solide pour le projet envisagé comme "notre seul espoir pour le développement et une meilleure vie", d'autres nous ont dit que les risques environnementaux et sociaux étaient trop élevés et que "nous nous portons mieux sans le projet".

De toute évidence, rien ne pouvait prouver de manière absolue que la mine se révélerait bonne ou mauvaise pour la région. Se pose donc la question contrefactuelle : quelles sont les perspectives d'avenir pour la région sans la mine ? Parmi les principales tendances régionales il y avait: la baisse des rendements agricoles en raison de l'épuisement des sols, l'infiltration et l'érosion; les taux d'accélération de la déforestation (y compris de la forêt littorale côtière) pour répondre aux besoins de bois de chauffage d'une population de subsistance en pleine expansion; la baisse des moyens de subsistance liés à la pêche en raison de la surpêche; l'infrastructure physique inadéquate et détériorée et aucune perspective d'investissement en capital, autres que pour la mine de RT.

Quelle que soit l'ampleur de l'effort et la sincérité de l'engagement de RT aux principes du développement durable, le projet envisagé serait vraisemblablement une entreprise très risquée. Mais la prise en considération de la situation contrefactuelle nous a indiqué que les risques pour la région si le projet n'est pas concrétisé pourrait être plus grand. Enfin, il nous a semblé que l'engagement public de la société d'être tenu responsable à travers la vérification indépendante de

ses engagements et rôle de premier plan qu'elle avait exercé sur l'ensemble de son industrie dans l'établissement du CIMM méritait d'être testé dans les moindres détails.

Sur la base des considérations ci-dessus et à la suite de notre visite d'exploration en avril 2000, nous avons convenu de former et de devenir membres du CCII.

Définition d'un cadre opérationnel

Notre recherche a été incapable d'identifier des précédents pour la formation d'un Comité indépendant comme le CCII à l'initiative d'une entreprise de l'industrie extractive multinationale. Tout le mérite d'avoir lancé le concept d'un Comité indépendant et accepté les risques qui pourraient accompagner des conseils indépendants revient à RT. Après que le CCII ait été créé, plusieurs Comités ont vu le jour pour des projets dans d'autres pays bien que leurs caractéristiques déterminantes soient généralement différentes de celles du CCII. Pour cette raison, même s'ils avaient précédé le CCII, il semble peu probable qu'ils auraient fourni beaucoup d'indications sur la manière dont nous devrions procéder (voir l'encadré ci-dessous).

Des Exemples de Comités Formés Après le CCII

- i. En Février 2001, le Groupe Consultatif International (IAG) a été créé par la Banque Mondiale avec pour mandat de surveiller les progrès d'un grand projet de gisement de pétrole et de pipeline au Tchad et au Cameroun. Bien qu'il ait donné des conseils à la société (ExxonMobil), ceci ne faisait pas partie de ses Termes de Référence qui étaient de donner des conseils à la Banque et aux deux gouvernements.
- ii. En 2003, sur la recommandation de la Banque mondiale, le Groupe Consultatif sur le développement de la mer Caspienne a été constitué pour donner des conseils sur la gestion des impacts économiques, sociaux et environnementaux d'un projet de pipeline de British Petroleum en Azerbaïdjan, Géorgie et Turquie. En place pendant trois ans puis prolongé pour une quatrième avant de terminer ses travaux, le groupe n'a pas été envisagé et n'a pas fonctionné comme une source à long terme d'avocat indépendant.
- iii. en 2004, Shell Oil a créé le Comité Externe d'Examen pour examiner et commenter le Rapport Annuel de Développement Durable de la société sur ses activités à l'échelle mondiale
- iv. En 2007, le Conseil Consultatif du Pérou a été créé par la compagnie pétrolière Hunt. Son travail et ses rapports sont très circonscrits et il se réunit en conseil une seule fois par an pendant trois jours.

Ainsi, pour déterminer notre approche et décider de la meilleure manière de fonctionner, nous ne pouvons profiter des expériences antérieures, tirer des meilleures pratiques ou leçons qui aient fait leur preuve comme sur les pièges à éviter. Notre première action après avoir formé le Comité a donc été d'adopter un cadre d'objectifs principaux, de principes et de modalités de fonctionnement qui ont été suivies tout au long de notre mandat. Ceux-ci sont résumés dans l'encadré ci-dessous.

Modalités principales du CCI

Objectifs

- Fournir un forum de discussion sur les questions sociales, économiques, institutionnelles et environnementales liées au projet;
- Amener au projet une expérience internationale, des conseils et des recommandations totalement indépendants;
- Effectuer régulièrement des analyses bibliographiques en vue d'identifier les expériences et les meilleures pratiques pertinentes pour le projet et les porter à l'attention de la société et d'autres parties intéressées;
- Conseiller QMM et d'autres parties, le cas échéant sur tous les aspects non-techniques du projet

Principes généraux

- Une communication ouverte, franche et transparente;
- Respect de la confidentialité et, au besoin et le cas échéant, non-attribution des discussions;
- Réponse en temps opportun par QMM à toute demande d'information non réservée du comité;
- Accès libre et public pour les membres du comité et les processus du comité;
- Liberté des membres du Comité de communiquer, individuellement ou collectivement sur les activités et le projet du Comité.

Modalités de fonctionnement

- Le comité se réunira au moins une fois par an à Madagascar; au cours de ces visites, il consultera et recherchera des évaluations franches des parties prenantes clés, individuellement et en tables rondes;
- Grâce à des commentaires et des rapports réguliers entre les réunions, le comité travaillera pour suivre les progrès, rassembler des preuves du respect des engagements et rester informés sur les développements majeurs dont les problèmes imprévus, les obstacles et les nouveaux défis.
- Le comité établira son propre programme et fournira des conseils indépendants à QMM
- Le comité peut inviter toute personne de QMM et des «Parties Intéressées et Touchées» à ses réunions;
- Les rapports des comités seront disponibles dans leur intégralité et accessible au public par voie électronique;
- Suite à ses réunions officielles, le comité publiera des rapports accessibles au public dont les réponses de QMM aux observations et recommandations, en temps opportun;
- Le comité peut publier des évaluations de progrès supplémentaires qu'il juge appropriées.

