



RAPPORT DEFINITIF N°15/22-ADM/AUDIT/ROD/OR
DU 25 OCTOBRE 2022
SUR LE SUIVI DES ACTIVITES D'ORPAILLAGE DANS LES
PHASES DE PRODUCTION ET DE COMMERCIALISATION
Cas de six Communes de la région de Betsiboka

SYNTHESE

En 2022, la Cour des Comptes a effectué un contrôle sur le suivi des activités de production et de commercialisation de l'or, gestions de 2018 à 2021, en prenant le cas de six (06) Communes de la Région du Betsiboka. Ci-après les résultats du contrôle :

1- Suivi de la production

La Cour a relevé un non-respect des dispositions prévues par la réglementation en vigueur. En effet, des insuffisances sont observées dans le suivi des autorisations d'orpaillage : non-respect des procédures de délivrance des autorisations, utilisation de cartes non uniformes, problèmes dans la tenue et la gestion des registres spéciaux des orpailleurs.

En outre, les Communes n'ont pas délimité les zones réservées à l'exploitation dénommées couloirs d'orpaillage, comme le prévoient les textes. Enfin, celles-ci n'arrivent pas à effectuer le suivi de la production des orpailleurs.

De tout ce qui précède, la Cour conclut une non traçabilité du circuit de la production de l'or.

2- Suivi de la commercialisation

Il a été soulevé qu'à bien des égards, le processus n'est pas conforme à la législation et réglementation en vigueur. Ni l'ANOR ni les autorités communales n'assurent le suivi de la production des collecteurs, si bien que la collecte des recettes communales comme les Impôts synthétiques et les ristournes minières n'est pas satisfaisante voire n'est pas effective.

Par ailleurs, les statistiques sur l'exportation de l'or produites par les différentes entités sont divergentes. Cette non-maîtrise des données sur les quantités d'or collectées et exportées est la preuve de la non-traçabilité du circuit, favorisant le risque d'activités illicites et entraînant des manques à gagner en matière de revenus pour l'Etat central et les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Ainsi, ces manques à gagner sont estimés à 353 980 260 000 ariary¹ en matière de rapatriement de devises et de 7 079 605 200 ariary en termes de redevances minières pour la période sous revue.

Le contrôle a aussi révélé des ambiguïtés, des dissemblances et des divergences en matière de textes régissant le secteur aurifère et en matière de procédures. Ce qui entraîne des hésitations de la part des acteurs et même des pratiques irrégulières.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

A) A l'État, de :

- 1- **A long terme**², prévoir un texte portant transfert de la gestion des zones aurifères faisant partie du domaine public naturel aux Communes ;
- 2- **A moyen terme**, veiller à la mise à jour et à la cohérence des textes, règlements et procédures en vigueur notamment en ce qui concerne le taux de répartition des ristournes minières, le redevable en matière de redevances issues de la commercialisation de l'or, la périodicité de la communication de la liste d'orpailleurs à l'ANOR, le responsable de la tenue des registres d'entrées et sorties des collecteurs, la redéfinition des couloirs d'orpaillage et le caractère obligatoire de la commercialisation auprès des comptoirs de l'or ;

¹ Calcul de la Cour

² A court terme : jusqu'à 12 mois ; à moyen terme : de 1 à 3 ans ; à long terme : 3 ans et plus

- 3- **A court terme**, prendre toutes les mesures nécessaires afin d'endiguer les exportations illicites entre autres la responsabilisation des agents chargés de la sécurisation des frontières et les agents de la douane, le renforcement des dispositifs de sécurité et de contrôle dans tous les aéroports ;

B) Au Ministère chargé des mines, de :

❖ **A moyen terme** :

- 4- en matière de délivrance des autorisations d'orpaillage, prévoir des mesures administratives adéquates face aux orpailleurs informels ;
- 5- en matière d'octroi des cartes d'orpaillage, veiller à la mise à jour des textes en vigueur et à leur cohérence notamment des renseignements relatifs à la CIN et à l'adresse ;
- 6- en matière de tenue des registres spéciaux des orpailleurs, mettre en place un système et une procédure pérennes de gestion et de communication des données statistiques fiables entre les Communes, l'ANOR et la Direction Interrégionale ;
- 7- en matière de suivi de la production des orpailleurs et de la collecte des ristournes liées aux produits aurifères tant au niveau des Communes qu'au niveau central, promouvoir les activités des comptoirs de l'or dans chaque Commune, conformément aux articles 33 à 39 du décret sur le régime de l'or, et afin que toutes les transactions s'effectuent à l'intérieur même de la Commune d'extraction ;

❖ **A court terme** :

- 8- vulgariser les textes en matière de paiement des ristournes minières et porter à la connaissance des Communes et des collecteurs l'utilité présentée par le paiement des ristournes ;
- 9- sensibiliser par la suite, les collecteurs à faire régulièrement leurs déclarations ;

C) Au Ministère chargé des mines et à l'ANOR, de :

❖ **A court terme**, en matière de statistiques d'exportation d'or :

- 10- renforcer leur collaboration afin d'assurer le suivi de la commercialisation de l'or ;
- 11- renforcer la collaboration avec les autres acteurs notamment la Direction Générale des Douanes ;

D) À l'ANOR de :

❖ **A moyen terme** :

- 12- doter l'ANOR régionale de plus de moyens et de latitudes pour lui permettre de jouer pleinement son rôle au sein de la région ;
- 13- promouvoir le développement des comptoirs de l'or et sensibiliser tout travailleur d'or à vendre ses produits auprès des comptoirs ;

❖ **A court terme** :

- 14- s'assurer de l'uniformisation des cartes d'orpailleurs distribuées dans les Communes et ce, conformément aux dispositions en vigueur ;
- 15- renforcer les actions de sensibilisation, de formation et de relance auprès des autorités communales, des orpailleurs et des collecteurs sur leurs droits et obligations respectifs ;
- 16- inciter les groupes d'exploitants aurifères à devenir des groupements d'orpailleurs formels ;

- 17- collecter les registres spéciaux des orpailleurs auprès de chaque Commune ;
- 18- transmettre les listes d'orpailleurs à la Direction Interrégionale ;
- 19- sensibiliser les collecteurs à déclarer au niveau du guichet unique la véritable Commune d'origine des produits aurifères suivant les dispositions de l'article 30 du décret sur le régime de l'or ;

E) A la Direction Interrégionale des mines avec les autres services administratifs miniers régionaux (BCMM, BAM, Police des mines, ANOR) de :

- 20- A long terme, renforcer les capacités des Communes en matière de techniques de délimitation des couloirs d'orpaillage et leur prêter assistance dans cette délimitation ainsi que dans la confection de cartes géologiques ou physiques se rapportant à leur territoire ;

F) Aux autorités communales de :

❖ A moyen terme :

- En matière de collecte des Impôts synthétiques :

- 21- renforcer la collaboration avec le Centre fiscal en adoptant une stratégie bien définie non seulement en matière de paiement des Impôts Synthétiques mais également de formalisation des activités des collecteurs ;

- En matière de collecte des ristournes liées aux produits aurifères :

- 22- effectuer des opérations de ratissage en vue d'identifier et de recenser les collecteurs ;
- 23- chercher avec les collecteurs des dispositifs adéquats permettant de contourner les problèmes d'insécurité liés à la déclaration ;

❖ A court terme :

- En matière d'octroi des cartes d'orpaillage :

- 24- veiller à la présentation des pièces prévues par les textes réglementaires ;

- 25- respecter le tarif prévu par les textes ;

- En matière de tenue des registres spéciaux des orpailleurs :

- 26- mettre en place un système ou procédure formelle de suivi des orpailleurs relative à la tenue et au remplissage des registres spéciaux ;

- 27- procéder à la mise à jour périodique des listes des orpailleurs ;

- En matière de délimitation des couloirs d'orpaillage :

- 28- s'informer sur cette délimitation et se faire assister par les administrations compétentes afin de procéder sans tarder à la délimitation réglementaire des couloirs d'orpaillage ;

- 29- ne pas viser les accords entre permissionnaires et orpailleurs en dehors de la délimitation des couloirs d'orpaillage, voire interdire ces accords ;

- En matière de suivi de la production des orpailleurs :

- 30- remplir le registre de production avec l'appui des entités administratives ;

- 31- adopter des sanctions appropriées à l'endroit des orpailleurs récalcitrants ;

- 32- encourager la constitution de groupements d'orpailleurs ;

- 33- *prendre un acte de nomination d'un responsable permanent chargé de la tenue à jour des Registres spéciaux et de la consolidation des données relatives à la production des orpailleurs, ainsi que de l'établissement et de la transmission desdits registres à l'ANOR ;*
- 34- *s'assurer de la désignation par les Fokontany des agents responsables du suivi sur site des productions des orpailleurs ;*
- *En matière de suivi de production des collecteurs :*
- 35- *user de leur pouvoir de police administrative en vue d'obliger les collecteurs à formaliser leurs activités et à déclarer leur production, ce, conformément à la réglementation en vigueur (ex : expulsion des collecteurs informels, ratissage, ...) ;*
- *En matière de collecte des Impôts synthétiques :*
- 36- *bien recenser les collecteurs d'or et exiger les pièces nécessaires ;*
- 37- *prendre des mesures à l'encontre des collecteurs défaillants voire réticents.*

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE -----	II
TABLE DES MATIERES -----	VI
GLOSSAIRE -----	VIII
LISTE DES ABREVIATIONS -----	IX
LISTE DES TABLEAUX -----	X
LISTE DES FIGURES -----	XI
INTRODUCTION -----	1
1.1. Contexte et justification -----	1
1.2. Mandat de la Cour des Comptes-----	2
1.3. Etendue du contrôle -----	2
1.4. Rôles et responsabilités des parties responsables -----	3
1.5. Objectif du contrôle-----	4
1.6. Normes et critères de contrôle-----	4
1.7. Méthodologie du contrôle -----	5
PRESENTATION GENERALE DES ACTIVITES D'ORPAILLAGE -----	7
1. Circuit administratif des activités d'orpaillage-----	8
2. Revenus générés par les activités d'orpaillage -----	8
3. Agence Nationale de la filière Or (ANOR)-----	9
I. SUIVI DES ACTIVITES DE PRODUCTION -----	10
1.1. Insuffisances dans le suivi des autorisations d'orpaillage -----	10
1.1.1. Non-respect des procédures en matière de délivrance des autorisations d'orpaillage	10
1.1.2. Absence d'uniformisation des cartes d'orpailleur utilisées-----	12
1.1.3. Insuffisance dans la tenue et la gestion des registres spéciaux des orpailleurs -----	13
1.2. Non délimitation des couloirs d'orpaillage « lalam-bolamena »-----	16
1.3. Insuffisances de suivi de la production des orpailleurs par les Communes -----	19
II. SUIVI DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AURIFERES -----	23
2.1. Défaut de suivi de la production des collecteurs par les Communes -----	23
2.2. Insuffisance de suivi des activités de commercialisation d'or par l'ANOR-----	26
2.3. Manque à gagner en matière d'Impôt Synthétique revenant aux Communes-----	27
2.4. Non-effectivité de la collecte des ristournes issues de la commercialisation d'or -----	31
2.4.1. Faible collecte des ristournes issues des produits aurifères par les Communes -----	31
2.4.2. Faible ristourne collectée au niveau central revenant à certaines Communes productrices d'or -----	34

2.5.	Non-maitrise des statistiques d'exportation d'or-----	38
III.	OBSERVATIONS GENERALES SUR LA REGLEMENTATION -----	43
3.1.	Incohérence des textes sur le taux de répartition des ristournes minières -----	43
3.2.	Ambiguïté sur la catégorie de collecteur redevable -----	43
3.3.	Dissemblance sur la périodicité de communication des listes d'orpailleurs à l'ANOR -----	44
3.4.	Ambiguïté sur le responsable de la tenue des registres d'entrées et sorties des collecteurs -- -----	44
3.5.	Incohérence du texte sur le caractère légal et permanent de la servitude d'orpaillage et le droit du titulaire de permis minier -----	45
3.6.	Caractère non obligatoire de l'existence de comptoirs de l'or dans le circuit de commercialisation-----	45
CONCLUSION	-----	47
DELIBERE	-----	48
ANNEXES	-----	49

GLOSSAIRE

TERME	DEFINITION
Collecte d'or	activité d'achat et vente d'or sous toutes ses formes.
Collecteur agréé	personne physique, majeure, de nationalité Malagasy, résidant à Madagascar, exerçant l'activité de collecte d'or. Le collecteur agréé est titulaire de la carte professionnelle correspondante. Ladite carte de collecteur agréé est délivrée par l'ANOR et signée par le Maire de la Commune concernée.
Collecteur de catégorie 1	appelé « Mpandanja » est une personne physique, majeure, de nationalité Malagasy, exerçant l'activité de collecte d'or, résidant dans le Fokontany du lieu d'orpaillage. Il est titulaire d'une carte de collecteur délivrée par l'ANOR signée par le Maire de la Commune concernée. Il est exempt de l'inscription préalable auprès de l'ANOR.
Collecteur de catégorie 2	personne physique, majeure, de nationalité Malagasy, exerçant l'activité de collecte d'or. Le collecteur agréé ou affilié de catégorie 2, est autorisé à opérer dans la Commune définie par la carte.
Comptoir commercial agréé	Personne morale de droit Malagasy, résidant à Madagascar, titulaire d'un agrément délivré par l'ANOR. Le Comptoir commercial a pour objet l'achat/vente, y compris la collecte de l'or. Il est autorisé à opérer sur le territoire national et à fondre l'or sous une forme quelconque.
Comptoir de fonte agréé	personne morale de droit Malagasy, résidant à Madagascar, titulaire d'un agrément délivré par l'ANOR. Le Comptoir de fonte s'occupe du traitement de l'or conformément aux normes internationales. Il peut aussi faire du commerce de l'or tant sur le territoire national qu'en exportation et importation de l'or.
Couloir d'orpaillage	lits actifs des rivières et les alluvions récentes ; il constitue une servitude d'orpaillage légale et permanente qui s'applique de plein droit à l'égard de tout périmètre minier
Groupement d'orpailleurs	groupe d'individus exerçant l'activité d'orpaillage dans une Commune. Le groupement est doté d'un organe délibérant et d'un organe exécutif ainsi que des règles de fonctionnement et de gestion.
Orpaillage	extraction des gîtes d'or par des procédés artisanaux.
Orpailleur	personne physique, majeure, de nationalité Malagasy. L'orpailleur individuel est titulaire d'une carte d'orpaillage.
Redevance Minière	perception effectuée au profit de l'Etat et des institutions sectorielles nationales, qui est due sur la valeur des produits des mines à leur première vente.
Ristourne	perception au profit de la Province Autonome, de la Région et des Communes, qui est due sur la valeur des produits des mines à leur première vente.