Activités du Comité

Depuis 2000, le travail du Comité peut être globalement divisé en quatre périodes distinctes: i)- 2000 et 2001 (Focalisation sur l'évaluation sociale et environnementale); ii)- 2002-2005 (Arriver à l'étape de décision d'investissement); iii)- 2005-2009 (De la décision d'investissement à la mise en œuvre; et iv-) 2009-2015 (Période sombre et Exigences Complètement Nouvelles).

i. 2000 et 2001: Focalisation sur l'évaluation environnementale et sociale

En 1985, le Gouvernement de Madagascar a accordé à Rio Tinto un «permis de concession» de 20 ans pour le gisement d'ilménite (le précurseur du dioxyde de titane) dans la région Anosy au sud-est de Madagascar. Le permis accordait à RT un droit exclusif de deux décennies pour mener des travaux d'exploration, d'ingénierie et d'autres études et de planification du projet. Pour passer à la phase exploitation d'autres autorisations légales seraient requises sous la forme d'un permis environnemental et d'un permis d'exploitation minière. RT devait confirmer sa décision d'investissement avant la fin de 2005. Au moment où le Comité a commencé ses activités, RT avait déjà investi essentiellement dans l'exploration, l'ingénierie, les ressources en eau, l'énergie, la démographie et dans d'autres études et consultations communautaires. Elle a effectué des recherches approfondies sur la flore et la faune de la région qui incluaient l'identification des espèces précédemment inconnues et en voie de disparition. Elle a également entamé des études et des consultations avec des organisations internationales visant à assurer que le projet évite le piège de créer et de fonctionner dans une enclave. Un accord cadre juridique et fiscal entre RT et le Gouvernement de Madagascar a été conclu en 1998 et ratifié par le gouvernement. Pour aller au-delà des étapes d'exploration et de planification de projet, la prochaine obligation légale en vertu de la législation malgache consistait à obtenir un Permis Environnemental. Les exigences de ce Permis incluaient, outre l'obligation de diligence pour l'environnement physique, une Évaluation de l'Impact Social et Environnemental (EISE) qui comprendrait des mesures de responsabilité sociale, des normes, des règles et engagements. Les conditions requises pour le Permis Environnemental, dès lors, étaient vraiment celles qui englobaient les grands principes du développement durable.

RT avait commencé la préparation d'une EISE formelle en 1998. Depuis ses débuts en 2000 et pendant une grande partie de l'année 2001, le Comité s'est focalisé plus ou moins exclusivement à fournir des conseils pour que l'EISE incorpore les meilleures pratiques internationales reconnues, comme celles recommandées par des organisations telles que l'Association Internationale pour l'Évaluation des Impacts, la Banque mondiale et la SFI. Nous avons également cherché à rendre le document réaliste et précis sur ce qui pourrait (et ne pourrait pas) être fait afin d'inclure des engagements clairs et des spécifications sur la manière dont ils seraient suivis, mesurés, rapportés avec une responsabilité clairement assumée. Lorsque le Comité s'est rencontré à nouveau à Madagascar en Février 2001, il a examiné le document EISE initial préparé par la société. L'évaluation globale du Comité était que le document ne reflétait pas de manière adéquate la plupart des normes généralement reconnues de bonnes pratiques pour les évaluations de l'impact social et environnemental et que beaucoup plus de précision était nécessaire sur les engagements, les mesures, la vérification indépendante, la consultation et la communication. Le Comité a également fait de nombreuses suggestions de changements dont l'ampleur a probablement été un choc pour les gestionnaires de l'époque qui avaient mis des mois de travail dans la préparation du document.

Choc ou pas, cela s'est avéré être une expérience phare d'apprentissage tant pour la gestion de la société que pour le Comité. La direction de la société a accepté et intégré la plupart des recommandations faites par le Comité même si cela exigeait de repenser substantiellement, de réarranger, d'assumer de nombreux engagements supplémentaires et réécrire une grande partie du document. La gestion RT a affirmé ensuite qu'il ne faisait aucun doute que les conseils percutants et totalement indépendants du Comité ont considérablement amélioré l'alignement avec les meilleures pratiques tout en renforçant considérablement le document final. Pour le Comité, la réaction de la société a prouvé qu'elle était sérieuse dans sa volonté exprimée pour

une consultation indépendante. Cela a ajouté encore plus de crédibilité à l'engagement de RT d'appliquer les principes du développement durable et fourni au Comité des preuves concrètes de sa contribution positive et de l'opportunité de poursuivre son travail. Le 20 Novembre 2001, le Gouvernement de Madagascar a délivré le permis environnemental. Mais, alors que le permis était une condition nécessaire à la réalisation du projet, c'était loin d'être une condition suffisante. Entre autres choses, les actionnaires de la société devaient prendre une décision d'investissement avant la fin 2005 ou le permis de concession accordé en 1985 expirerait. En 2001, les obstacles à cette décision étaient nombreux.



ii. 2002-2005: Arriver à l'étape de Décision d'investissement

L'octroi du permis environnemental a changé de manière radicale le centre des débats et des efforts. Jusqu'à ce moment-là, l'accent avait été mis sur le fait d'assurer que l'EISE engagerait le projet à des garanties et engagements qui répondraient aux préoccupations dans trois grands domaines: i) - l'environnement naturel et la conservation de la biodiversité; ii) - l'adéquation, la crédibilité et le sérieux de l'inclusion (à savoir dans quelle mesure les propositions et les processus de consultation et de participation sont conformes aux souhaits et aux besoins des populations locales dans la région de Fort Dauphin); et iii) - les exigences en matière de développement social et de sécurité humaine découlant du projet. En d'autres termes, l'accent avait été mis largement sur le projet lui-même - ses caractéristiques, normes, garanties, responsabilités, engagements, etc...

Alors que de nombreux problèmes spécifiques au projet même demeuraient en suspens, une plus grande attention a été accordée aux questions régionales plus importantes dont l'une des questions les plus difficiles de toutes – comment parvenir à des accords et des arrangements pour une répartition des impôts et des redevances venant du projet qui seraient équitables et assureraient des prestations locales et régionales justes et adéquates. L'EISE avait inclus des engagements de la société pour élaborer des programmes spécifiques qui clarifieraient ce que la société ferait et que seraient ses responsabilités sur de tels enjeux régionaux majeurs comme l'emploi local, la migration, les maladies sexuellement transmissibles, la conservation, les plantations et l'élaboration d'un plan d'urbanisme pour la ville de Fort-Dauphin. Enfin, selon l'engagement pris avec l'EISE, RT collaborerait avec les autorités régionales, la Banque Mondiale et le Gouvernement de Madagascar pour obtenir le financement de la construction d'un nouveau

port qui serait essentiel pour le projet RT mais qui pourrait néanmoins également servir un objectif plus grand et à plus long terme en tant que principal moteur pour le développement économique de la région

La société avait déjà réalisé des études sur plusieurs des sujets mentionnés ci-dessus dont des études sociales, démographiques et économiques de base mais leur nombre et intensité ont maintenant augmenté substantiellement. En outre, des discussions avec le Gouvernement de Madagascar et la Banque Mondiale sur un nouveau port envisagé étaient en cours depuis 1998. L'approbation du permis environnemental a ajouté une intensité à tout cela et a généré aussi une explosion virtuelle de nouvelles études, de nouvelles propositions et commentaires, impliquant des niveaux locaux, régionaux, nationaux et internationaux.

Plusieurs volumes ne suffiraient pas pour résumer tout cela. Le but de ce qui suit est d'indiquer brièvement quelques-unes des initiatives, des efforts et des évolutions qui ont eu lieu au cours de cette période:

- Les efforts importants déployés pour produire un plan de développement à long terme pour la région. Une association volontaire régionale, le Comité Régional de Développement - CRD s'était formé quelques années plus tôt et avait essayé de mener la préparation d'un plan pour la région. Elle manquait cruellement de ressources toutefois et manquait de financement pour les plus élémentaires études. En 2003, une injection d'appui financier de la Banque mondiale et RT³ a permis au CRD de lancer des études sur les besoins potentiels et d'investissement dans des secteurs tels que l'agriculture, l'aquaculture, le tourisme, la santé publique et de développement des ressources humaines.

Le Comité a attaché une grande importance à cette question. En effet, sa première note à la société suite à sa visite d'exploration en 2000 a déclaré que: «Le potentiel de la mine pour le développement significatif et durable dans la région se fera en autant qu'elle ne sera qu'une composante - une composante importante mais seulement une parmi tant d'autres - d'un plan de développement global, régional pluriannuel avec de multiples sources de financement. Le niveau d'investissement en capital de la mine peut se révéler le plus important investissement jamais fait pour Madagascar mais ce ne sera toujours qu'une fraction de ce qui sera nécessaire pour placer la région sur une voie solide vers la réduction de la pauvreté et une croissance économique durable à long terme. En outre, en absence d'un plan régional solide et l'émergence de partenariats pour le faire fonctionner, la balance bénéfices-risques pour le projet sera pondérée sur le côté négatif avec une forte probabilité que le projet pourrait évoluer uniquement vers la création d'une enclave⁴.»

- La région dans le cadre d'un programme de pôle de croissance. Le gouvernement national et la Banque Mondiale avaient déjà commencé antérieurement à travailler conjointement vers une approche de pôle de croissance pour le développement économique et social comme «première priorité» pour le développement national. En 2002, le gouvernement a proposé Fort Dauphin comme l'un des trois pôles de croissance. Le nouveau port, figurant dans la proposition de RT comme essentiel pour le projet minier a été le principal facteur dans le choix de Fort Dauphin. Pour la société, le port serait nécessaire pour acheminer ses produits sur le marché. Pour le Gouvernement et la Banque, néanmoins, le port offrait un grand potentiel en tant que bien public à long terme qui pourrait ouvrir la région et faire en sorte que d'autres exportations et investissements soient réalisables. Toutefois, en 2002, il n'était pas du tout certain que la Banque serait d'accord pour le financement du port dans le cadre d'un partenariat public-privé.

La possibilité d'un projet de pôle de croissance a eu une nouvelle signification pour le projet minier. Si Fort Dauphin devenait un pôle de croissance avec des financements significatifs de la Banque Mondiale, du Gouvernement et éventuellement d'autres financements publics internationaux, les risques que RT devienne "la seule option possible" seraient réduits.

3 *Le rapport du Comité en 2002, avait recommandé cette action comme urgente.*

4 *Aide-Mémoire, IIAP 29 Avril, 2000, pg. 7*

Si la mine avait procédé en l'absence de pôle de croissance, elle serait la seule source importante d'investissement économique dans la région et l'imputation de tous les besoins et risques de développement régional - environnemental, social, économique et même politique - pourrait être attribuée à la société. Ce danger serait atténué par le programme des pôles de croissance qui ferait des défis et risques beaucoup plus une question de responsabilité partagée entre les différents niveaux de gouvernement à Madagascar, les autorités locales et régionales, les principaux organismes donateurs internationaux et la société.

- Tentatives pour réaliser une répartition équitable des produits de la taxe et des redevances. La société a été parfaitement consciente des expériences de nombreux autres projets sur les risques et les dommages graves qui pourraient résulter d'une distribution faussée et déséquilibrée des avantages financiers à l'extérieur de la région.

La société a recherché à l'échelle internationale des exemples de répartition équitable et efficace des produits financiers qui pourraient informer et aider à guider les discussions avec les autorités nationales, régionales et locales. Sur recommandation du Comité, la société a entamé des discussions avec les autorités locales et régionales, les organisations internationales et les ONG sur la mise en place d'une institution entièrement indépendante ou une fondation de gouvernance multipartite et la société a suggéré que la Banque Mondiale comme un tiers indépendant mène une étude sur la faisabilité d'une fondation. La Banque Mondiale finançait une étude de faisabilité mais le défi de mettre d'accord toutes les parties intéressées sur les questions de base (le modèle de financement initial, la représentation au conseil d'administration, le processus de soumission et d'approbation des projets) se sont révélées compliquées et chronophage.

Entre 2002 et 2005, le groupe s'est réuni huit fois, cinq à Madagascar et trois à Londres. Chaque visite à Madagascar comportait des entrevues et / ou des groupes de discussion avec le plus large éventail de parties prenantes possibles (c.-à-d. des ministres du gouvernement et des hauts fonctionnaires, des autorités locales, des représentants des organismes donateurs, des groupes de la société civile nationales et locales, des intérêts commerciaux dans la région dont bien sûr RT). Nous avons essayé d'identifier à la fois ce qui fonctionnait bien et ce qui ne l'était pas pour assembler et tenir compte de l'évaluation et des préoccupations différentes pour discuter des problèmes et chercher des idées et des propositions qui pourraient y remédier. Nos rapports écrits sont de notoriété publique. Dans ces rapports, nous avons cherché à apporter des leçons venant d'ailleurs qui pourraient être utiles pour la résolution de problèmes et à faire des suggestions réalistes et pragmatiques d'améliorations où elles pourraient se justifier.

Fin Juillet 2005, la Banque Mondiale a approuvé un crédit de 55 millions \$ pour le projet pôle de croissance de Fort Dauphin qui comprenait une contribution de 35 millions \$ à la construction d'un nouveau port. Quelques jours plus tard, Rio Tinto a annoncé sa décision d'investir 775 millions \$ dans le projet dont environ 585 millions \$ seraient consacrés à Madagascar (ces montants ont augmenté à 1,1 milliard \$ dont 940 millions \$ affectés aux dépenses à Madagascar).



iii. 2006-2009: De la décision d'investissement à la mise en œuvre

Les résultats des deux décisions d'investissement ont été immédiatement palpables dans la région. Les travaux de construction pour mettre à niveau la route principale à Fort Dauphin a commencé immédiatement, entraînant une importance symbolique exceptionnelle pour la population locale puisqu'il représentait la première preuve importante de l'investissement dans la région depuis plusieurs décennies. Dans le même temps, en plus de nombreuses études d'ingénierie relatifs à la construction, un grand nombre d'initiatives sociales, économiques, environnementales et juridiques ont été lancées dont par exemple:

- La préparation d'un cadre juridiquement contraignant pour l'acquisition de terrains, l'utilisation des terres et la compensation qui comprenait une exigence formelle d'une approbation du gouvernement pour chaque acquisition; un mécanisme d'appel accessible et indépendant; ainsi qu'une surveillance et des évaluations externes indépendantes faites par des ONG.
- Le développement d'une stratégie de communication pour préparer la population locale de Fort Dauphin à l'arrivée potentielle des migrants et des conséquences sociales possibles ainsi que les impacts sur les services publics.
- Une méthodologie de suivi de la pauvreté et un système de traçabilité.
- Les programmes communautaires de sensibilisation, d'information et de prévention pour faire face aux risques de MST (en particulier le VIH / SIDA) dans la région à la suite de la migration et d'un grand afflux de travailleurs au cours de la période de construction.
- Outre la poursuite des travaux sur les impacts directs de la mine sur la biodiversité, un travail considérablement élargi sur les besoins en eau et en énergie de la région incluant la fourniture d'énergie domestique à partir du bois combustible et du charbon de bois.
- Sous l'autorité du président de la République, un projet pilote a été lancé pour renforcer les capacités de gouvernance locale par le biais d'un «cadre de gestion d'actifs» (un plan approuvé pour les investissements dans les services publics basé sur des dispositions spécifiques et structures et comportant des moyens et mesures pour assurer la responsabilisation).