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYME	DEVELOPPEMENT
ANOR	Agence Nationale de la filière Or
BAM	Bureau d'Administration Minière
BCM	Banque Centrale de Madagascar
CIN	Carte d'Identité Nationale
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DGM	Direction Générale des Mines
DIR	Direction Interrégionale/Régionale des mines
IDE	Investissements Directs Etrangers
IS	Impôt Synthétique
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
OPCI	Organisme Public de Coopération Intercommunal
PGE	Politique Générale de l'Etat
PIB	Produit Intérieur Brut
PRE	Permis Réservé aux petits Exploitants
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
SMTAO	Société Mixte de Traitement et d'Affinage de l'Or

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1 : Récapitulatif de la portée du contrôle</i>	3
<i>Tableau 2 : Parties responsables et leurs missions dans le cadre des activités d'orpaillage</i>	3
<i>Tableau 3 : Différences sur les informations inscrites dans les cartes d'orpailleurs</i>	12
<i>Tableau 4 : Statistique des orpailleurs formels et informels approximatifs</i>	14
<i>Tableau 5 : Statistique des collecteurs enregistrés formellement et des collecteurs approximatifs</i>	24
<i>Tableau 6 : Manque à gagner en matière de droit de cartes de collecteurs pour l'année 2021</i>	25
<i>Tableau 7 : Montants de l'IS payés par des opérateurs en or auprès du centre fiscal de Maevatanàna</i>	27
<i>Tableau 8 : Nombre de collecteurs payant l'impôt synthétique</i>	28
<i>Tableau 9 : Nombre approximatif des collecteurs ne payant pas l'impôt synthétique</i>	28
<i>Tableau 10 : Estimation annuelle d'IS perçus par le centre fiscal et parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) en 2018 et 2019</i>	29
<i>Tableau 11 : Estimation annuelle d'IS perçus par le centre fiscal et parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) en 2020 et 2021</i>	29
<i>Tableau 12 : Part d'IS des Communes suivant le montant collecté par le centre fiscal (50% sur les 95% du montant collecté)</i>	30
<i>Tableau 13 : Manque à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs en 2018 et 2019</i>	30
<i>Tableau 14 : Manque à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs en 2020 et 2021</i>	30
<i>Tableau 15 : Comparaison des réalisations en matière de collecte de ristournes par rapport aux prévisions</i>	32
<i>Tableau 16 : Estimation des parts potentiels des Communes en matière de ristournes en 2020</i>	33
<i>Tableau 17 : Comparaison des ristournes collectées réellement et ristournes potentielles en 2020 pour la Commune urbaine de Maevatanàna I</i>	33
<i>Tableau 18 : Montant des ristournes transférées aux Communes de 2019 à 2021</i>	35
<i>Tableau 19 : Estimation des ristournes potentielles revenant à la Commune de Beanana</i>	37
<i>Tableau 20 : Comparaison des quantités d'or exportées au niveau national de 2018 à 2021</i>	38
<i>Tableau 21 : Comparaison des quantités d'or exportées au niveau de 04 Communes du District de Maevatanàna de 2019 à 2020</i>	39
<i>Tableau 22 : Statistiques d'affaires de trafics illicites d'or interceptés par la Douane Malagasy de 2018 à 2021</i>	40
<i>Tableau 23 : Hypothèse de calcul des ristournes non perçues pour la Commune d'Antanimbary</i>	41

LISTE DES FIGURES

<i>Figure 1 : Présentation des différentes activités en matière d'orpaillage</i> -----	7
<i>Figure 2 : Récapitulation du circuit administratif des activités d'orpaillage</i> -----	8
<i>Figure 3 : Extrait du registre de production de la Commune de Beanana, année 2021</i> -----	21
<i>Figure 4 : Modèle de registre des productions du collecteur suivant l'arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016</i> -----	24
<i>Figure 5 : Sites aurifères des Communes d'Andriba, d'Antanimbary, d'Antsiafabositra et de Beanana</i>	36

INTRODUCTION

1.1. Contexte et justification

Madagascar se singularise par bien des caractères, entre autres, son contexte géographique, son potentiel minier relativement considérable, selon l'exposé des motifs du Code Minier. Si l'on sait que « des réserves abondantes de ressources sont présentes partout dans l'île qui recèle de forte quantité de minerais (...), possédant une grande géo-diversité et un potentiel minier très important », le secteur devrait constituer une source importante de revenus aussi bien pour les compagnies minières que pour l'État et la population.

Certes, le secteur a contribué à l'économie à hauteur de 34,4 milliards ariary en 2018, selon le Rapport de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) 2018, à 4,86% du PIB en 2019. Il représente 27,59% des recettes d'exportation en 2018, 14% des recettes fiscales et les premières ressources d'Investissements Directs Etrangers (IDE) soit 227 millions de dollars en 2019.

Toutefois, le secteur minier informel reste celui qui emploie le plus de personnes (jusqu'à 500 000 selon le Rapport ITIE). Mais outre la présence des exploitants miniers artisanaux, ledit secteur acquiert de plus en plus d'importance économique avec l'apparition des exploitations minières à grande échelle.

Cependant, les retombées économiques des exploitations minières ne sont pas encore ressenties dans la vie quotidienne de la population. Pire, les impacts néfastes sur la biodiversité et l'environnement en général ne sont pas assez jugulés. Ainsi, le développement du secteur nécessite des réformes de grande envergure pour assurer pleinement sa contribution dans l'économie nationale.

La filière aurifère « connaissait depuis longtemps un problème endémique avec la faible quantité enregistrée officiellement au niveau du ministère des mines » : 3 tonnes en 2018, 2,4 tonnes en 2019 et 1,93 tonnes en 2020. Selon le ministre chargé des mines à cette époque, « le montant des devises devant revenir à l'Etat à l'exportation était évalué à 280 millions de dollars. Toutefois, seulement 1% a été rapatrié à Madagascar³ ». C'est pourquoi, l'Etat a décidé de suspendre⁴ l'exportation de l'or en Septembre 2020 et a confié à la Banque Centrale de collecter l'or auprès des fournisseurs formels dans le but de constituer une réserve de lingots en produits semi-finis et de redresser à moyen terme la politique monétaire du pays. Mais cette collecte d'or par la Banque Centrale de Madagascar (BCM) a aussi été suspendue.

A noter qu'à Madagascar, la majorité de la production de l'or est artisanale. Cette production étant le résultat des activités d'orpaillage formelles et non formelles, par groupements ou individuelles.

A cet effet, l'Administration minière déploie ses efforts afin d'encourager les petits exploitants informels, situés dans des zones reculées et rurales, à constituer des structures formelles. La Politique Générale de l'Etat en 2019 prône « *la promotion des grandes mines, la professionnalisation des artisans miniers, la mise en place de la centrale de l'or et des pierres précieuses, la mise en place d'un laboratoire des mines aux normes internationales notamment pour le poinçonnage de notre production aurifère, le titrage et la labellisation. Le secteur minier apportera la croissance du PIB du pays, le droit de préemption dans l'exportation des produits miniers bruts doit être appliqué. Pour ce faire, la refonte du code minier s'avère incontournable* ».

³ Les données et citations ci-dessus, à partir du 1^{er} paragraphe, sont tirées de Yearbook Madagascar, Madagascar 2021 L'émergence malagasy, publication de LD Media Development et d'EDBM

⁴ Suspension levée le 20 septembre 2022

Toutefois, les efforts d'assainissement de la filière aurifère sont confrontés à la recrudescence de cas d'exportations illicites d'or.

1.2. Mandat de la Cour des Comptes

Face à cette situation et consciente du rôle qu'elle joue dans la surveillance du circuit de production et de commercialisation de l'or, en un mot de la traçabilité des opérations d'exploitation de l'or, la Cour des Comptes en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques a effectué un contrôle de la gestion des exploitations aurifères. En effet, son mandat est suffisamment large, de par la Constitution et la Loi organique n°2004-036 du 1^{er} octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois cours la composant. Il s'agit du contrôle du secteur minier à travers celui de l'administration minière et des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) dont l'objectif est d'apporter de la valeur ajoutée dans la gestion du secteur et partant, dans la vie de la population.

Ce sera un contrôle utilisant comme méthode l'audit de conformité. Toutefois, des principes de l'audit de performance, selon les normes ISSAIs⁵, seront aussi utilisés selon les besoins du contrôle.

1.3. Etendue du contrôle

Le contrôle se focalise sur le suivi de la production des orpailleurs exerçant sur les sites d'orpaillage et sur celui de la commercialisation des produits extraits. La phase de commercialisation concerne essentiellement le circuit de vente suivi par l'or depuis sa sortie du site d'exploitation jusqu'à son exportation.

Les gestions sous revue sont les exercices 2018 à 2021. En effet, compte tenu de la suspension de l'exportation en 2020, il est important de comparer les situations avant et après.

Néanmoins, pour le besoin de certaines analyses, des données et informations de l'année 2022 peuvent être utilisées.

Les parties responsables concernées par le contrôle sont : le Ministère en charge des mines et ses démembrements, l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR) et les Communes d'extraction et de commercialisation des produits aurifères.

Les contrôles sur place ont été effectués principalement dans la région de Betsiboka du fait qu'elle est l'une des régions qui ont fait l'objet d'une ruée vers l'or ces dernières années et compte tenu de son accessibilité. Le sous-sol y est riche en minerais. Toutes les variétés de pierres précieuses, semi-précieuses et de pierres industrielles existent dans la région et 45% du territoire sont couvertes par une zone aurifère.

Cependant, compte tenu de l'éloignement et le problème d'accessibilité du District de Tsaratàna (où se situe la Commune d'Andriamena) et en tenant compte du délai imparti pour l'exécution de la mission de contrôle et des informations obtenues auprès des entités locales, le contrôle au sein des collectivités s'est fait principalement dans six (06) Communes au niveau du District de Maevatanana, à savoir la commune urbaine de Maevatanana I et les communes rurales de Maevatanana II, Beanana, Antsiafabositra, Andriba et Antanimbaray.

De tout ce qui précède, la portée du contrôle est récapitulée comme suit :

⁵ *International Standards of the Supreme Audit Institutions*

Tableau 1 : Récapitulatif de la portée du contrôle

FACTEURS	RESULTATS
Période couverte par le contrôle	2018 à 2021
Sur quoi porte le contrôle	- Suivi de la production des activités d'orpaillage ; - Suivi de la commercialisation : collecte d'or, commerce des produits aurifères au niveau national, déclaration d'exportation.
Sur quoi ne porte pas le contrôle	Exploitation proprement dite de l'or (extraction, environnement), transformation, transport et phase de commercialisation internationale.
Qui est concerné par le contrôle (parties responsables)	- Direction Générale des mines et Guichet Unique ; - Direction régionale des mines et/ou Bureau d'Administration Minière (BAM) ; - ANOR Centrale et régionale ; - Police des Mines et Gendarmerie ; - Autorités administratives locales ; - Communes d'extraction et de commerce d'or notamment les Communes de Maevatanana I et II, de Beanana, d'Antsiafabositra, d'Andriba et d'Antanimbary.

1.4. Rôles et responsabilités des parties responsables

Nombreux acteurs administratifs ont été identifiés comme entités responsables du domaine de l'activité de l'orpaillage. A cet effet, leurs missions respectives sont détaillées dans le tableau ci-après :

Tableau 2 : Parties responsables et leurs missions dans le cadre des activités d'orpaillage

Acteurs	Missions
Ministère en charge des Mines	- Valoriser le secteur extractif, à travers la conception et la mise en œuvre de la Politique Générale de l'Etat en matière des Mines et des Ressources Stratégiques.
Direction Générale des Mines	- Réceptionner les déclarations d'exportation d'or ; - Assurer l'instruction des dossiers d'exportation d'or, de l'émission des ordres de paiement des redevances et des ristournes minières ainsi que la délivrance des Certificats de Conformité.
Directions Régionales ou Inter régionales des Mines	- Assurer la cotation et paraphe des registres réglementaires ; - Suivre la liste des orpailleurs suivant la liste transmise par les Communes.
Bureaux d'Administration Minière (BAM)	Structures de représentations implantées au niveau des localités minières, assurant les missions minières dévolues aux Directions Régionales auxquelles elles sont rattachées ; - Suivre les activités minières dans leur localité.
Direction Générale du Trésor (DGT)	- Vérifier la déclaration de redevances et de ristournes des états de répartition émanant de l'Ordonnateur auprès du Ministère des Mines, encaisser les recettes et répartir aux bénéficiaires ; - Exécuter les ordres de virement ou transfert relatifs aux répartitions des ristournes minières.
Direction Générale des Douanes	- Exécuter les formalités douanières en matière d'exportation des produits aurifères.
Agence Nationale de la filière Or (ANOR)	- Formaliser le secteur aurifère : de l'orpaillage jusqu'à l'exportation ; - Gérer, valoriser et diffuser les informations concernant la filière or (Base De Données); - Publier les statistiques relatives à la filière or ; - Tenir à jour la liste des orpailleurs et des collecteurs de l'or dans chaque commune, ainsi que tous les acteurs de la filière et exploiter les rapports d'activités périodiques des opérateurs de l'or ; (...)

Laboratoire National des Mines	- Assurer le test de nature et de qualité ainsi que le titrage de l'or à l'état brut (poudre, pépite, lingot, barre, plaque). Ce titrage peut aussi être délégué par le Ministère chargé des Mines aux Laboratoires agréés dont les modalités et les conditions d'agrément sont fixées par voie réglementaire.
Polices des mines	- Procéder à la recherche et à la constatation des infractions, aux enquêtes, saisies et perquisitions conformément aux dispositions du Code de Procédure Pénale Malagasy, s'il y a lieu. La recherche et la constatation des infractions incluent la possibilité de fouille corporelle.
Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)	- Tenir à jour la liste des orpailleurs et collecteurs agréés opérant dans leur circonscription ; - Envoyer périodiquement à l'ANOR un extrait de ladite liste ; - Délivrer les cartes d'orpailleurs et les cartes de collecteurs ; - Tenir les registres des orpailleurs et de production des collecteurs ; - Encaisser les revenus issus de l'activité d'orpaillage.

Sources : Textes régissant chaque acteur

1.5. Objectif du contrôle

Dans le but d'obtenir des retombées économiques sur les communes d'origine des produits aurifères, assurer la traçabilité du circuit de ces produits est important. A cet effet, l'objectif global de l'audit est de ***s'assurer que le suivi par les responsables centraux et locaux des activités d'orpaillage, dans les phases de production et de commercialisation, s'effectue conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur.***

La réalisation de l'objectif global va se faire à travers deux (02) objectifs spécifiques, à savoir :

- Vérifier que le suivi des productions des orpailleurs est conforme à la réglementation en vigueur ;
- Déterminer si le suivi de la commercialisation des produits aurifères est effectué conformément à la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, dans le cadre de la réalisation desdits objectifs spécifiques, il s'avère opportun de mettre en exergue les incohérences et ambiguïtés des lois et règlements en vigueur relatifs à la production et commercialisation des produits aurifères et ayant des impacts sur leur suivi.