Ces questions (il y en avait beaucoup d'autres) et recommandations à leur sujet ont été abordées dans les rapports du Comité pendant toute cette période.

Il n'est pas exagéré de dire que c'était une période optimiste et dynamique dans la région. Cela semblait évident pour nous dans presque toutes les entrevues, les tables rondes et les conversations que nous avons eues. Les sources d'opposition au projet qui avaient été évidentes quelques années plus tôt semblaient pour la plupart, avoir disparu. Au même moment, cependant, nous sommes devenus plus soucieux à chaque visite des attentes qui pourraient être hors de contrôle. Chaque étape supplémentaire vers la phase complète de construction semblait augmenter les attentes pour un emploi sûr et bien rémunéré, pour des services publics et pour des avantages sociaux et économiques de toutes sortes. Nos rapports ont exhorté à plusieurs reprises que la priorité absolue devrait être accordée aux programmes de communication et de consultation publique visant à maintenir les attentes au moins à un niveau raisonnable. La conséquence de l'échec pour ce défi, nous l'avons écrit, pourrait être "non seulement la déception mais des dégâts à la cohésion sociale et même à la stabilité politique et publique."⁵

De tous les problèmes et les défis, les communications efficaces et le maintien des attentes à des niveaux raisonnables et réalisables se sont avérés presque certainement les plus difficiles et les plus insurmontables. Ce n'est pas que ces défis aient été ignorés ou que les efforts n'ont pas été faits de manière continue. La société a pris des mesures pour mettre en œuvre la recommandation du Comité pour une «délimitation des limites précises en explicitant dans un langage compréhensible pour tout un chacun, les responsabilités et les obligations de la société

mais aussi la différenciation des responsabilités et des obligations par rapport aux autres, tels que le gouvernement local, national, et la communauté de développement international⁶.» Le succès dans la communication de ce message, cependant, n'a été que de courte durée. Au niveau local, la perception dominante de la société persistait à considérer que ses ressources étaient illimitées et qu'elle pourrait - et devrait - faire plus et toujours plus.

Dès le début de son travail et pendant toutes les étapes de la conception, les rapports et les conseils du Comité ont été guidés par l'idée que le projet minier ne devrait aller de l'avant que lorsque la société satisfait entièrement quatre principes fondamentaux. Ces principes sont les suivants:

- **Principe #1.** La conception du projet doit passer le test des meilleures pratiques internationales de gestion économique, sociale et environnementale admises dont celles qui se rapportent spécifiquement aux industries extractives telles que les stipulations de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives;
- **Principe #2.** Loin d'être un investissement privé autonome, le projet serait intégré dans un effort de développement socio- économique beaucoup plus régional évitant ainsi les pièges de l'enclave qui ont caractérisé tant d'investissements de l'industrie extractive dans les pays en développement;
- **Principe #3.** Le projet préciserait dans un cadre juridique en vertu de la loi malgache, des obligations et des engagements clairs et mesurables du projet au niveau local, régional et national; et
- **Principe #4.** Des dispositions seraient mises en place pour un suivi indépendant et une transparence des rapports sur tous les engagements.

Vers la fin 2006, lorsque la phase importante de construction physique du projet a commencé, ces principes avaient été ancrés dans la structure du projet et dans les engagements explicites. Le nouveau port et la mine de RT ont été conçus comme des catalyseurs au développement de la région et dans le cadre d'un ambitieux plan de développement régional, incluant le programme des pôles de croissance du gouvernement et la Banque mondiale (PIC) pour la région Anosy. Les plans d'investissement de RT pour le projet avaient contribué à obtenir l'appui de la Banque Mondiale pour le PIC. Le projet minier avait été conçu pour fonctionner comme un élément d'un effort de partenariat multipartite impliquant les gouvernements nationaux, régionaux et locaux, les organisations de développement et de la société civile internationale et le Comité de développement régional (CRD). Des accords-cadres juridiquement contraignants avaient été signés en vertu du droit malgache qui stipule les obligations de RT et les modalités de contrôle indépendants de tous les engagements du projet comme indiqué dans l'Évaluation de l'Impact Social et Environnemental. L'Office National de l'Environnement (ONE) avait été mandaté pour effectuer un suivi régulier et entièrement indépendant, évaluer et faire rapport sur l'exécution par le projet de ses obligations et engagements.

Bien que les attentes en spirale à la hausse aient continué à susciter des inquiétudes, le tableau d'ensemble à la fin de 2008 était très positif. Le résultat net des études de consultations, de planification et de préinvestissements importants qui ont été menés depuis de nombreuses années a mis la barre des performances pour le projet à un niveau très élevé. En bref, cette barre a engagé le projet pendant sa durée de vie opérationnelle projetée pour environ 40 ans à un «Impact Positif Net (IPN)», sur le plan économique, social et environnemental. En outre, bien qu'encore très insuffisants par rapport aux besoins de la région, les niveaux d'investissements extérieurs sans précédent ont afflué dans la région; alors que les investissements RT prédominaient, il y avait d'importants nouveaux flux venant d'autres sources dont la Banque Mondiale, l'USAID, la Commission Européenne et la Banque Africaine de Développement et venant d'un grand nombre d'ONG internationales, à la fois environnementale et socio-économique. La construction allait commencer sous le financement de la Commission

Européenne d'une route qui ouvrirait et relierait la région au reste du pays et des routes supplémentaires ont été prévues pour ouvrir l'intérieur de la région proprement dite. L'économie nationale était en expansion à un taux respectable bien que non spectaculaire de 5-6% par an et les flux d'investissements privés, principalement destinés aux ressources naturelles et minérales étaient sur une trajectoire ascendante rapide.

Les constellations semblaient s'aligner pour indiquer que ce pourrait bien être le moment où une région isolée du monde, désespérément pauvre et historiquement négligée pourrait réellement être lancée sur la voie de la réduction significative de la pauvreté, la croissance économique et une amélioration générale de la vie et des perspectives de ses citoyens.



iv. 2009-2015: Les Mauvais Jours et des Défis Entièrement Nouveaux

Mais la promesse ne s'est pas concrétisée. Un coup d'Etat militaire et politique de fait en début 2009 a précipité le pays dans une crise profonde et préjudiciable. La communauté internationale a condamné le coup d'Etat et son chef comme étant inconstitutionnel. Les investissements étrangers ont cessé. L'aide publique au développement, dont Madagascar dépendait (en 2009, cette aide représentait 50 pour cent de toutes les dépenses publiques et 75 pour cent de tous les investissements en capital public) a été suspendue. Le PIB a reculé de 5 pour cent uniquement en 2009. À la fin de 2010, l'UNICEF a indiqué que toute une décennie de gains sociaux dans les taux de mortalité maternelle et infantile et de malnutrition avait été perdue.

Pour la région et pour le projet minier cette situation eut des conséquences considérables :

- Le Comité Régional de Développement (CRD) a continué de nom mais a cessé de fonctionner de manière efficace.
- Les ONG ont confirmé l'insécurité alimentaire généralisée et la montée des troubles sociaux.