1.6. Normes et critères de contrôle

Outre les textes législatifs et réglementaires qui régissent la Cour des Comptes et la filière aurifère, l'audit a été réalisé conformément aux normes internationales établies par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, ISSAI 100 sur les principes fondamentaux du contrôle des finances publiques, ISSAI 400 sur les principes de l'audit de conformité, ISSAI 4000 sur les normes de contrôle pour l'audit de conformité. En effet, conformément à l'ISSAI 400 précité, « *L'audit de conformité consiste à évaluer de façon indépendante si un sujet considéré donné est conforme aux textes législatifs et réglementaires applicables qui servent de critères. Un audit de conformité consiste à évaluer si les activités, les transactions financières et les informations sont, dans tous leurs aspects significatifs, conformes aux textes législatifs et réglementaires qui régissent l'entité auditée* ».

Plusieurs critères ont été sélectionnés pour l'évaluation et l'appréciation des éléments retenus comme probants, pour l'exposé des constatations et la formulation de conclusions sur les objectifs du présent audit, entre autres les dispositions :

- du Code Général des Impôts de 2018 à 2021 ;
- de la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant modification de certaines dispositions de la loi n°99-022 du 19 août 1999 portant Code minier ;
- de la loi n°2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public ;

- de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes ;
- du décret n°2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier ;
- du décret n°2015-663 du 14 avril 2015 portant création et fixant les statuts de l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR) ;
- du décret n° 2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or ;
- du décret n°2020-1000 du 20 août 2020 modifiant certaines dispositions du décret modifié n°2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application de la loi modifiée n°99-022 du 19 août 1999 portant Code minier ;
- du décret n°2022-293 du 09 mars 2022 portant affectation provisoire des ressources financières des provinces aux communes et aux régions ;
- de l'arrêté n°12506/2003 du 11 août 2000 portant création d'un Guichet Unique d'exportation, à titre commercial, des pierres précieuses, pierres fines, métaux précieux ainsi que des bijoux ;
- de l'arrêté interministériel n°14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristournes sur les substances minières destinées à l'exportation ;
- de l'arrêté n°1453/2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage ;
- de l'arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016 définissant le modèle des différents documents relatifs aux activités de collecte d'or ;
- de l'arrêté n°1455/2015 du 20 janvier 2016 définissant les modalités d'octroi des agréments des comptoirs de l'or et les modèles des cahiers de charges.

1.7. Méthodologie du contrôle

La mission de contrôle effectuée par l'équipe de la Cour s'est déroulée sur trois phases dont la phase de planification entamée par des réunions d'introduction préalable auprès de l'Agence Nationale de l'Or (ANOR) et de la Direction Générale des Mines (DGM) suivie d'entretiens et de collectes de documents. Ainsi, la phase de planification a fait ressortir les principaux objectifs de contrôle, ci-haut définis.

Afin d'atteindre ces objectifs, la phase d'exécution a été caractérisée par des contrôles au niveau des Communes sous revue, des sites d'orpaillage et des autorités administratives locales et centrales concernées. Ces contrôles ont permis de collecter les éléments probants, de les analyser, de ressortir les constatations et de formuler les recommandations correspondantes.

Une réunion de clôture a ensuite eu lieu avec l'ANOR et la DGM permettant d'exposer les observations des vérificateurs et de recueillir les avis des responsables sur lesdites constatations.

Le rapport provisoire n°03/22-ADM/AUDIT/ROP/OR en date du 20 septembre 2022 a été communiqué au Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques, au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, à la Direction Générale des Mines, à la Direction Générale des Douanes, à la Direction Générale de l'ANOR, au Responsable du Bureau d'Administration Minière de Maevatanàna, aux Responsables de l'ANOR régionale, au Maire de la Commune Urbaine de Maevatanàna, aux Maires des Communes rurales de Maevatanàna, d'Antanimbary, de Beanana, d'Andriba et d'Antsiabositra, suivant les lettres respectives n° 62/22-CS/CC/NOTIF, n°63/22-CS/CC/NOTIF, n°64/22-CS/CC/NOTIF, n°65/22-CS/CC/NOTIF, n°66/22-CS/CC/NOTIF, n°67/22-CS/CC/NOTIF, n°68/22-CS/CC/NOTIF, n°69/22-CS/CC/NOTIF, n°70/22-CS/CC/NOTIF, n°71/22-CS/CC/NOTIF,

n°72/22-CS/CC/NOTIF, n°73/22-CS/CC/NOTIF et n°74/22-CS/CC/NOTIF du 26 septembre 2022.

Des réponses provenant de la Direction Générale de Mines ainsi que de l'ANOR régionale sont parvenues à la Cour respectivement suivant lettre n° 167-2022/MMRS/SG/DGM du 14 octobre 2022 et mail en date du 17 octobre 2022 et ont été insérées dans le présent rapport (*cf annexes n°01 et 02*).

En définitive, le rapport est structuré de la manière suivante : en premier lieu, il sera développé le suivi des activités de production et ensuite, la présentation du suivi de la commercialisation des activités aurifères. En dernier lieu, il sera présenté les observations générales sur la réglementation régissant le secteur.

Toutefois, avant d'aborder la première partie du plan, une présentation générale des activités d'orpaillage s'avère nécessaire.

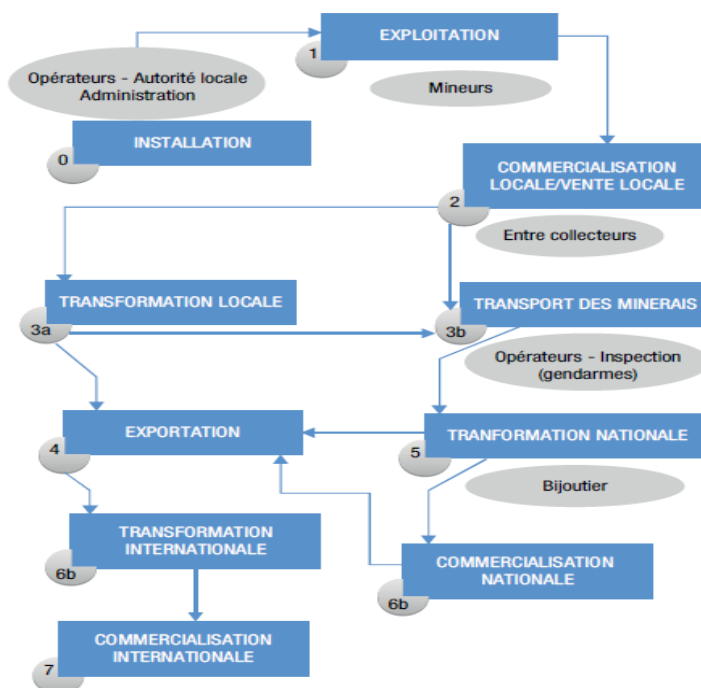
PRESENTATION GENERALE DES ACTIVITES D'ORPAILLAGE

Conformément à l'article 2 du Code minier : « L'orpaillage est l'exploitation des gîtes alluvionnaires d'or par des techniques artisanales, à l'exclusion des travaux souterrains ». A cet effet, les principales activités concernées par l'orpaillage sont :

- la phase administrative et installation : obtention d'autorisation d'exercer l'activité ; aménagement et mise en place sur le site d'exploitation ;
- la phase d'exploitation : extraction des minerais par des procédés artisanaux ;
- la phase de commercialisation (locale ou nationale) : achat et vente des produits aurifères ;
- la phase de transformation (locale ou nationale) : traitement de l'or, transformation de l'or en poudre, en lingots ou bijoux ;
- la phase de transport des produits aurifères : transport de l'or par voie terrestre pour la plupart ;
- la phase d'exportation : vente des produits aurifères à l'extérieur ;
- la phase de transformation et commercialisation internationale : transformation et transaction effectuée à l'extérieur de Madagascar.

Ci-après un schéma représentant le processus de ces différentes activités :

Figure 1 : Présentation des différentes activités en matière d'orpaillage



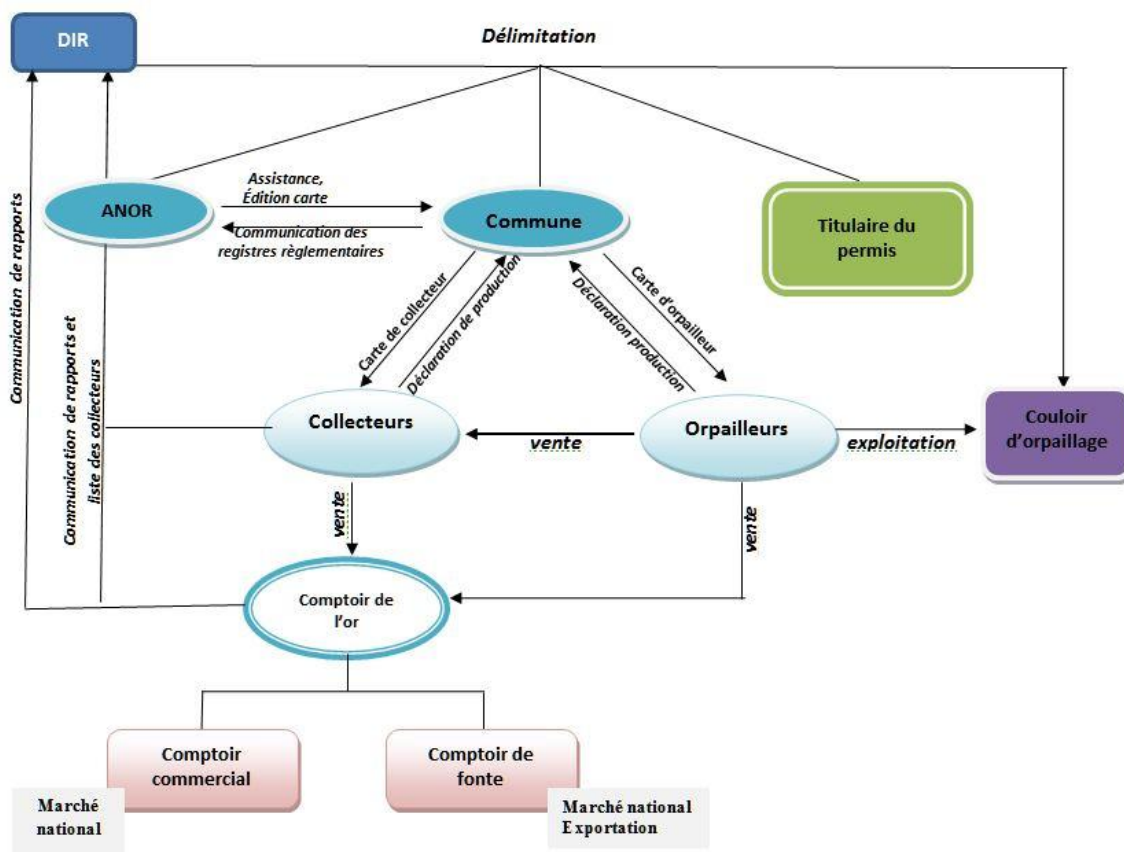
Sources : Rapport Transparency International-Madagascar, Entretiens avec les différentes entités

L'orpaillage est l'activité des orpailleurs. En effet, l'activité d'orpaillage est une source de revenus pour les ménages ruraux appelés « orpailleurs ». Ils ont pour clients des acheteurs intermédiaires ou démarcheurs que l'on considère comme des collecteurs de catégorie 1, lesquels opèrent souvent pour le compte d'autres acheteurs, « collecteurs de catégorie 2 », et ce sont ces derniers qui tirent généralement le plus gros profit.

1. Circuit administratif des activités d'orpaillage

D'une manière générale, le circuit administratif des activités d'orpaillage se présente comme suit :

Figure 2 : Récapitulation du circuit administratif des activités d'orpaillage



Sources : Textes régissant la filière aurifère

En outre, il est à signaler que l'insécurité est très présente dans le secteur aurifère en général. En effet, le banditisme et les attaques à main armée ont été au centre des informations entendues ces derniers temps.

2. Revenus générés par les activités d'orpaillage

Par ailleurs, nombreux sont les revenus qui sont générés par l'activité d'orpaillage pour les Communes aurifères, ces revenus sont notamment les droits de cartes d'orpailleurs et des collecteurs, la part des impôts synthétiques et les ristournes minières.

Spécifiquement pour les ristournes minières, la loi n°2005-021 modifiant certaines dispositions de la loi n°99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier a redéfini la notion de redevance minière. Ainsi, la redevance minière au sens du Code Minier actuel (2% de la valeur du produit à la première vente), est scindée en redevance minière (0,6%) perçue au profit de diverses administrations et autres organismes centraux, et en ristourne minière (1,4%) perçue au profit des Provinces Autonomes, des Régions et des Communes. La part des

Communes est de 60% de cette ristourne. La valeur de la première vente est fixée de gré à gré entre l'acheteur et le vendeur.

La collecte de la redevance minière de 2% peut se faire de deux manières différentes. En effet, soit la collecte se fait au niveau de la Commune, soit elle se fait au niveau central où le calcul se fait actuellement au niveau du Guichet Unique à la Direction Générale des Mines et le paiement au niveau du Trésor (Recette Générale d'Antananarivo).

L'article 78 du décret sur le régime de l'or dispose que : « (...) *Les redevances minières sont versées auprès du Secrétaire Trésorier Comptable de la Commune qui se chargera de la répartition des dites redevances et le versement des quotes-parts sur le compte des entités concernées (...)* ».

Toutefois, les articles 1 à 3 de l'arrêté n°14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristournes sur les substances minières destinées à l'exportation précisent qu'un mécanisme de recouvrement est institué pour les produits avant exportation. Ainsi, toute opération d'exportation de substances minières est soumise à une vérification préalable du paiement des redevances et ristournes correspondant aux substances à exporter. Un agent compétent du Département des Mines est chargé de procéder au calcul des montants dus par l'opérateur et une Trésorerie Générale se charge de l'encaissement du paiement.

3. Agence Nationale de la filière Or (ANOR)

Etant donné l'importance du secteur aurifère, il a été créé spécifiquement une Agence chargée de la gestion de la « filière or » à Madagascar suivant le décret n°2015-663 du 14 avril 2015 portant création et fixant les statuts de l'Agence Nationale de la filière Or. Elle a pour mission le suivi des activités d'exploitation artisanales ou industrielles, la transformation, la collecte et la commercialisation.

Ainsi, en vertu de l'article 3 du décret susmentionné, l'Agence est chargée de :

- recevoir et instruire les demandes de carte des collecteurs, les demandes d'agrément des comptoirs de collecte, des comptoirs de fonte, des laboratoires de traitement et d'affinage de l'or, ainsi que la délivrance des agréments correspondants ;
- gérer, valoriser et diffuser les informations concernant la filière or (Base De Données) ;
- publier les statistiques relatives à la filière or ;
- tenir à jour la liste des orpailleurs et des collecteurs de l'or dans chaque commune, ainsi que tous les acteurs de la filière et exploiter les rapports d'activités périodiques des opérateurs de l'or ;
- suivre la réalisation par les opérateurs des dispositions du cahier des charges des opérateurs miniers de la filière Or ;
- promouvoir l'activité de la filière Or par l'appui (administratif et technique) aux opérateurs pour leur professionnalisation et pour accroître leur capacité de production par l'offre d'expertises scientifiques et techniques ;
- appuyer les acteurs de la filière (Organisations de la Société Civile et Collectivités Territoriales Décentralisées) en leur fournissant les informations nécessaires à toutes les structures décentralisées pour le programme de développement ;
- suivre la traçabilité des produits et le label qualité, tant au niveau national qu'international ;
- promouvoir la transformation de l'or en bijoux, pour créer une valeur ajoutée ;
- mettre en place la Société Mixte de Traitement et d'Affinage de l'Or (SMTAO).

I. SUIVI DES ACTIVITES DE PRODUCTION

Conformément à l'article 2 de la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant modification de certaines dispositions de la loi n°99-022 du 19 août 1999 portant Code minier : « *L'orpaillage est l'exploitation des gîtes alluvionnaires d'or par des techniques artisanales, à l'exclusion des travaux souterrains* ».

La Commune et l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR) sont chargées d'effectuer le suivi des activités de production en matière d'orpaillage. La Commune tient un registre contenant la liste des orpailleurs et un registre de suivi de production de ces derniers qu'elle doit envoyer périodiquement à l'ANOR. En outre, elle est responsable de la délimitation du couloir d'orpaillage.

1.1. Insuffisances dans le suivi des autorisations d'orpaillage

Ces insuffisances revêtent les aspects ci-après :

1.1.1. Non-respect des procédures en matière de délivrance des autorisations d'orpaillage

La procédure de délivrance des autorisations d'orpaillage se trouve en amont de la mise en œuvre du suivi administratif de l'activité d'orpaillage et permet de rendre possible le contrôle de proximité nécessaire.⁶

a. Dossiers administratifs non exhaustifs sur les demandes d'autorisation d'orpaillage

Selon le Code minier en son article 68 (nouveau), « *L'activité d'orpaillage est réservée au titulaire d'autorisation d'orpaillage délivrée par les autorités des Communes (...). La carte d'orpailleur, dont le modèle est défini dans les textes d'application du présent Code, constitue la matérialisation de l'autorisation d'orpaillage. (...)* ».

A cet effet, le décret du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or, détaille la procédure d'octroi de la carte d'orpailleur en stipulant en son article 3 que : « *Toute demande de carte d'orpailleur doit être accompagnée de : Un certificat de résidence (...); Une copie certifiée de la Carte d'Identité Nationale ; (...) 2 photos d'identité format 4x4 à coller sur la carte d'orpailleur et sur le registre spécial tenu par la Commune, le cas échéant, le formulaire de la lettre de consentement du titulaire de permis minier pour or suivant le modèle fixé par Arrêté du Ministère chargé des Mines. Le consentement du titulaire de permis minier est obligatoire dans toute demande d'autorisation d'orpaillage à l'intérieur d'un périmètre minier (...)* ».

En plus, l'intéressé devrait aussi produire un récépissé du paiement de l'impôt synthétique selon la procédure de l'ANOR en matière de délivrance des cartes d'orpailleur.

Au vu des pratiques au niveau des Communes auditées, aucune n'a pu produire des dossiers administratifs exhaustifs sur les demandes d'autorisation d'orpaillage. Elles ont tendance à ne s'enquérir que des renseignements sur l'identité, le numéro de la CIN et la résidence des orpailleurs.

Il ressort des entretiens auprès des responsables communales que la délivrance des cartes d'orpailleur est effectuée généralement sur les sites d'orpaillage sans pour autant exiger expressément la production des pièces nécessaires à cet effet, une fois les droits y afférents payés. La constitution des dossiers administratifs relatifs aux orpailleurs s'avère, dans ce cas, incertaine voire inexistante. Trois Communes sur six déclarent agir ainsi et travaillent en collaboration avec les forces militaires ou la gendarmerie.

⁶Article 70 du Code minier.

b. Paiement de droit en dessous du tarif réglementaire

Selon l'article 3 de l'arrêté n°1453-2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage, « (...) le droit de délivrance et de renouvellement de l'autorisation d'orpaillage, incluant la cotisation environnementale de l'orpailleur, est fixé en Conseil Communal à l'intérieur d'une fourchette variant entre six mille ariary (6 000 Ar) et dix mille ariary (10 000 Ar) ».

Au vu des affichages et délibérations communales sur les divers frais et tarifs à payer au niveau des Communes, deux sur six affichent un droit au-dessous du tarif réglementaire, soit de 5 000 ariary et de 4 000 Ariary⁷.

La méconnaissance des textes ou des droits et obligations des Communes par les responsables communaux fait partie des raisons de telles insuffisances. En effet, ce n'est qu'en 2021 que certaines Communes d'extraction minière ont été sensibilisées ou ont reçu des formations par l'ANOR Maevatanàna, mise en place le 14 juin 2021, sur les modalités d'octroi et de suivi des autorisations d'orpaillage, d'autant plus que la plupart des nouveaux élus communaux n'ont pas reçu de formation en la matière.

De leur côté, les orpailleurs ne se soucient guère d'effectuer les démarches administratives nécessaires au niveau des Communes sous prétexte d'analphabétisme et craignant de fréquenter les bureaux administratifs, de méconnaissance de leurs obligations, de problème de moyens financiers. Mais au-delà de tout cela, la Cour constate que l'inexistence de sanction dans les textes en vigueur à l'encontre des orpailleurs informels non titulaires de carte est la principale origine de ces défaillances.

Force est de constater qu'il n'y a pas d'homogénéité de procédure de délivrance des cartes d'orpailleurs entre les différentes Communes. L'absence de dossiers administratifs complets des demandeurs d'autorisation d'orpaillage reflète la non-maîtrise par ces collectivités de la population d'orpailleurs, l'absence d'assurance que l'orpailleur exerçant sur site soit le titulaire réel de la carte d'orpailleur ou qu'il remplisse réellement les conditions à l'octroi d'une carte d'orpailleur telle que la condition d'âge, que les droits collectés sur site soient vraiment reversés dans les caisses de la Commune en cas de régularisation.

De telles situations favorisent l'existence d'orpailleurs informels et représentent des risques de fraude et de corruption ainsi que des risques de sous-évaluation et de manque à gagner pour les recettes des Communes.

Dans sa lettre n°167-2022/MMRS/SG/DGM en date du 14 octobre 2022, la DGM déclare que les mesures administratives et les sanctions ne sont pas les meilleures options et que l'éducation et la sensibilisation des citoyens sont recommandées car pour pouvoir appliquer les mesures administratives, l'Administration minière devrait être dotée des moyens humains, matériels et financiers nécessaires.

La Cour estime cependant qu'il y a lieu de prendre des mesures administratives plus contraignantes étant donné qu'à ce jour les résultats des actions de sensibilisation entamées ne sont pas palpables.

La Cour recommande dès lors :

- *aux autorités communales de :*
 - *veiller à la présentation des pièces prévues par les textes réglementaires en matière d'octroi des cartes ;*
 - *procéder à la constitution des dossiers et de leur archivage ;*

⁷ Cas de la Commune Urbaine de Maevatanàna I et de la Commune rurale de Maevatanàna II

- *respecter le tarif relatif au droit des cartes d'orpailleurs prévu par les textes.*
- *à l'ANOR de sensibiliser davantage les Communes et les orpailleurs sur leurs droits et obligations respectifs relatifs à la délivrance de l'autorisation d'orpaillage.*
- *au Ministère chargé des mines de prévoir des mesures administratives adéquates face aux orpailleurs informels.*

1.1.2. Absence d'uniformisation des cartes d'orpailleur utilisées

Suivant l'article 7 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or, « (...) la carte d'orpailleur est établie suivant le modèle qui sera fixé par arrêté du Ministre chargé des Mines. Cette carte d'orpailleur codifiée par l'ANOR est disponible auprès de tout bureau local de l'ANOR, exclusivement pour les Communes. »

A cet effet, l'arrêté n°1453-2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage présente le modèle de carte d'orpailleur en son annexe III et précise en son article 2 que « la carte d'orpaillage est éditée et pré numérotée par l'ANOR. Le modèle de la carte d'orpaillage est le même pour tous les orpailleurs, qu'il soit ou non membre d'un groupement d'affiliation, ou qu'il travaille pour son propre compte ou pour le compte d'un collecteur agréé ou d'un comptoir agréé ».

L'article 3 du décret sur le régime de l'or dispose également que « la carte d'orpailleur est rigoureusement personnelle et ne peut être ni cédée, ni mutée, ni amodiée (...) »

Il a été constaté que deux types de cartes d'orpailleur sont utilisés dont l'un édité par l'Organisme Public de Coopération Intercommunal (OPCI) et l'autre par l'ANOR. Suivant le rapport d'activités 2021 de l'ANOR Maevatanàna, 1049 cartes d'orpailleurs dont 649 provenant de l'ANOR⁸ et 400 provenant de l'OPCI⁹ ont été vendues dans les Communes de Beanana et d'Antsiafabositra.

Par ailleurs, des différences sont constatées sur le contenu des cartes d'orpailleurs produites par l'OPCI, l'ANOR et le modèle prévu dans l'arrêté n°1453-2016. Certaines cartes ne comportent pas les informations sur le Fokontany de l'orpailleur ou la date d'expiration de la carte alors que d'autres mentionnent la CIN de l'orpailleur bien que celle-ci ne figure pas dans le modèle règlementaire.

Tableau 3 : Différences sur les informations inscrites dans les cartes d'orpailleurs

Informations	Modèle de carte	Carte ANOR	Carte OPCI
Vondrona iankinana (groupement)	X		
CIN (carte d'identité nationale)			X
Adiresy (adresse)			X
Miafara ny (expiré le)	X	X	

Sources : Arrêté n°1453-2016, spécimens de cartes au niveau des Communes et de l'ANOR.

Il ressort du tableau ci-dessus que les renseignements substantiels relatifs à l'identité de l'orpailleur (CIN) et à sa localisation (adresse) font défaut dans les cartes d'orpailleurs éditées par l'ANOR contrairement à celles éditées par l'OPCI. Il s'avère, en effet, que les cartes éditées par l'ANOR se réfèrent essentiellement au modèle édité dans l'annexe III de l'arrêté n°1453-2016 précité, lequel ne prévoit ni la CIN ni l'adresse de l'orpailleur.

⁸ 449 cartes ANOR pour la Commune de Beanana et 200 pour la Commune d'Antsiafabositra

⁹ 400 cartes OPCI pour la Commune de Beanana uniquement.

Par conséquent, la Commune ne peut pas s'assurer de la qualité réelle de l'orpailleur en activité conformément à l'article 3 du décret sur le régime de l'or sus cité.

Or, aux dires des responsables communaux, en raison de l'insuffisance, de l'absence, du retard de l'édition ou livraison des cartes d'orpailleurs par l'ANOR, ils ont recours au service de l'OPCI pour produire lesdites cartes et ce, même bien avant l'installation de l'ANOR Maevatanàna, en vue de faciliter les activités de suivi et de sensibilisation des orpailleurs.

Cette situation représente une défaillance dans le système de gestion et de suivi des cartes d'orpailleurs notamment dans le recensement de ces derniers. En effet, certaines données risquent d'échapper à l'ANOR, structure chargée de produire les cartes et de publier des statistiques relatives à la filière or, notamment celles sur les cartes vendues, et incidemment sur les orpailleurs titulaires desdites cartes. Enfin, cet état des choses favorise l'informel et cause des manques à gagner sur les recettes des Communes.

Dans son mail en date du 17 octobre 2022, l'ANOR explique que la mise à disposition des cartes au profit des Communes aurifères requiert des actions préalables telles que l'état des lieux, la sensibilisation, un recensement et surtout, la volonté de la Commune à formaliser les orpailleurs.

Par ailleurs, l'ANOR trouve que seulement 10 à 20 % des cartes remises aux Communes sont effectivement octroyées. De plus, le coût d'édition desdites cartes est à la charge de l'ANOR qui ne bénéficie pas de part des recettes des droits d'orpaillage comme les Communes.

La Cour estime que ces réponses ne justifient pas l'absence d'uniformisation des cartes d'orpailleur utilisées.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande :

- *au Ministère chargé des mines de veiller à la mise à jour des textes en vigueur et à leur cohérence notamment des renseignements relatifs à l'identification des orpailleurs ;*
- *à l'ANOR de s'assurer de l'uniformisation des cartes d'orpailleurs distribuées dans les Communes et ce, conformément aux dispositions en vigueur.*

1.1.3. Insuffisance dans la tenue et la gestion des registres spéciaux des orpailleurs

Dans le cadre du suivi des activités d'orpaillage, les textes miniers en vigueur imposent aux Communes la tenue et la communication des registres spéciaux des orpailleurs à l'ANOR en vue notamment de permettre à l'agence de publier les statistiques relatives à la filière or et de tenir à jour la liste des orpailleurs dans chaque Commune conformément à son statut¹⁰.

A cet effet, l'article 8 du décret fixant le régime de l'or confère aux Communes cette obligation en ces termes : « (...) le Maire porte les renseignements relatifs aux cartes d'orpailleur sur un registre spécial tenu à jour (...) et transmet tous les six (06) mois, la liste des orpailleurs inscrits dans sa localité à l'ANOR (...) ».

Concrètement, suivant l'arrêté n°1453-2016 du 20 janvier 2016 en son article 4 « (...) Le Registre spécial (...) est arrêté et signé par le Maire à la date du 30 juin et du 31 décembre de chaque année. La souche, ou à défaut, une copie du registre ainsi arrêtée et signée est à

¹⁰Article 3 du décret n°2015-663 du 14 avril 2015 portant création et fixant les statuts de l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR).

transmettre immédiatement à l'ANOR. Elle fait office de liste d'orpailleurs inscrits dans la Commune ».

Enfin, de leur côté, les autorités de tutelle, représentées par la Direction interrégionale ou régionale des Mines (DIR), devraient aussi disposer de la liste des orpailleurs travaillant dans chaque Commune en vertu de l'article 40 du décret n°2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier qui dispose que « *L'Agence de l'Or tient à jour la liste des orpailleurs travaillant dans chaque Commune. Elle est tenue de transmettre un extrait de ladite liste à la Direction Interrégionale compétente du Ministère chargé des Mines* ».