- Bien que les ONG internationales et locales aient poursuivi les appuis sociaux essentiels et les travaux d'assistance d'urgence, le projet est devenu, de facto, la seule source d'investissement dans la région.
- En dépit des progrès considérables qui avaient été réalisés⁷, la création de la fondation ou d'une institution de développement indépendante, mentionnée précédemment dans ce rapport, est devenue politiquement impossible et tous les efforts ont été obligatoirement abandonnés.
- Avec la suspension de l'aide au développement, non seulement les investissements autres que ceux de RT se sont évaporés mais également les perspectives que la région serait finalement reliée au reste du pays. La suspension du financement de la Commission Européenne d'une route pour relier la région au reste du pays était un revers particulièrement préjudiciable.
- La société se retrouve de plus en plus sans partenaires régionaux, nationaux et internationaux efficaces pour résoudre les problèmes ou répartir équitablement la responsabilité et sans la légitimité ou les moyens de remédier à certaines préoccupations légitimes.

En résumé, le projet minier avait été soigneusement structuré afin d'assurer les meilleures pratiques comme faisant partie d'un effort de développement régional beaucoup plus vaste et pour s'appuyer sur les actifs d'un partenariat public-privé globalement conçu. La conception est restée solide mais les actifs institutionnels nécessaires pour mettre en œuvre ces concepts ont décliné jusqu'à l'extinction à mesure que se prolongeait la crise de la nation sur deux, trois et quatre ans.

Le parcours durant la crise exigeait de nombreux nouveaux arrangements et des stratégies d'adaptation. Ceux-ci incluent, par exemple, un appui accru par la société d'énergie électrique et d'eau potable à Fort Dauphin; un dialogue permanent avec la Banque Mondiale et d'autres organisations internationales de développement sur les plans d'action d'urgence qui pourraient être mis en œuvre assez rapidement au retour éventuel d'un gouvernement reconnu internationalement ; des partenariats élargis avec les ONG; l'initiation par RT de son propre programme de développement intégré de trois ans pour la zone d'exploitation minière et d'autres zones où des personnes seraient affectées par son projet. Dans ses rapports de 2010, 2011 et 2012, le Comité a examiné et formulé des recommandations sur ces questions et beaucoup d'autres mesures prises par la société.



⁷ Cela comprenait la réalisation d'une volonté exprimée par le gouvernement d'adopter une loi qui permettrait le versement d'une partie des redevances de la mine à la fondation.

C'est dans ce contexte que la dernière visite sur terrain par le Comité a eu lieu fin 2012. À la fin de cette mission, nous avons discuté de l'avenir du Comité avec les leaders de la société à Madagascar et à Londres. Nous avons précisé régulièrement lors de la formation du Comité et par la suite que notre travail ne devrait se poursuivre que si la société jugeait que nous apportions une valeur réelle et, bien sûr, si nous étions d'accord avec ce jugement. En 2012, cependant, il y a eu d'autres considérations. Trois d'entre nous ont fait face à des défis de santé et si le Comité devait continuer, de nouveaux membres devraient être nommés. A la demande de la société, nous avons convenu de rester actifs jusqu'à ce que de nouvelles nominations soient faites, d'aider à identifier les individus appropriés, de communiquer avec eux pour déterminer leur intérêt et de faciliter la transition en donnant des briefings approfondis aux nouveaux membres. En début 2013, nous avons préparé une liste et recueilli les biographies de 24 personnes que nous avons estimées pouvoir contribuer les différentes expériences et expertises les mieux adaptées au travail du Comité. Cependant, avant que ces actions puissent être entreprises, de nouveaux facteurs et développements sont apparus.

En 2011, les effets induits et cumulatifs de la «grande récession», d'abord provoquée en Décembre 2007 par l'effondrement de Lehman Brothers et la crise des prêts hypothécaires à risque aux Etats-Unis, ont entraîné une chute vertigineuse des prix mondiaux des matières premières dont la plupart des métaux. Le prix moyen au comptant du minerai de fer, l'un des principaux produits de Rio Tinto a diminué de 72% entre 2010-2013 et le prix de l'ilménite a diminué de 49% sur la même période. Lourdemment endetté et en situation de déficit d'exploitation, la société a été contrainte de prendre des dépréciations de 22 milliards \$ US en 2011 et 2012. Cela a entraîné un changement de la haute direction en Janvier 2013, et un programme de restructuration fondamentale, de réduction des coûts et de maîtrise des dettes.

Le projet de Madagascar a été, bien sûr, directement affecté par cette situation. Les plans en cours pour l'expansion rapide à Ste. Luce, le deuxième des trois sites approuvés pour l'exploitation minière ont été suspendus. Un important programme de maîtrise des coûts en 2013 et 2014 a évité tout déficit au bilan du projet ilménite alors même que la demande internationale plus faible exigeait une réduction de près de 40% dans la production totale du site minier. De manière remarquable et un hommage à la gestion exceptionnelle du projet Madagascar, cela a été réalisé sans licenciement du personnel⁸ malgache et sans modification des engagements environnementaux et sociaux qui avaient été pris.

Au fil de ces changements majeurs, la direction de RT a insisté sur son engagement à poursuivre les travaux du Comité mais l'impératif immédiat de la maîtrise des coûts signifiait que de nouvelles mesures pour recruter et renouveler les membres du Comité ont du être suspendues pour un an. La direction de RT a également demandé à ce que les membres actuels maintiennent le contact par téléphone et par d'autres moyens de connectivité électronique, donnent des conseils dans la mesure du possible, assurent la continuité de l'effort global. Plusieurs prévisions de prix des matières premières en 2012 ont suggéré que le prix international pour l'ilménite rebondirait dans quelques mois. Cela, cependant ne s'est pas concrétisé et le prix a continué à baisser durant toute l'année 2013, 2014 et jusqu'à présent. D'autres actions en vue de renouveler les membres du Comité sont restées suspendues.

Au cours des trois dernières années, les membres du Comité ont essayé de suivre les événements à distance pour comprendre les nouveaux développements, pour évaluer les défis changeants et pour donner des conseils. Par exemple, un membre du Comité a pu assister à un examen multilatéral du projet qui s'est tenu en Angleterre en 2013 et d'autres membres du Comité ont contribué aux évaluations et apports par écrit. L'un des principaux objectifs de cette réunion comportait un examen de la proposition de la société pour faire du concept du permis social d'exploitation (SLO) la base de son approche dans les relations communautaires et les communications. L'idée fondamentale est que la permission d'exploiter pour les sociétés extractives requiert non seulement la permission du gouvernement (ou permis) mais également une « permission sociale ». Celle-ci est accordée par toutes les parties prenantes qui sont ou

8 *Au même moment, cependant, le personnel expatrié a été réduit significativement (75%)*

peuvent être affectées par des projets miniers (ex. les communautés locales, les populations autochtones) et d'autres groupes d'intérêts, tels que les gouvernements locaux et les ONG.).