La Cour a relevé que deux Communes sur six seulement utilisent des registres spéciaux d'orpailleurs, à savoir les Communes rurales de Beanana et d'Antsiafabositra pour la gestion de 2021. Toutefois, lesdits registres ne sont pas correctement renseignés notamment en ce qui concerne les informations sur la CIN de l'orpailleur¹¹. En outre, les renseignements inscrits dans les cartes d'orpailleurs sont moindres par rapport à ceux inscrits sur les registres spéciaux d'orpailleurs¹² alors que ce sont les cartes qui devraient servir de documents de base pour remplir les registres conformément aux dispositions de l'article 8 du décret sur le régime de l'or.

Par ailleurs, malgré l'absence de tenue des registres spéciaux des orpailleurs au niveau des quatre autres Communes, l'une d'entre elles tient un cahier d'enregistrement des orpailleurs dans lequel on relève l'identité, le numéro de la CIN, le numéro de la carte de l'orpailleur ainsi que sa photo d'identité et son émargement, et une autre a pu produire la liste des orpailleurs formels exerçant sur son territoire.

En conséquence, n'ayant pas de statistiques précises sur le nombre des orpailleurs, les Communes ont produit des nombres approximatifs comme le montre le tableau suivant :

Tableau 4 : Statistique des orpailleurs formels et informels approximatifs

Communes	Nombre d'orpailleurs	2018	2019	2020	2021
Maevatanàna I	Enregistrés dans la Commune	-	12	19	44
	Approximatif	1650	1790	1900	1900
Beanana	Enregistrés dans la Commune	-	-	919	923
	Approximatif	-	-	-	-
Antsiafabositra	Enregistrés dans la Commune	-	-	-	-
	Approximatif	400	400	400	400
Antanimbary	Enregistrés dans la Commune	-	97	34	207
	Approximatif	950	1200	500	670
Andriba	Enregistrés dans la Commune	-	-	-	-
	Approximatif	300	300	300	300
Maevatanàna II	Enregistrés dans la Commune	-	-	-	-
	Approximatif	-	-	-	128

Sources : Communes

Il ressort du tableau ci-dessus que certaines Communes reconnaissent l'existence de bon nombre d'orpailleurs informels. D'autres n'ont pu produire que des statistiques approximatifs et il y en a même qui n'ont pas pu les dénombrer.

Au niveau de l'ANOR, et ce conformément à l'article 8 du décret n°2015-1035 précité, il s'avère que les Communes qui ont tenu des registres spéciaux lui ont effectivement

¹¹ Cas du registre spécial des orpailleurs 2021 de la Commune rurale de Beanana.

¹² Absence de renseignements sur la demande d'autorisation d'orpaillage, la date de la demande, la quittance de paiement, date de la décision, âge de l'orpailleur, CIN, date et délivrance de la CIN.

communiqué les souches et que les registres et statistiques concordent (gestion 2021). Toutefois, l'agence ne dispose pas d'information sur le nombre approximatif des orpailleurs, ni les données figurant dans les cahiers d'enregistrement ni la liste d'orpailleurs d'une Commune. C'est le cas de la Commune rurale d'Antanimbary et de la Commune urbaine de Maevatanàna I.

Enfin, il a été relevé que la DIR Mahajanga ne dispose pas des listes d'orpailleurs provenant des Communes visitées bien que certaines aient communiqué leur registre d'orpailleurs à l'ANOR.

Selon les responsables au sein des Communes qui n'ont pas tenu de registres spéciaux des orpailleurs, ces lacunes sont dues au fait que lesdits documents n'ont été livrés par l'ANOR régionale que depuis l'année en cours. La tenue desdits registres ne commencera dès lors que cette année 2022.

Par ailleurs, l'insuffisance ou l'absence de formations, d'informations, de moyens et de procédure formelle sur la tenue et la communication des registres ou listes d'orpailleurs à l'ANOR limitent les Communes dans leurs démarches.

De plus, certains orpailleurs travaillent sur les sites sans autorisation d'orpaillage au niveau des Communes. Dans la pratique, ils ont tendance à travailler en équipe sans appartenir à des groupements d'orpailleurs formels et déclarés auprès des Communes¹³ alors que cela faciliterait leur suivi. A noter que sur les six Communes visitées, la Cour n'a relevé qu'une seule déclaration de groupement d'orpailleurs, au niveau de la Commune urbaine de Maevatanàna I.

De leur côté, les responsables communaux arguent que les sites d'exploitation sont très étendus et éparpillés, ce qui rend difficile le suivi des orpailleurs et leur recensement exact d'autant plus qu'ils se déplacent souvent.

L'ANOR quant à elle estime que la procédure en place est basée sur un système déclaratif et que les textes en vigueur ne prévoient pas de mesures contraignantes sur la non-communication des listes et productions des orpailleurs par les Communes.

Au-delà de ces problèmes, la Cour a relevé une part de négligence aussi bien du côté des Communes que du côté de l'agence de l'or dans la tenue et la gestion des registres ou listes d'orpailleurs. En effet, d'une part, les Communes ne sont pas motivées dans cette démarche administrative. D'autre part, une certaine passivité de l'agence est constatée du fait de ses ressources réduites¹⁴ et du fait qu'elle n'effectue pas les diligences nécessaires pour avoir les données collectées auprès des Communes mais se cantonne à la livraison des documents et à l'attente de leur retour. D'ailleurs, l'ANOR dénonce, à cet effet, l'absence de moyen coercitif dans les textes face aux Communes qui n'exécutent pas leurs obligations. Enfin, l'absence de communication par l'ANOR des registres ou listes des orpailleurs à la DIR démontre aussi le manque de rigueur de l'agence.

Qu'ainsi, le suivi des orpailleurs est incertain à tous les niveaux tant local, régional que central.

L'ANOR est dès lors confrontée à des statistiques non fiables, non exhaustives et non à jour tandis que l'existence d'innombrables orpailleurs informels représente des risques de sous-estimation du nombre de cartes à distribuer et de pertes potentielles pour les Communes.

¹³ Article 6 du décret n°2006-910 du 19 août 2006 portant application du code minier : « (...) Les membres d'un groupement sont constitués d'individus exerçant respectivement l'activité de petites exploitations minières et l'activité d'orpaillage dans la circonscription d'une Commune. (...) Le Groupement (d'orpailleurs) doit être déclaré par ses fondateurs auprès de la Commune où il exerce l'activité (...) ».

¹⁴ Moyen de déplacement et effectif réduit de ses agents au niveau local.

Dans sa réponse en date du 17 octobre 2022, l'ANOR allègue qu'il s'agit plutôt de quelques défaillances au lieu de négligence du fait que ses actions sont freinées par ses ressources réduites et que la loi ne prévoit que des dispositifs de suivi administratif et non des collectes physiques par l'ANOR.

Le défaut de communication est depuis la base et non au niveau de l'ANOR. Il est à souligner que l'ANOR, même en travaillant étroitement avec les Communes, n'est pas à même de les contraindre. Il est, dès lors, proposé d'intensifier sa déconcentration pour une gestion de proximité plus efficiente.

Les Communes étant des structures décentralisées sont censées collaborer avec tous les organes étatiques. Ainsi, les réponses de l'ANOR évoquant l'absence de hiérarchie et de moyens contraignants dans sa relation avec les Communes ne sont pas fondées.

Aussi, la Cour recommande-t-elle :

- *aux autorités communales de :*
 - *tenir et renseigner de manière rigoureuse les registres notamment en matière d'identification des orpailleurs ;*
 - *procéder à la mise à jour périodique des listes des orpailleurs ;*
 - *mettre en place un dispositif formel de suivi des orpailleurs.*
- *à l'ANOR de :*
 - *sensibiliser et relancer davantage les Communes en matière de tenue des registres spéciaux des orpailleurs ;*
 - *encadrer et former les différents acteurs de la filière or sur leurs obligations respectives ;*
 - *inciter les groupes d'exploitants à s'organiser en des groupements d'orpailleurs formels et ce conformément aux textes en vigueur ;*
 - *collecter les registres spéciaux des orpailleurs auprès de chaque Commune ;*
 - *transmettre les listes d'orpailleurs à la DIR.*
- *au Ministère chargé des mines de mettre en place un système de gestion et de communication des données statistiques fiables et pérennes entre les Communes, l'ANOR et la DIR.*

1.2. Non délimitation des couloirs d'orpaillage « lalam-bolamena »

L'octroi de l'autorisation d'exploitation est lié à la délimitation des zones d'exploitation.

Le décret fixant le régime de l'or définit en son article premier le Couloir d'orpaillage comme étant constitué par des « *lits actifs des rivières et les alluvions récentes ; il constitue une servitude d'orpaillage légale et permanente qui s'applique de plein droit à l'égard de tout périmètre minier* ».

Selon les articles 11 à 13 dudit décret : « *... les couloirs d'orpaillage dans la Commune sont délimités de façon précise de visu et in situ et utilisés de commun accord entre le titulaire du permis minier concerné et la Commune avec l'assistance éventuelle de la Direction régionale ou Interrégionale chargée des Mines, du Bureau du Cadastre Minier, de l'ANOR, ainsi que des groupements d'orpailleurs et des orpailleurs opérant dans la Commune... le Maire fixe par Note Communale les délimitations des couloirs d'orpaillage dans sa circonscription. Les règles d'utilisation des couloirs d'orpaillage, les consignes d'hygiène et de sécurité et travaux environnementaux sont précisés dans le chapitre suivant du présent décret. La Commune procède à un contrôle périodique du respect de la limite de chaque couloir d'orpaillage* ».

Pourtant, aucune Commune des six auditées n'a présenté à la Cour une note ou autre document matérialisant ladite délimitation. Par ailleurs, aucune lettre écrite par les titulaires de permis portant consentement ou refus de l'installation d'orpailleurs sur leurs périmètres respectifs n'a été produite. La Cour conclut que les six Communes n'ont pas délimité de couloir d'orpaillage, en violation des articles ci-dessus mentionnés.

Néanmoins, bien que non prescrite par les textes, deux (02) Communes sur six (06) disposent de cartes délimitant le périmètre minier (*cf. annexe n°03*) lesquelles constituent un outil d'aide à la gestion et à la supervision des couloirs d'orpaillage.

Toutefois, il existe beaucoup d'exploitations artisanales revêtant différentes formes dans les Communes : d'une part, des permissionnaires et des orpailleurs concluent un accord entre eux sans une délimitation formelle des couloirs. Les permissionnaires financent les orpailleurs et en contrepartie reçoivent un pourcentage de la production. D'autre part, des sites d'exploitation sont créés spontanément soit à cause d'une rumeur sur l'existence d'un gîte, et l'on parle dans ce cas de ruée, soit par des orpailleurs qui s'installent pour « chercher », sans étude préalable et ne se référant ni à la Commune ni aux titulaires de permis miniers.

Ce manquement à la réglementation est dû premièrement au manque de connaissance des responsables sur la délimitation des couloirs d'orpaillage. Deuxièmement, lesdits responsables évoquent l'éparpillement et l'éloignement des sites d'orpaillage, la mobilité des orpailleurs, le manque de moyens humains, matériels et financiers permettant la délimitation,

Ce non-respect des textes a également pour origine l'absence de conviction et de volonté des responsables locaux et centraux concernant la nécessité de cette formalité. En effet, les causes évoquées par les responsables de l'ANOR centrale sont l'incohérence « *entre les textes et la réalité* », trouvant que les activités d'orpaillage se font « *en dehors de la notion de couloir d'orpaillage* » et constituent un « *moyen de subsistance de la population, faite dans les zones acceptées par les communes et suivant les matériels autorisés pour l'orpaillage* ». Ces réponses traduisent une normalisation de fait des zones d'orpaillage sans leur délimitation formelle. Il s'avère en effet que le décret sur le régime de l'or définit le couloir d'orpaillage comme étant « *des lits de rivières, des alluvions récentes* ». Cependant, les activités des orpailleurs ne se cantonnent plus dans les rivières mais s'étendent sur les terrains fermes. C'est l'une des raisons qui expliquent l'hésitation des responsables de l'ANOR à sensibiliser les Communes à procéder à la délimitation.

Une quatrième cause, éventuelle, relève de l'absence de pouvoir des Communes à exercer leur contrôle sur les zones aurifères où passent les fleuves Ikopa et Betsiboka qui relèvent du domaine public de l'Etat¹⁵ ou font l'objet de permis miniers.

Cette situation de non-conformité a un impact négatif sur le suivi de l'activité d'orpaillage par les Communes : contrôle difficile voire impossible du nombre d'orpailleurs, respect de l'hygiène et de la sécurité, respect de l'environnement, des matériels et modes d'exploitation, accès aux sites et application des sanctions¹⁶.

De la non-maîtrise du nombre d'orpailleurs s'ensuit une sous-estimation du nombre de cartes à vendre et entraînera un manque à gagner en matière de recettes issues des droits de cartes d'orpailleurs pour les Communes.

D'autres conséquences sont à noter, entre autres, les disputes entre orpailleurs, entre ces derniers et les titulaires de permis, dues à l'occupation illicite des « *fatana*¹⁷ ». Les

¹⁵Articles 3, 7 et 13 de la loi n°2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public

¹⁶ Arrêté n°1453/2015 du 20 janvier 2016, article 15 du régime de l'or

¹⁷ Site d'exploitation constitué par un trou de 30 à 50m de profondeur et réalisé par au moins 5 à 10 personnes. En moyenne, le filon peut être atteint à 30m de profondeur, ce qui représente un temps de travail d'une semaine. La déviation de la

responsables évoquent d'innombrables « nouveaux venus » ou « étrangers » sans « passeport » que certains « patrons » collecteurs engagent saisonnièrement ou pendant toute l'année.

A retenir aussi la violation des droits de certains titulaires des permis miniers. Ces derniers, tout en continuant à payer les frais d'administration minière, voient leurs périmètres exploités par les orpailleurs sans contrepartie financière. Mais la responsabilité de ce préjudice est partagée entre la Commune qui manque à son devoir et les permissionnaires qui semblent accepter tacitement la situation.

Néanmoins, la situation ci-dessus décrite n'est pas généralisée. Certains permissionnaires n'acceptent l'installation d'orpailleurs sur leur parcelle qu'en contrepartie du versement d'une somme d'argent par ces derniers. C'est le cas cité par le Maire d'Antanimbary, en 2007. Selon les responsables de l'ANOR centrale, « *il existe des conflits latents entre permissionnaires et orpailleurs causés par le défaut d'harmonie dans la cohabitation, la superposition de droits (autorisation et permis) et la production des orpailleurs écoulee vers d'autres preneurs* ».

Par ailleurs, le permissionnaire qui retient une partie de la production des orpailleurs et la revend n'est dans ce cas ni producteur ni collecteur. Ainsi, il ne se soumet pas aux obligations des collecteurs telles que le paiement du droit de cartes. Le résultat de cette pratique est au final un manque à gagner dans la caisse communale.