La contribution écrite du Comité à la réunion de 2013 a encouragé l'initiative SLO. En même temps, cependant, le SLO est un concept assez vague et il y a encore peu d'études universitaires sérieuses sur ses forces et ses faiblesses dans la pratique. Un risque évident est de ne pas savoir ou être en mesure d'établir ses limites. Le SLO n'est pas un accord écrit mais plutôt un processus continu. Si ses limites ne sont pas claires ou continuellement contestées, cela pourrait en fait contrecarrer les efforts réels pour aligner les intérêts en générant des attentes ou des exigences différentes et non conciliables. Ainsi, tout en encourageant l'initiative, le Comité souligne qu'une stipulation et une communication continue des limites doivent faire partie intégrante de toute consultation et processus SLO.

Depuis la réunion de 2013 en Angleterre, le Comité n'a pas fait d'autres contributions écrites sous forme de commentaires ou de recommandations sur le projet. 2013 est passé, puis 2014, puis 2015, et il est devenu de plus en plus évident que la situation et les réalités sur le terrain sont si complexes et en constante évolution qu'il n'est tout simplement pas possible de parvenir à une bonne compréhension à distance et encore moins de donner des commentaires et des conseils de réelle valeur. De plus en février 2014, nous étions réduits de quatre à trois membres avec la triste perte de notre collègue Alison Jolly.

Compte tenu de ces facteurs, le Comité et la société ont convenu lors d'une réunion en août 2015, que le meilleur plan d'action serait de mettre fin au Comité. Il a également été convenu que nous préparions d'ici fin 2015 ce rapport de fin de mission pour résumer brièvement notre histoire et fournir un aperçu de ce que nous pensons être quelques-unes des leçons qui peuvent être tirées de notre expérience. La société et le Comité espèrent que ces leçons pourraient être utiles à la création d'un nouveau Comité s'il était décidé de procéder, ou, éventuellement à la formation de d'autres comités de ce genre à l'avenir.

Lors de notre rencontre en août avec le Directeur Général du projet Madagascar et dans une réunion de suivi en Septembre avec le Directeur des Opérations de RT pour les opérations globales fer, titane, diamants et minéraux, nous avons également examiné les implications de la grave crise financière de RT dans le contexte global des prix à la baisse des minéraux, une situation qui, selon plusieurs estimations, pourrait durer longtemps. Le message à ce sujet venant des actionnaires de la société à la direction est une insistance sans équivoque sur la "gestion des résultats" et les rentabilités financières aux investisseurs. Les principales questions que cet accent suscite chez nous sont les suivantes: i) - Qu'est-ce que cela signifie pour la politique d'entreprise face à ses engagements aux principes et conditions du CIMM? Et ii) – Y-a-t-il risque d'un retrait vis-à-vis tous les engagements spécifiques pris dans son projet ilménite Madagascar?

En ce qui concerne la mine de Madagascar, les réponses que nous avons reçues étaient une affirmation absolue que les engagements pris dans le projet ilménite sont irrévocables et que les mécanismes d'évaluation et de vérification transparents et indépendants assurent que c'est le cas.

Au-delà du projet Madagascar, dans quelle mesure la société dans son ensemble restera-t-elle engagée en parole et en action à l'engagement CIMM et son engagement envers les principes de développement durable? Cela est beaucoup plus difficile à juger. Le rapport annuel 2014 de Rio Tinto met un accent quasi exclusif sur les rentabilités financières aux actionnaires. Il comprend toutefois une mention spécifique du CIMM, déclarant que: "Nous avons incorporé les exigences des dix principes du développement durable du CIMM et les exigences obligatoires énoncées dans les déclarations de position du CIMM dans nos propres politiques, stratégies et normes."⁹ Le rapport mentionne en outre la réalisation fructueuse de l'objectif que toutes les opérations de la société seraient mises en place d'ici 2015 "localement appropriées, des indicateurs de performance sociale publiquement déclarés qui démontrent une contribution positive au développement économique des communautés et des régions où nous travaillons, en accord

avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement ¹⁰ . Nous espérons que ces déclarations indiquent que l'engagement de la société pour le développement durable demeure - et demeurera - totalement intact, malgré des conditions de marché défavorables et une baisse importante des rentabilités financières. Le temps, la surveillance étroite et l'évaluation indépendante seront essentiels pour déterminer si tel est le cas.



Leçons Apprises et Considérations pour tout Futur Comité

Notre Comité était une première dans son genre. Comme il n'y avait pas de modèles antérieurs ou d'expériences enregistrées à partir desquels chercher des leçons et des conseils, notre approche était fondée sur un simple cadre d'objectifs convenus, des principes et des modalités de fonctionnement. Ce cadre est resté intact tout au long de notre mandat, même si des ajustements dans son application ont été faits avec l'évolution de notre expérience.

Notre expérience a certainement impliqué beaucoup d'apprentissage. Avec uniquement des visites annuelles ou semi-annuelles sur le terrain, les défis d'essayer de comprendre de manière adéquate les «faits» de base sociaux, économiques, politiques et environnementaux étaient de taille, compte tenu du degré de complexité de la région et du projet, les intérêts multiples et variés impliqués et la rapidité ainsi que l'ampleur des changements soudains et imprévus. Cependant, le défi d'apprentissage le plus difficile, fut de savoir comment: comment renforcer la confiance et l'assurance afin que les gens partagent avec franchise leurs perceptions et préoccupations; comment interagir et renforcer la confiance entre des groupes d'intérêt très différents et souvent mutuellement suspects; comment encadrer nos évaluations, conclusions et recommandations d'une manière qui puisse utilement ouvrir la voie à un discours constructif où cela était nécessaire mais largement absent; et comment faciliter la réceptivité et une appréciation des points de vue très différents que nous avons rencontrés et qui sont probablement inévitables dans un projet minier comme celui-ci.

La brève liste qui suit indique certaines leçons que nous avons apprises de notre expérience. Nous espérons être utile à un nouveau comité si tel est formé ou à de nouveaux comités ailleurs. Cette liste ne prétend toutefois pas être un modèle pour la formation et le fonctionnement d'un comité. Nous ne pensons pas qu'il n'existe qu'un seul bon modèle de comité comme le nôtre. Les circonstances de chaque situation entraîneront probablement des différences importantes et cela nous indique que la structure et la composition des comités consultatifs indépendants doivent être abordés avec la flexibilité et l'adaptation aux différents contextes et caractéristiques.

Quelques caractéristiques d'un Comité à succès

- L'indépendance totale est primordiale aussi bien pour la qualité de conseiller qu'un comité peut donner que de la crédibilité et l'acceptation de ses travaux dans les différents groupes de parties prenantes. C'est une condition sine qua non. Cette indépendance devrait inclure la liberté de communication sans entrave par les membres du comité, individuellement ou collectivement, des constats, observations et conclusions. Cela ne comprendrait pas, cependant, la communication publique de toute information sur la propriété commerciale ou autre information confidentielle qui pourrait être partagée avec un comité. Ces principes devraient être incorporés dans un accord entre le comité et la société au début de la formation d'un comité et aucun comité ne doit fonctionner sous le titre d'un comité indépendant en l'absence de cette condition préalable.
- Avant d'accepter de former un comité, ses membres potentiels devraient enquêter et prendre des mesures de vigilance raisonnables pour évaluer le sérieux de l'engagement de la société pour de meilleures pratiques, la sincérité de sa volonté exprimée pour un conseil indépendant et son ouverture au dialogue. Il existe de nombreux exemples documentés de travaux effectués par des experts et des scientifiques dont le but principal a été de donner une légitimité aux pratiques d'entreprises douteuses. Beaucoup de ces exemples ont été exposés comme un «blanchissement» par des organisations de la société civile, des universitaires, des journalistes et autres. Des étapes de contrôles préalables des antécédents raisonnables à ce sujet sont dans les intérêts du comité, de ses membres individuels et de la société.
- La transparence est également essentielle au même titre que le respect de la confidentialité. Dans notre expérience, l'assurance de confidentialité et de non-imputation était essentielle à toute capacité que nous avions à assembler de grandes quantités d'informations pendant des visites relativement brèves sur le terrain et être en mesure

d'atteindre au moins une certaine compréhension des points de vue très différents, des intérêts et des préoccupations.

- L'investissement au départ pour la création d'une alchimie favorable et la division du travail entre les membres du comité portent ses fruits. Nos visites sur le terrain de 2000 à 2012 comprenaient généralement des calendriers intenses impliquant des dizaines d'interviews, des tables rondes, des inspections des sites et des installations, des réunions avec des responsables gouvernementaux et des fonctionnaires, des organisations internationales, des groupes de la société civile, des spécialistes techniques, des autorités locales et plusieurs autres. Il était souvent nécessaire pour nous de travailler séparément pour obtenir la couverture requise. Et il a fallu synthétiser et parvenir à un consensus à la fin de chaque journée sur ce que nous avons appris, ce qui était important et quels messages, conclusions et recommandations pourraient être les plus constructifs. Une alchimie réelle de confiance entre nous représente l'ingrédient clé de notre capacité à faire et travailler et à produire des rapports publics peu de temps après nos visites, assurant ainsi leur pertinence. En outre, un membre du comité doit assumer la responsabilité de rédiger les rapports. La rédaction du rapport par un comité peut prendre beaucoup de temps et se traduit généralement par un récit inutilement complexe. Un accord au départ sur qui tiendra le stylo facilite la production de rapports lisibles en temps opportun.
- La priorité devrait être accordée à la construction d'une solide relation de confiance avec la société. Bien qu'il existe des parallèles, le rôle d'un comité comme le nôtre est distinct de celui d'un auditeur externe, d'un évaluateur ou consultant. Pour être efficace, la relation doit également inclure la confiance du directeur général de la société. Mais la relation doit être sans lien de dépendance. Si ce n'est pas le cas, les perceptions de récupération et de conflit d'intérêts deviendraient une contrainte fatale. Trouver l'équilibre nécessaire entre cela et une relation de confiance est bien sûr difficile. Nous croyons cependant, que notre expérience montre qu'il est possible de trouver cet équilibre en démontrant à toutes les parties prenantes notre volonté et la capacité de "dire la vérité aux personnes au pouvoir" tout en protégeant les informations de nature confidentielle ou privilégiée. Ainsi, en plus des rapports publics écrits, la pratique que nous avons adoptée à la fin de chaque mission sur le terrain incluait une discussion complète et franche avec le président de la société sur nos observations, conclusions et recommandations. Cela a souvent conduit à faire valoir des facteurs importants que nous avons négligés et même dans certains cas à identifier des erreurs graves dans les jugements et les conclusions que nous avons tirées. Cela a également favorisé une droiture et franchise mutuelle qui auraient pu être tout à fait inappropriées, voire nuisibles dans un document public. En outre, comme dernière étape avant de rendre nos rapports publics, nous avons demandé à la société de vérifier les erreurs de fait ou d'interprétation. Il y a eu trois directeurs généraux du projet Madagascar depuis que le CCII a été formé en 2000. Les excellentes relations de confiance entre tous les trois et notre Comité ont été à notre avis, un facteur central de l'efficacité de notre travail. Nous recommandons que tout futur comité en tienne compte.
- La continuité et les visites régulières sur terrain sont essentielles. Les membres de notre comité n'ont pas changé tout au long de notre mandat et notre expérience indique que cela s'est révélé inestimable. Les chocs imprévus et dramatiques ont été une caractéristique déterminante de la trajectoire du projet au cours des 15 dernières années. Entre autres, le coup d'Etat de 2009 et l'effondrement des marchés des produits de base qui ont ébranlé certaines des hypothèses politico-économique les plus fondamentales sur lesquelles le projet avait reposé, ont défait un travail important et créé de nouvelles vulnérabilités. Des changements inconnus ou imprévus au niveau local ont également été un élément régulier de l'évolution du projet. Par exemple, des changements dans le leadership local ont transformé une relation positive et mutuellement respectueuse en une relation difficile et méfiante. Sans continuité des membres du comité et des visites régulières sur le terrain, il n'aurait pas été possible d'obtenir la perspective et une compréhension raisonnable de ces

occurrences. La continuité des membres du comité était également une condition préalable à l'établissement et au maintien de confiance suffisante avec nos interlocuteurs pour qu'ils se sentent en confiance dans le partage des évaluations personnelles qui étaient souvent de nature politiquement sensibles. Nous proposons, par conséquent, la continuité et des visites régulières sur le terrain comme une des principales leçons de notre expérience.

- Si un nouveau comité doit être créé à l'avenir ou un comité similaire ailleurs, la société initiatrice devrait comme première étape laisser au comité la préparation des Termes de Référence (TDR) pour ses activités. Les TDR doivent montrer sans équivoque l'indépendance du comité et indiquer clairement les objectifs, les principes directeurs et les modalités de fonctionnement. Les TDR préparés par la société risqueraient d'être récupérés par la société ou, risque beaucoup plus dommageable, d'être perçues comme récupérées parmi les différentes parties prenantes.
- Les comités doivent être formés suffisamment tôt pour influencer sur le processus d'évaluation sociale et environnementale. Ils devraient également rendre compte régulièrement et publiquement des mesures prises en réponse à leurs recommandations.