Dans sa lettre n°167-2022/MMRS/SG/DGM en date du 14 octobre 2022, la DGM a expliqué que « les zones aurifères peuvent toucher les gisements primaire (non alluvionnaires), et ces gisements contiennent aussi d'autres substances. Ainsi, la définition d'un couloir d'exploitation artisanal à l'intérieur des périmètres miniers est déjà envisagée dans le projet de nouveau Code minier. Toutefois, la gestion de ces couloirs se fera de manière conjointe entre les Communes et le Ministère chargé des Mines qui sera représenté par le Bureau d'Administration Minière (BAM) ».

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- aux autorités communales de :

- *s'informer sur la délimitation des couloirs d'orpaillage et de se faire assister par les administrations compétentes afin de procéder sans tarder à la délimitation réglementaire des couloirs d'orpaillage ;*
- *ne pas viser les accords entre permissionnaires et orpailleurs en dehors de la délimitation des couloirs d'orpaillage, voire d'interdire ces accords ;*

- à l'ANOR régionale d'intensifier les actions de sensibilisation et de formation auprès des responsables communaux en insistant sur la nécessité du respect des textes en vigueur en matière de délimitation de couloirs d'orpaillage.

- à l'ANOR centrale de doter l'ANOR régionale de plus de moyens et de latitudes pour lui permettre de jouer pleinement son rôle au sein de la région ;

- à la Direction régionale des mines avec les autres services administratifs miniers régionaux (BCMM, BAM, Police des mines, ANOR) de renforcer les capacités des Communes en matière de techniques de délimitation des couloirs d'orpaillage et de leur prêter assistance dans cette délimitation ainsi que dans la confection de cartes géologiques ou physiques se rapportant à leur territoire ;

trajectoire d'une galerie vers celle d'une autre aux fins d'accaparer le « fatana » des autres peut survenir. Tiré de « L'analyse de la corruption dans le secteur minier artisanal à Madagascar » de Transparency International-Initiative Madagascar, Mars 2017.

- à l'Etat de prendre un texte portant transfert de la gestion des zones aurifères faisant partie du domaine public naturel aux Communes.

1.3. Insuffisances de suivi de la production des orpailleurs par les Communes

Le suivi de production des activités aurifères est déterminé par le contrôle et le suivi des quantités d'or déclarées par les orpailleurs.

Aux termes de l'article 8 du décret fixant le régime de l'or : « (...) la Commune concernée doit tenir un registre de suivi des productions des orpailleurs suivant le modèle qui est fixé par arrêté du Ministre chargé des Mines, et le communique en même temps à l'ANOR avec celui de la liste des orpailleurs ».

Hormis la Commune rurale de Beanana, malgré l'existence dudit registre au sein des cinq (05) autres Communes, il a été constaté qu'aucune déclaration de production n'est observée et enregistrée.

Cette situation est due à l'absence de désignation d'un responsable dédié conformément à l'article 6 de l'arrêté n°1453/2016 qui précise que : « La Commune désigne un responsable permanent par site d'orpaillage pour le suivi des activités des orpailleurs de sa circonscription. La personne responsable permanente est chargée, entre autres, de la tenue à jour des Registres spéciaux et de la consolidation des données relatives à la production des orpailleurs, ainsi que de l'établissement et de la transmission à l'ANOR des documents prévus aux articles précédents. Pour le suivi de la production des orpailleurs, ce responsable au niveau de la Commune se relaie avec les agents des différents Fokontany comportant des sites d'orpaillage, lesquels assureront la collecte journalière des données (...) ».

En effet, bien qu'il appartienne aux Communes, avec l'appui des agents de Fokontany de leur circonscription, de faire les diligences nécessaires dans la collecte et d'obtention des déclarations de production des orpailleurs relatives aux activités d'orpaillage, aucun responsable permanent n'est désigné formellement et les missions définies par l'arrêté susmentionné sont assurées par défaut par le personnel de la Commune. Il peut s'agir de l'adjoint au Maire, du Trésorier Communal ou simplement d'un agent communal.

D'autres raisons sont avancées par les Communes pour expliquer les problèmes liés à la déclaration telles que l'insécurité, la réticence et la mauvaise foi même des orpailleurs.

Les responsables communaux imputent le non-remplissage des registres par une absence de déclaration de production des orpailleurs due à l'insécurité qui, pourtant, qu'il y ait déclaration ou non, constitue un problème récurrent dans la région. A noter également la réticence et la mauvaise foi des orpailleurs à procéder à la déclaration.

Le problème réside aussi dans l'essence même du mode déclaratif caractérisé par l'absence de mesures contraignantes afin d'exiger des orpailleurs la déclaration de leur production, les actions et les diligences des Communes se limitant à la sensibilisation. La Commune ne dispose pas de moyens pour vérifier et contrôler les dires des orpailleurs afin de s'assurer de l'exactitude de leurs déclarations notamment sur la véracité des quantités d'or.

De surcroît, les textes en vigueur ne précisent pas les procédures et modalités de déclaration de production des orpailleurs individuels et encore moins leurs sanctions en cas de non déclaration.

A noter également une certaine réserve de la part des orpailleurs pour procéder à la déclaration, due aux méconnaissances des textes, craignant que le fait de déclarer puisse les exposer à un éventuel paiement de droit à la Commune.

Par ailleurs, des responsables communaux déclarent que dans la pratique, c'est au niveau des collecteurs que les orpailleurs déclarent leur production au moment de la vente. A cet effet, selon les Communes, les collecteurs tiennent le registre de productions des orpailleurs dont dépend le remplissage de leurs registres des entrées et sorties.

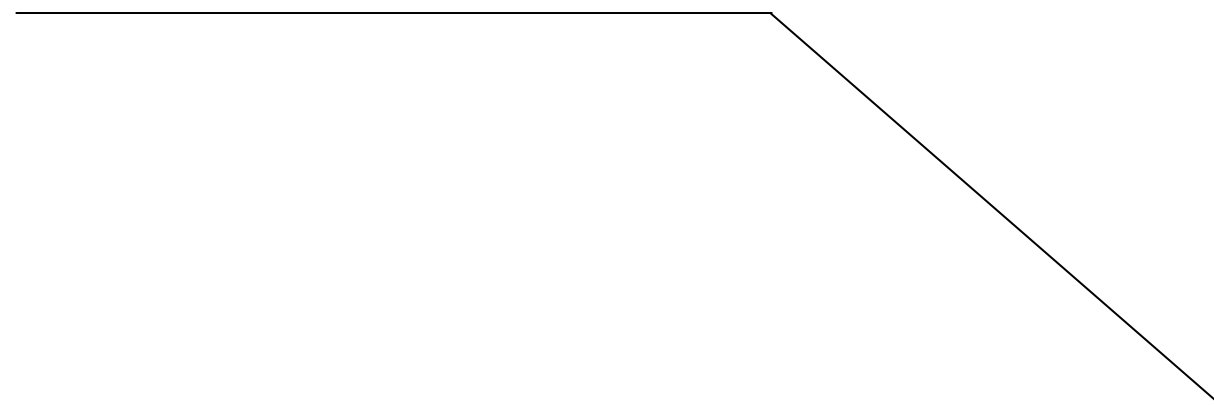
La réticence des orpailleurs à créer et à adhérer à un groupement constitue également une des raisons ne permettant pas aux Communes et à l'ANOR¹⁸ d'assurer le suivi de la production. En effet, le groupement constitue un cadre formel au sein duquel la déclaration de production est faite communément. Il a été constaté qu'à part Maevatanàna I, aucun groupement des orpailleurs n'a été constitué au niveau des Communes visitées.

Dans le même ordre d'idées, la non-opérationnalité des comptoirs de l'or dans la région Betsiboka accentue la non-déclaration des productions par les orpailleurs. En effet, les comptoirs de l'or sont tenus de produire périodiquement des informations relatives à la production et à la commercialisation d'or, entre autres la production des orpailleurs, suivant l'article 38 du décret sur le régime de l'or.

Par conséquent, ne disposant pas de base de données, les Communes ne peuvent pas faire valoir leur droit en matière de ristournes.

De plus, le registre de production des orpailleurs n'est pas envoyé à l'ANOR et qu'ainsi, elle se trouve dans l'incapacité de faire le suivi de la production régionale et nationale.

Enfin, d'après les Communes, elles n'ont pas les moyens de vérifier l'exactitude des déclarations collectées et, vu la nature de la substance aurifère tel qu'il est facile de dissimuler la totalité ou une partie des quantités produites, le risque de fausses déclarations est élevé. Ces fausses déclarations entraînent une sous-évaluation de la production, remettant en cause la crédibilité des statistiques de production de l'or comme l'illustre l'extrait de registre de production des orpailleurs pour la Commune de Beanana :



¹⁸ Article 9 du décret sur le régime de l'or : « (...) Le Groupement doit transmettre un extrait semestriel de sa production à la Commune et à l'ANOR ».


Figure 3 : Extrait du registre de production de la Commune de Beanana, année 2021

KAOMININA: **BEANANA**
 DISTRIKA: **MAFVALANANA**
 FARITRA: **BETSIBOKA**
 FARITANY: **MAHAJANGA**
 TAONA: **2021**

ENIM-BOLANA:


N°Carotte	VOKATRA (grama)												Totaly
	Janv	Fev	Mars	Avri	Mai	Jona	Jol	Aog	Sept	Oct	Nov	Des	
021	195	185	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
020	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
022	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
023	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
024	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
025	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
026	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
027	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
028	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
029	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
030	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
031	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
032	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
033	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
034	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
035	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
036	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
TOTALY	1895	1895	1895	1895	1895	1895	1895	1895	5495	7295	1895	1895	30695

Cité et permis par la Direction Régionale ou Intergénérale chargée des Mines
 article 96 al. premier du Décret n°2015-1028)
 Régime à autoriser et signer par le Maire ou 10 jours et au 31 décembre de chaque année.
 Recherche à transmettre à l'ANOR.



N°Carotte	VOKATRA (grama)												Totaly
	Janv	Fev	Mars	Avri	Mai	Jona	Jol	Aog	Sept	Oct	Nov	Des	
037	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
038	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
039	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
040	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
041	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
042	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
043	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
044	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
045	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
046	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
047	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
048	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
049	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
050	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
051	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
052	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
053	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
054	195	195	195	195	195	195	195	195	395	495	195	195	1795
TOTALY	1895	1895	1895	1895	1895	1895	1895	1895	5495	7295	1895	1895	30695

Cité et permis par la Direction Régionale ou Intergénérale chargée des Mines
 article 96 al. premier du Décret n°2015-1028)
 Régime à autoriser et signer par le Maire ou 10 jours et au 31 décembre de chaque année.
 Recherche à transmettre à l'ANOR.



Sources : ANOR

D'après ce registre, il est constaté que les quantités enregistrées sont anormalement identiques horizontalement et verticalement. En effet, les mêmes quantités sont enregistrées d'une part, de janvier à août et de septembre à décembre, et, d'autre part, de la 1ère ligne à la 18è c'est-à-dire la dernière ligne du feuillet.

De ce qui précède, la Cour recommande :

- *aux autorités communales de :*
 - *renforcer leur capacité en matière de suivi de production avec l'assistance et l'appui des entités administratives concernées telles que l'ANOR, la Police des Mines ;*
 - *renforcer leur collaboration avec les entités administratives : forces de l'ordre et représentant de l'État ;*
 - *adopter des sanctions appropriées à l'endroit des orpailleurs récalcitrants ;*
 - *encourager la constitution de groupements d'orpailleurs ;*
 - *s'informer des réglementations en vigueur avec l'appui des autorités administratives ;*
 - *prendre un acte de nomination d'un responsable permanent chargé de la tenue à jour des Registres spéciaux et de la consolidation des données relatives à la production des orpailleurs, ainsi que de l'établissement et de la transmission desdits registres à l'ANOR et procéder au remplissage du registre de production ;*
 - *s'assurer de la désignation par les Fokontany des agents responsables du suivi sur site des productions des orpailleurs.*
- *au Ministère chargé des mines de promouvoir les activités des comptoirs de l'or conformément aux articles 33 à 39 du décret sur le régime de l'or.*

Au regard de l'objectif spécifique n°1, la Cour conclut que le suivi des productions des orpailleurs n'est pas conforme aux dispositions prévues par la réglementation en vigueur étant donné que chaque intervenant, aussi bien les orpailleurs, la Commune que l'Administration minière, se heurte à des difficultés d'ordre pratique, socio-économique et politique. Ainsi, la traçabilité du circuit de la production n'est pas assurée.

II. SUIVI DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AURIFERES

La commercialisation des produits aurifères se réfère aux activités de collecte d'or. Suivant l'article premier du régime de l'or, la collecte d'or est définie comme toutes activités d'achat et de vente sous toutes ses formes. Les principaux acteurs responsables du suivi de la commercialisation des produits aurifères sont les Communes et l'ANOR.

2.1. Défaut de suivi de la production des collecteurs par les Communes

Les collecteurs sont agréés lorsqu'ils sont titulaires de la carte de collecteur délivrée par l'ANOR et signée par le Maire de la Commune concernée. Lesdits collecteurs sont redevables sur les quantités d'or collectées et le système de contrôle de ces collecteurs est le système déclaratif. De ce fait, un dispositif de suivi rigoureux devrait être en place au niveau des Communes afin d'assurer le suivi de production des collecteurs. En effet, c'est l'étape principale qui mène à l'évaluation et à la détermination des ristournes revenant à la Commune concernée.

A ce titre, l'article 32 du décret sur le régime de l'or dispose que : « (...) le collecteur est tenu de fournir avec le laissez-passer modèle III une facture mentionnant les objets de la vente, à partir de laquelle se fera le calcul des redevances minières. A cet effet, la Commune tient un registre de suivi des productions des collecteurs établis suivant le modèle qui sera fixé par un arrêté du Ministre chargé des Mines ».

L'article 9 de l'arrêté n°1454/2016 dispose également que le registre des entrées et sorties tenu par le collecteur doit être tenu au jour le jour par la Commune. Les modèles de ces deux registres sont présentés dans l'arrêté susmentionné.

Pourtant, il a été constaté qu'aucun suivi formel de la collecte des produits aurifères n'est effectué par les Communes vu qu'aucune procédure n'existe à leur niveau.

Au titre des registres devant être tenus par les Communes, seul celui des entrées et sorties des collecteurs de catégorie 1 ou « *Firaketana ny miditra sy mivoaka amin'ny volamena voaangona sokajy 1* », tel qu'il est présenté en annexe 04, a pu être trouvé lors des descentes et, de surcroît, aucune déclaration des collecteurs n'y est enregistrée. Toutefois, l'entretien avec l'ANOR régionale a révélé que ledit registre est celui devant être tenu par les collecteurs et doit être remis à ces derniers lors de la délivrance des cartes. Par contre, il doit être visé par la Commune périodiquement et une souche contenant les déclarations est archivée au niveau de celle-ci.