Autres Leçons

- Aucune étude de faisabilité ou d'analyse avantages - coûts ne peut apporter une clarté absolue ou même suffisante à la première question cruciale de savoir si une mine comme celle-ci devrait exister. Répondre à cette question ne peut se faire qu'à partir du scénario contrefactuel de ce qui serait susceptible de se produire s'il n'y avait aucune mine. Telle est l'indicateur appliqué par le CCII et c'est probablement le seul indicateur qui puisse être appliqué à une proposition similaire dans l'industrie extractive. Avons-nous fait le bon jugement? Seul le temps le dira.
- Il y aura toujours des détracteurs qui resteront inaltérablement opposés à des projets comme celui-ci et méprisants de tout ce qu'un comité pourrait faire. L'opposition peut être simplement idéologique, pour qui toute association de n'importe quelle nature avec une société d'extraction est nécessairement corrompue. Tous les efforts pour tendre la main ou ouvrir des espaces de dialogue constructifs seront repoussés. Aussi frustrant que cela puisse être, c'est une réalité qui doit être acceptée par tout comité. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas chercher à engager, et le faire à plusieurs reprises. Parfois, même des positions très endurcies changent. Pendant la durée de vie de notre Comité, les positions de certains individus et organisations qui initialement étaient fortement opposés au projet ont radicalement changé.
- Un tel projet causera des perturbations, peu importe les efforts déployés pour les prévenir ou les minimiser. Un projet de cette ampleur peut être relativement modeste à l'échelle internationale mais il bouleversera inévitablement la population d'une partie désespérément pauvre, négligée et très traditionnelle du monde. Cela apparaît comme l'une des leçons les plus constantes dans le développement. Composé d'un bon dosage de connaissances et d'expérience, un comité comme le nôtre peut jouer un rôle positif à cet égard en ouvrant des espaces non menaçants pour les individus et les groupes pour faire connaître leurs préoccupations, leurs craintes, espoirs et perceptions et les communiquer à la société avec des options et des recommandations sur la manière dont ceux-ci pourraient être abordés, selon le cas.
- Est-il possible pour un projet comme la mine dans un contexte aussi pauvre et complexe qu'au sud-est de Madagascar de contenir les attentes et veiller à ce qu'ils ne deviennent pas irréalistes? Il semble qu'il n'y ait aucune réponse claire à cette question. Ce qui est certain c'est que cela s'est avéré extrêmement difficile dans ce projet et que beaucoup plus d'attention à cette question devrait être accordée dans tous les efforts futurs. Il a toujours été inévitable que ce projet produirait des gagnants et également des perdants (ou ceux qui se considèrent comme étant laissés pour compte). C'est une leçon non seulement pour un projet de ce type mais de toutes les expériences où les sociétés traditionnelles sont

confrontées à des changements importants. Les attentes gonflent initialement à des niveaux impossibles, suivies de déception amère. Pourtant, cet enjeu n'est pratiquement jamais abordé par les gouvernements ou les entreprises avant que cela ne devienne manifeste dans les troubles, les protestations ou les actions politiques. Quelque soient les défis, des investissements sérieux et durables ainsi que des stratégies pour répondre aux attentes et essayer de les maintenir dans des limites raisonnables sont indispensables.

- Presque sans exception, les rapports du CCII en 15 ans ont mis en évidence les faiblesses de communication conduisant à des malentendus, des antagonismes, la méfiance, la colère et même des sentiments de trahison. Au cours de cette même période, la société redoublait ses efforts de communication mais souvent avec des résultats décevants. En effet, l'évaluation même de la société montre que la réalisation de l'efficacité des communications (y compris la gestion des attentes) a été le plus difficile et le plus frustrant de tous les défis rencontrés par le projet. Une partie du problème pendant les premières années du projet était l'emphase mise dans les communications de la société à faire valoir les seuls avantages du projet et les bénéfiques que la population pouvait en attendre. La société n'avait rien d'unique dans ce genre. Mettre l'accent sur le positif est la façon naturelle pour les gouvernements, ONG, industries et autres de communiquer. Le Comité a exprimé ses préoccupations précoces et répétées à ce sujet, en faisant valoir qu'une telle approche de la communication pourrait générer des gains à court terme en faveur du projet mais que les avantages à long terme exigeraient une approche très différente. Nous avons exhorté une approche de la communication: "basée sur les exigences strictes d'un dialogue continu et la création d'espaces pour une rétroaction continue et qui cherche à clarifier les limites de ce qui va être fait et ce qui ne peut être fait, est ouverte et franche sur les limites, les revers, les échecs et déceptions et qui cherche un terrain d'entente sur les moyens d'atténuer cela¹¹ "

La société a le mérite d'avoir fait des efforts et des progrès considérables dans ce sens, en particulier au cours de ces dernières années. La société a essayé de communiquer, par exemple, que la phase de construction du projet apporterait à la région, une activité économique sans précédent et des avantages à court terme liés à l'emploi mais que cela apporterait aussi probablement l'inflation des prix en alimentation et logement et que la fin de la phase de construction provoquerait assurément un effondrement soudain de l'emploi et une diminution prononcée de l'activité économique. Cet effort de communication n'a été tout au plus qu'un succès partiel. Dans une certaine mesure, cela est inévitable dans le contexte d'une société essentiellement de subsistance qui n'a jamais connu un boom économique. Peut-être des approches plus novatrices et expérimentales en communication auraient montré plus d'efficacité, telles que les méthodes des groupes de discussion adaptées aux réalités locales ou des présentations de jeux de rôles exposées par les acteurs locaux. Quelles que soient les approches, un doublement, puis un redoublement des efforts pour parvenir à une meilleure et plus réaliste appréciation des attentes serait l'un des investissements les plus importants à faire dans tout projet futur de ce genre. Les progrès réalisés à cet égard devraient rapporter plus de dividendes à long terme pour tous les intéressés.

Remarques finales

Le début de ce rapport relate qu'avant d'avoir convenu de former un comité en 2000, la grande question que nous avons essayé d'aborder était de savoir si la région serait mieux avec ou sans le projet minier. De toute évidence, si le projet allait de l'avant, c'était toujours une aventure à très haut risque. Mais notre conclusion à partir d'un examen du scénario contrefactuel était que le risque en valait la peine et que les risques pour l'environnement et les possibilités de réduction de la pauvreté de ne pas procéder étaient plus grands.

Pour clore ce rapport de fin de mission, il semble opportun de revenir sur cette question et de demander si nous avons fait le bon jugement. Il faudra encore plusieurs années, bien sûr avant

d'apporter une réponse définitive. Les cinq années de gouvernement au ban de la communauté internationale ont infligé de graves dommages à bon nombre de dispositions clés et à une grande partie de la dynamique positive qui avait été établie avant le coup d'Etat de 2009. L'état des marchés mondiaux des matières premières est aujourd'hui un facteur contraignant aux avantages potentiels du projet pour la région. Cependant, de nombreuses plates-formes essentielles au développement (par exemple : le port, les travaux routiers, l'approvisionnement en énergie, l'eau potable, le reboisement) qui ont résulté de ce projet ont survécu à cet interrègne politique. Le retour d'un gouvernement démocratique et reconnu a rétabli les flux d'assistance au développement dans la région. Les plates-formes de base et les arrangements institutionnels pour un plan de développement régional à long terme ne devraient pas être trop difficiles à revitaliser. Et le projet minier a horizon temporel de 40-50 ans et les prix des produits de base peuvent rebondir, de sorte qu'il reste au moins trois décennies de revenus et de retombées économiques qui peuvent contribuer significativement au bien-être de la région.

Le développement a toujours été difficile, incertain et difficile. Cet adage a toujours été valable dans le contexte du Sud-Est de Madagascar. La capacité pour un seul projet minier de contribuer des avantages durables et à long terme pour la région allait toujours impliquer des défis majeurs. Malgré les obstacles, il y a beaucoup de réalisations: nous espérons l'avoir démontré dans ce rapport. Nous restons convaincus que notre jugement sur le scénario contrefactuel de ne pas aller de l'avant avec le projet était le bon.

Ce jugement a été fortement partagé par Alison Jolly. À la fin de son livre publié à titre posthume, «Thank you Madagascar», elle a écrit: «Je suis convaincue que le développement est nécessaire. Le scénario contrefactuel de non développement est une spirale descendante de dégradation de l'environnement et de la société. Cependant, tout dépend de la manière dont le développement se fait »¹².

Nul ne saurait mieux dire.