Au sujet du registre de productions des collecteurs, il a été constaté l'absence de sa tenue au niveau des Communes, ce qui est non conforme à l'article 10 de l'arrêté n°1454-2016 qui précise que ce registre est tenu au jour le jour par ces dernières. Or, il permet un suivi semestriel de chaque collecteur en matière d'entrées et sorties d'or comme il est présenté dans le modèle ci-après :



Figure 4 : Modèle de registre des productions du collecteur suivant l'arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016

ANNEXE I.4- MODELE DU REGISTRE DES PRODUCTIONS DU COLLECTEUR - CATEGORIE 1

Identité :
N° carte de collecteur :
Adresse :
Commune de collecte :
District :

Relevé statistique semestriel

ANNEE :.....	ENTREES (Gr)		SORTIES (Gr)	
	Quantité	Valeur	Quantité	Valeur
De Janvier à Juin 20..				
De Juillet à Décembre 20..				

Source : Arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016

Cette absence de suivi des productions est due à la non-maitrise du nombre des collecteurs exerçant dans les Communes et qui ne sont pas inscrits par mauvaise foi, par souci d'éloignement ou pour des raisons financières.

A titre d'illustration, le tableau ci-après montre la comparaison entre les collecteurs formellement inscrits au niveau des Communes et le nombre approximatif estimé dans cinq (05) Communes, la Commune rurale de Maevatanàna II ne disposant pas encore de données.

Tableau 5 : Statistique des collecteurs enregistrés formellement et des collecteurs approximatifs

Communes	Nombre de Collecteurs	2018	2019	2020	2021
Maevatanana I	Enregistrés Commune	22	08	07	06
	Approximatif	35	35	35	35
Beanana	Enregistrés Commune	-	-	3	3
	Approximatif	-	-	40 à 60	40 à 60
Antsiafabositra	Enregistrés Commune	-	-	10	10
	Approximatif	100	100	100	100
Andriba	Enregistrés Commune	0	0	0	0
	Approximatif	8 à 10	14	17	17
Antanimbary	Enregistrés Commune	-	13	2	0
	Approximatif	66	64	64	60

Sources : Registre tenu par la Commune, Liste des collecteurs venant des Communes, Nombre approximatif annoncé par les Communes, Comptes administratifs Antanimbary, Calcul de la Cour

De ce tableau, il est constaté que :

- Pour Maevatanàna I, le nombre des collecteurs enregistrés diminue chaque année et ce, pour des raisons fiscales¹⁹. En 2021, ces collecteurs formels sont au nombre de 6, représentant 17% du nombre approximatif des collecteurs existants dans la Commune qui sont de 35 ;
- pour les Communes de Beanana et Antsiafabositra, les collecteurs enregistrés représentent, respectivement, 5% et 10% des collecteurs approximatifs ;
- pour les Communes d'Andriba et d'Antanimbary, aucun collecteur n'est enregistré dans le registre des collecteurs. Toutefois, pour Antanimbary, l'analyse de ses comptes administratifs a permis de faire ressortir le nombre de collecteurs ayant payé le droit de

¹⁹ Suivant entretien avec les responsables de la Commune

cartes. De ce fait, ce nombre est considéré comme celui des collecteurs enregistrés au niveau de la Commune. Cette proportion représente 3% des collecteurs approximatifs en 2020.

Diverses autres raisons peuvent également être citées comme cause de ce défaut de suivi de production des collecteurs par les Communes, notamment :

- certaines Communes raisonnent que le système déclaratif les dispense du suivi et du contrôle physique des collecteurs ;
- certaines pensent que si les collecteurs ne font pas de déclaration et ne payent pas de ristournes à leur niveau, lesdites ristournes seront tout de même collectées au moment de l'exportation des produits ;
- il est difficile d'effectuer le suivi sur terrain car dès que les agents des Communes descendent sur place, les collecteurs s'enfuient ;
- l'insécurité règne dans ce secteur entraînant un grand risque pour les agents des Communes chargés de faire des descentes. A cet effet, lesdits agents doivent être accompagnés des forces de l'ordre ou des agents de la Police des mines pour effectuer les descentes sur site ;
- les responsables communaux ont décidé de ne pas faire de suivi pour assurer leur réélection future.

Par conséquent, la situation engendre une augmentation des collecteurs non enregistrés et informels mais également l'absence de déclaration ou l'existence de fausses déclarations. Il pourrait s'ensuivre un risque de manque à gagner pour les Communes en matière de droit de cartes et de ristournes minières.

En effet, rien que pour les droits de délivrance de cartes de collecteurs, en tenant compte du nombre de collecteurs approximatifs déclaré pour l'exercice 2021, le manque à gagner ci-après pourrait grever les recettes des Communes :

Tableau 6 : Manque à gagner en matière de droit de cartes de collecteurs pour l'année 2021

Rubriques	Maevatanàna I	Beanana	Antsiabositra	Andriba	Antanimbary
Droit cartes collecteurs, en MGA (A)	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00	200 000,00
Nombre collecteurs enregistrés (B)	6	3	10	0	0
Nombre approximatifs collecteurs (C)	35	40 à 60	100	17	60
Droits de cartes encaissés, en MGA (D = A * B)	1 200 000,00	600 000,00	2 000 000,00	0,00	0,00
Droits de cartes devant être encaissés, en MGA (E = A * C)	7 000 000,00	8 000 000 à 12 000 000	20 000 000,00	3 400 000,00	12 000 000,00
Manque à gagner, en MGA (F = E - D)	5 800 000,00	7 400 000 à 11 400 000	18 000 000,00	3 400 000,00	12 000 000,00

*Sources : Registre tenu par la Commune, Liste des collecteurs venant des Communes, nombre approximatif annoncé par les Communes
Calcul de la Cour*

Toutefois, il paraît important de préciser que la Commune urbaine de Maevatanàna I déclare effectuer à partir de cette année 2022 un suivi sur terrain lors des jours du marché pour identifier les collecteurs et ainsi, leur faire payer les ristournes. A cet effet, elle tient un journal de recettes des ristournes minières où il est enregistré la quantité d'or déclarée par les collecteurs et le montant des ristournes à payer par ces derniers. Il est par contre constaté que les déclarations sont encore très minimes et ne se basent ni sur les registres des entrées et sorties tenues par les collecteurs, ni sur des factures d'achat mais sur simple déclaration de ces derniers.

De tout ce qui précède, la Cour recommande aux autorités communales de :

- user de leur pouvoir de police administrative en vue d'obliger les collecteurs à formaliser leurs activités et à déclarer leur production, ce conformément à la réglementation en vigueur (ex : expulsion des collecteurs informels, ratissage, ...) ;

- *collaborer avec l'ANOR pour faire la sensibilisation étant donné que celle-ci a également l'obligation de tenir à jour la liste des collecteurs d'or dans chaque commune ;*
- *collaborer avec la Police des mines dans le suivi des activités des collecteurs.*

2.2. Insuffisance de suivi des activités de commercialisation d'or par l'ANOR

Selon l'article 3 du décret n°2015-663 du 14 avril 2015 portant création et fixant les statuts de l'Agence Nationale de la filière Or (ANOR) : « (...) l'ANOR a pour objet la gestion de la filière or : le suivi des activités d'exploitation artisanales ou industrielles, la transformation, la collecte et la commercialisation ». Mais, l'ANOR est également chargée de tenir à jour la liste des collecteurs d'or dans chaque Commune.

De plus, l'article 31 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 sur le régime de l'or dispose que « conformément aux dispositions de l'article 82 du Code minier, tout collecteur doit remettre (...) à l'ANOR un rapport semestriel d'activités, suivant le modèle qui sera fixé par un arrêté du Ministre chargé des Mines, comprenant : a) Un relevé semestriel du registre des entrées et sorties ; b) Un relevé statistique semestriel, (...) ».

Pourtant sur les six (06) Communes, seules deux (02) ont fait parvenir la liste des collecteurs à l'ANOR mais les informations qui y sont contenues ne sont pas exhaustives. De plus, l'envoi ne se fait pas semestriellement mais chaque fois que les cartes sont toutes vendues au niveau des Communes.

De même, aucun rapport d'activités des collecteurs, ni de relevé semestriel du registre des entrées et sorties ni de relevé statistique semestriel ne sont parvenus à l'ANOR.

La Cour conclut que l'ANOR a des difficultés pour effectuer le suivi des activités de collecte et de commercialisation d'or.

De nombreuses causes sont à la source de cette situation :

- l'insuffisance de collaboration entre les Communes aurifères et l'ANOR étant donné que l'agence n'a commencé ses activités dans la région de Betsiboka qu'à partir de septembre 2021 ;
- l'aspect dynamique et migratoire des activités d'orpaillage ainsi que la qualité saisonnière des activités d'orpaillage ;
- le faible effectif des agents de l'ANOR : seuls deux agents sont chargés d'effectuer le suivi pour toute la région de Betsiboka.

Par conséquent, la situation entraîne la non-maîtrise du nombre des collecteurs et des statistiques en matière de production des collecteurs.

Cette insuffisance de suivi de l'ANOR accentue surtout le manque de traçabilité des produits aurifères depuis la production des orpailleurs jusqu'aux collecteurs mais engendre également la perte des ristournes devant revenir aux Communes.

De tout ce qui précède, la Cour recommande à l'ANOR de renforcer la sensibilisation des Communes et des collecteurs en insistant sur les avantages du suivi des activités aurifères pour les Communes.

2.3. Manque à gagner en matière d'Impôt Synthétique revenant aux Communes

Conformément aux réglementations en vigueur sur le secteur aurifère, la commercialisation de l'or ouvre droit aux Communes à des revenus, entre autres une part sur les impôts synthétiques collectés.

Compte tenu de leurs activités et de leur statut, les collecteurs d'or payent des Impôts Synthétiques (IS), dont 95% au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées. Et ce, conformément aux dispositions combinées des articles 01.02.01, 01.02.02 et 01.02.05 du Code Général des Impôts 2021, selon lesquels il est institué un impôt unique, dénommé « Impôt synthétique », représentatif et libérateur de l'impôt sur les revenus et des taxes sur les chiffres d'affaires, perçu au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées, du Fonds National pour l'Insertion du Secteur Informel, et de la Chambre de commerce et de l'industrie. Le taux dudit impôt est fixé à 5p.100 de la base imposable. Sont soumises à l'impôt visé, les personnes physiques ou morales et entreprises individuelles exerçant une activité indépendante lorsque leur chiffre d'affaires annuel, revenu brut ou gain reçu, est inférieur à 200 000 000 ariary, notamment les commerçants.

La loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes dispose en son article 194 que « *la répartition du produit de l'impôt synthétique prévu par le Code Général des Impôts devant revenir aux Collectivités territoriales décentralisées se fait comme suit : 50% au profit du budget de la Commune, 30% au profit du budget de la Région, 10% au profit du budget de la Province, 10% au profit du Fonds national de péréquation* ».

Il a été constaté que la Commune urbaine de Maevatanàna I et la Commune rurale d'Antanimbary bénéficient d'une part d'impôt synthétique collecté auprès des collecteurs œuvrant dans le secteur aurifère. Mais, vu le nombre approximatif des collecteurs émanant des Communes, peu de ces derniers s'en acquittent et pour des montants relativement faibles.

Quant aux Communes rurales de Maevatanàna II, d'Andriba, d'Antsiafabositra et de Beanana, elles ne bénéficient d'aucun versement d'Impôt Synthétique émanant des collecteurs d'or.

A cet effet, la situation est présentée dans le tableau ci -après :

Tableau 7 : Montants de l'IS payés par des opérateurs en or auprès du centre fiscal de Maevatanàna
(en Ariary)

Année d'imposition	2018		2019		2020		2021	
	Orpailleurs	collecteurs	orpailleurs	collecteurs	orpailleurs	collecteurs	orpailleurs	collecteurs
MAEVATANANA I	16 000,00	600 000,00	96 000,00	400 000,00	64 000,00	600 000,00	336 000,00	0,00
MAEVATANANA II	-		-		-		16 000,00	
ANTANIMBARY	-	0	-	260 000,00	-	300 000,00	96 000,00	
ANTSIAFABOSITRA	-		-		-		16 000,00	
ANDRIBA	-		-		-		16 000,00	
BEANANA	-		-		-		-	

Source : Centre Fiscal Maevatanàna

Le montant minimum d'impôt synthétique à payer par les collecteurs est fixé à 100 000,00 ariary. En divisant ainsi le montant d'impôt synthétique payé par les collecteurs dans le tableau ci-dessus par le minimum d'impôt, le nombre des collecteurs payant ledit impôt se présente comme suit :

Tableau 8 : Nombre de collecteurs payant l'impôt synthétique

(en Ariary)

Année d'imposition	2018		2019		2020		2021	
	Montant IS (1)	Nombre de collecteurs (2) = (1) / 100 000	Montant IS (1)	Nombre de collecteurs (2) = (1) / 100 000	Montant IS (1)	Nombre de collecteurs (2) = (1) / 100 000	Montant IS (1)	Nombre de collecteurs (2) = (1) / 100 000
MAEVATANANA I	600 000,00	6	400 000,00	4	600 000,00	6	0,00	0
MAEVATANANA II	-	0	-	0	-	0		0
ANTANIMBARY	-	0	260 000,00	2,6	300 000,00	3		0
ANTSIAFABOSITRA	-	0	-	0	-	0		0
ANDRIBA	-	0	-	0	-	0		0
BEANANA	-	0	-	0	-	0	-	0

Source : Centre Fiscal Maevatanàna, Cour des Comptes

A titre comparatif entre le nombre approximatif des collecteurs donné par les Communes (cf tableau n°4) et le nombre des collecteurs payant les impôts synthétiques (cf tableau n°7), on obtient le nombre des collecteurs ne s'acquittant pas de l'impôt supra.

Tableau 9 : Nombre approximatif des collecteurs ne payant pas l'impôt synthétique

Communes	Nombre de collecteurs	2018	2019	2020	2021
Maevatanàna I	payant l'impôt synthétique (1)	06	04	06	0
	Approximatif (2)	35	35	35	35
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	29	31	29	35
Maevatanàna II	payant l'impôt synthétique (1)	-	-	-	-
	Approximatif (2)	-	-	-	-
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	-	-	-	-
Antanimbary	payant l'impôt synthétique (1)	0	3	3	0
	Approximatif (2)	66	64	64	60
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	66	61	61	60
Antsifabositra	payant l'impôt synthétique (1)	0	0	0	0
	Approximatif (2)	100	100	100	100
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	100	100	100	100
Andriba	payant l'impôt synthétique (1)	0	0		0
	Approximatif (2)	8 à 10	14	17	17
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	8 à 10	14	17	17
Beanana	payant l'impôt synthétique (1)	0	0	0	0
	Approximatif (2)	40	50	40 à 60	40 à 60
	Ne payant pas l'impôt synthétique (3) = (2) - (1)	40	50	40 à 60	40 à 60

Sources : Communes, Cour des Comptes

L'entretien avec les responsables communaux fait ressortir que la situation est engendrée en premier lieu, par l'absence de recensement exact des collecteurs, par la méconnaissance de la commune de la réglementation en matière de paiement d'impôt synthétique et par la réticence des collecteurs à se formaliser. Et ce, sans parler de la non-exigence des certificats de régularité fiscale aux collecteurs par les Communes.

Par ailleurs, la collecte de l'IS ne relève pas de la compétence de la Commune mais du centre fiscal. De plus, aucune stratégie de coordination entre ces deux acteurs en matière de régularisation de la situation fiscale des collecteurs n'est encore mise en place.

Une telle situation est de nature à entraîner un manque à gagner dans la caisse communale. Ainsi, le nombre approximatif des collecteurs d'or fourni par les Communes dépasse largement le nombre de ceux qui payent des impôts synthétiques auprès du centre fiscal.

Pour la période sous revue, ci-après des tableaux estimant annuellement l'IS à percevoir par le centre fiscal et les parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) suivant le nombre approximatif des collecteurs donné par les Communes tout en considérant qu'un collecteur paye le minimum de 100 000,00 ariary :

Tableau 10 : Estimation annuelle d'IS perçus par le centre fiscal et parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) en 2018 et 2019

(en Ariary)

Année	2018				2019			
	Nombre approximatif (1)	Montant IS perçu (2) = (1) *100 000	Part estimée des CTD (3) = (2) *0,95	Part estimée des Communes (4) = (3) * 0,50	Nombre approximatif (1)	Montant IS perçu (2) = (1) *100 000	Part estimée des CTD (3) = (2) *0,95	Part estimée des Communes (4) = (3) * 0,50
MAEVATANANA I	35	3 500 000,00	3 325 000,00	1 662 500,00	35	3 500 000,00	3 325 000,00	1 662 500,00
MAEVATANANA II	0	-	-	-	0	-	-	-
ANTANIMBARY	66	6 600 000,00	6 270 000,00	3 135 000,00	64	6 400 000,00	6 080 000,00	3 040 000,00
ANTSIAFABOSITRA	100	10 000 000,00	9 500 000,00	4 750 000,00	100	10 000 000,00	9 500 000,00	4 750 000,00
ANDRIBA	10	1 000 000,00	950 000,00	475 000,00	14	1 400 000,00	1 330 000,00	665 000,00
BEANANA	40	4 000 000,00	3 800 000,00	1 900 000,00	50	5 000 000,00	4 750 000,00	2 375 000,00

Source : Calcul de la Cour

Tableau 11 : Estimation annuelle d'IS perçus par le centre fiscal et parts des Communes (50% sur les 95% du montant d'IS perçu) en 2020 et 2021

(en Ariary)

Année	2020				2021			
	Nombre approximatif (1)	Montant IS perçu (2) = (1) *100 000	Part estimée des CTD (3) = (2) *0,95	Part estimée des Communes (4) = (3) * 0,50	Nombre approximatif (1)	Montant IS perçu (2) = (1) *100 000	Part estimée des CTD (3) = (2) *0,95	Part estimée des Communes (4) = (3) * 0,50
MAEVATANANA I	35	3 500 000,00	3 325 000,00	1 662 500,00	35	3 500 000,00	3 325 000,00	1 662 500,00
MAEVATANANA II	0	-	-	-	0	-	-	-
ANTANIMBARY	64	6 400 000,00	6 080 000,00	3 040 000,00	60	6 000 000,00	5 700 000,00	2 850 000,00
ANTSIAFABOSITRA	100	10 000 000,00	9 500 000,00	4 750 000,00	100	10 000 000,00	9 500 000,00	4 750 000,00
ANDRIBA	17	1 700 000,00	1 615 000,00	807 500,00	17	1 700 000,00	1 615 000,00	807 500,00
BEANANA	60	6 000 000,00	5 700 000,00	2 850 000,00	60	6 000 000,00	5 700 000,00	2 850 000,00

Source : Calcul de la Cour

Afin d'obtenir le montant du manque à gagner des Communes en matière d'Impôt Synthétique payé par les collecteurs d'or, il se trouve indispensable de présenter la part des Communes suivant le montant collecté émanant du centre fiscal.

Tableau 12 : Part d'IS des Communes suivant le montant collecté par le centre fiscal (50% sur les 95% du montant collecté)

(en Ariary)

Année d'imposition	2018		2019		2020		2021	
	Montant IS perçu (1)	Part réelle des Communes (2) = (1) * 0,95 * 0,50	Montant IS perçu (1)	Part réelle des Communes (2) = (1) * 0,95 * 0,50	Montant IS perçu (1)	Part réelle des Communes (2) = (1) * 0,95 * 0,50	Montant IS perçu (1)	Part réelle des Communes (2) = (1) * 0,95 * 0,50
MAEVATANANA I	600 000,00	285 000,00	400 000,00	190 000,00	600 000,00	285 000,00	0,00	0
MAEVATANANA II	-	0	-	-	-	-	-	0
ANTANIMBARY	-	0	260 000,00	123 500,00	300 000,00	142 500,00	-	0
ANTSIAFABOSITRA	-	0	-	0	-	0	-	0
ANDRIBA	-	0	-	0	-	0	-	0
BEANANA	-	0	-	0	-	0	-	0

Source : Calcul de la Cour

Ainsi, le montant annuel des manques à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs d'or se résume dans les tableaux qui suivent :

Tableau 13 : Manque à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs en 2018 et 2019

(en Ariary)

Année	2018			2019		
	Part approximative (1)	Part réelle des communes (2)	Manque à gagner (3) = (1) - (2)	Part approximative (1)	Part réelle des communes (2)	Manque à gagner (3) = (1) - (2)
MAEVATANANA I	1 662 500,00	285 000,00	1 377 500,00	1 662 500,00	190 000,00	1 472 500,00
MAEVATANANA II	-	-	-	-	-	-
ANTANIMBARY	3 135 000,00	0	3 135 000,00	3 040 000,00	123 500,00	2 916 500,00
ANTSIAFABOSITRA	4 750 000,00	0	4 750 000,00	4 750 000,00	0	4 750 000,00
ANDRIBA	475 000,00	0	475 000,00	665 000,00	0	665 000,00
BEANANA	1 900 000,00	0	1 900 000,00	2 375 000,00	0	2 375 000,00
TOTAL			11 637 500,00			12 179 000,00

Source : Calcul de la Cour

Tableau 14 : Manque à gagner des Communes en matière d'IS payé par les collecteurs en 2020 et 2021

(en Ariary)

Année	2020			2021		
	Part approximative (1)	Part réelle des communes (2)	Manque à gagner (3) = (1) - (2)	Part approximative (1)	Part réelle des communes (2)	Manque à gagner (3) = (1) - (2)
MAEVATANANA I	1 662 500,00	285 000,00	1 377 500,00	1 662 500,00	0	1 662 500,00
MAEVATANANA II	-	-	-	-	0	-
ANTANIMBARY	3 040 000,00	142 500,00	2 897 500,00	2 850 000,00	0	2 850 000,00
ANTSIAFABOSITRA	4 750 000,00	0	4 750 000,00	4 750 000,00	0	4 750 000,00
ANDRIBA	807 500,00	0	807 500,00	807 500,00	0	807 500,00
BEANANA	2 850 000,00	0	2 850 000,00	2 850 000,00	0	2 850 000,00
TOTAL			12 682 500,00			12 920 000,00

Source : Calcul de la Cour

Il en résulte que le montant total des pertes potentielles pour les cinq Communes est estimé à 49 419 000,00 ariary de 2018 à 2021.

De tout ce qui précède, la Cour recommande aux autorités communales de :

- *procéder au recensement régulier des collecteurs d'or et d'exiger les pièces nécessaires pour acquérir la qualité de collecteur ;*
- *prendre des mesures à l'encontre des collecteurs défaillants voire réticents ;*
- *collaborer avec l'ANOR, la Police des mines, et ce, afin de faciliter le contrôle des collecteurs ;*
- *renforcer la collaboration avec le centre fiscal en adoptant une stratégie bien définie non seulement en matière de paiement d'IS mais également de formalisation des activités des collecteurs.*

2.4. Non-effectivité de la collecte des ristournes issues de la commercialisation d'or

Conformément aux dispositions du Code minier, les ristournes minières doivent profiter aux Collectivités Territoriales Décentralisées où les substances ont été extraites.

Le prélèvement est de 2% de la valeur de la première vente dont 0,60% en redevance minière et 1,40% en ristourne minière. En ce qui concerne cette dernière, elle est répartie entre les budgets des Collectivités, selon les taux fixés à cet effet : 60% pour la Commune ; 30% pour la Région et 10% pour la Province²⁰. Toutefois, en 2020, ce taux de répartition a été modifié par le décret n°2020-1000 du 20 août 2020 modifiant certaines dispositions du décret modifié n°2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application de la loi modifiée n°99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier en 60% pour la Commune, 39% pour la Région et 01% pour la Province.

Pour rappel, la collecte des ristournes minières issues de la commercialisation de l'or peut se faire de deux manières : soit au moment de la déclaration au niveau des Communes, soit au niveau central, c'est-à-dire au moment de la déclaration effectuée par les exportateurs auprès du Guichet Unique de la Direction Générale des Mines (DGM).

2.4.1. Faible collecte des ristournes issues des produits aurifères par les Communes

Les collecteurs doivent payer des redevances et ristournes par rapport à la quantité d'or collectée et les ristournes sont à payer auprès du Secrétaire Trésorier Comptable de la Commune, conformément aux dispositions combinées des articles 82 et 117 du Code minier, 32 du décret sur le régime de l'or.

Pourtant, il a été constaté que seules la Commune urbaine de Maevatanàna I et la Commune rurale d'Antanimbary collectent les ristournes auprès des collecteurs, et de plus, les réalisations restent faibles.

Pour la Commune urbaine de Maevatanàna I, le taux appliqué pour le calcul des ristournes à collecter est de 1,4%. A cet effet, le tableau ci-après montre la situation de la réalisation 2018 à 2020 :

²⁰ Article 119 du Code minier

Tableau 15 : Comparaison des réalisations en matière de collecte de ristournes par rapport aux prévisions

(en Ariary)

<i>Rubriques</i>	<i>Prévision (1)</i>	<i>Réalisation (2)</i>	<i>% réalisation par rapport à la prévision (3)= (2)/ (1)*100</i>
2018	5 000 000,00	1 809183,60	36,18%
2019	10 000 000,00	1 617 310,80	16,17%
2020	14 000 000,00	1 617310,80	11,55%

Sources : Comptes administratifs de la Commune Urbaine de Maevatanàna 2018- 2020

Au vu de ce tableau, on peut déduire que le taux de réalisation de collecte des ristournes minières a diminué de 68% de 2018 à 2020 avec un taux moyen de réalisation de 21,30% pendant cette période. En effet, le taux était de 36,18% en 2018, 16,17% en 2019 et de 11,55% en 2020.

Quant à la Commune rurale d'Antanimbary, le taux de 1,4% dicté par les textes en vigueur n'est pas respecté de sorte que certains collecteurs payent mais avec un montant symbolique de 5 000 ou 10 000 ariary.

En outre, la vérification effectuée fait ressortir que les redevances minières de 0,6% au profit des Administrations minières et du budget général ne sont pas collectées par les Communes mais par les Chefs administratifs d'Arrondissement.

Les causes de cette situation sont multiples. La collecte des ristournes est basée sur le système déclaratif, ce qui fait que la déclaration dépend du bon vouloir des collecteurs rendant ainsi difficile le contrôle par les Communes et favorisant le risque de déclarations non fiables. De plus, aucune sanction n'est prévue à l'encontre des collecteurs défaillants. Par ailleurs, la prédominance des collecteurs informels rend difficile le recensement. Citons entre autres le cas de la Commune urbaine de Maevatanàna I où seulement 7 collecteurs formels ont été recensés pour l'exercice 2020.

Cette situation est accentuée par l'absence de politique communale bien définie portant formalisation des collecteurs d'or informels, y compris le système de contrôle, sans parler de la méconnaissance par les Communes de la réglementation en matière de collecte de ristournes issues du secteur aurifère.

L'absence et/ou la faiblesse des réalisations de la ristourne minière a un impact non négligeable sur les revenus des Communes.

A titre d'illustration, la quantité d'or collectée estimée par les Communes se différencie largement de la quantité déclarée par les collecteurs. L'entretien réalisé auprès des responsables de la Commune urbaine de Maevatanàna I révèle que la quantité d'or collectée par un collecteur est estimée à 20 grammes par mois. Contrairement au contenu du cahier de registre, où la plupart des collecteurs ne déclarent que 3 grammes par mois. En outre, le document est caractérisé par une similitude entre les quantités déclarées d'un collecteur à l'autre, ce qui permet de conclure à la présence de déclarations non fiables.

Quant aux Communes ne collectant pas de ristournes, le défaut de déclaration est causé par la réticence des collecteurs à respecter les réglementations en vigueur portant paiement des redevances et des ristournes.

Le même risque de manque à gagner dans la caisse des Communes reste toujours la principale conséquence de cette défaillance. En effet, en tenant compte du nombre de collecteurs approximatifs déclaré par les Communes, en prenant comme référence le prix annoncé de 160 000,00 ariary le gramme dans la Commune possédant la plus grande commerce d'or de la

région et un minimum de déclaration de 20 grammes par mois par collecteur, soit environ 240 grammes par an, les Communes devraient collecter, comme ristournes, les montants suivants, rien que pour l'exercice 2020 :

Tableau 16 : Estimation des parts potentiels des Communes en matière de ristournes en 2020

(en Ariary)

Communes	Nombre approximatif de collecteurs (1)	Prix d'1 g (2)	Quantité minimum en un an (en g) (3)	Taux 1,4% (4)	Ristournes collectées par les Communes (5) = (1) *(2) *(3) *(4)	Part des communes (60%) (6) = (5)*0,6
MAEVATANANA I	35	160 000,00	240	0,014	18 816 000,00	11 289 600,00
ANTANIMBARY	64	160 000,00	240	0,014	34 406400,00	20 643 840,00
ANTSIAFABOSITRA	100	160 000,00	240	0,014	53 760 000,00	32 256 000,00
ANDRIBA	17	160 000,00	240	0,014	9 139 200,00	5 483 520,00
BEANANA	60	160 000,00	240	0,014	32 256 000,00	19 353 600,00

Sources : Fiches d'entretien (nombre approximatif de collecteurs, quantité d'or approximatif), Base de calcul de ristournes payées au niveau de la Commune de Maevatanàna I

En ce qui concerne la Commune urbaine de Maevatanàna I, le tableau ci-après présente une estimation des pertes potentielles suivant les réalisations enregistrées dans le Compte administratif 2020 :

Tableau 17 : Comparaison des ristournes collectées réellement et ristournes potentielles en 2020 pour la Commune urbaine de Maevatanàna I

Libellés	Montant (en ariary)
Ristournes collectées enregistrées dans le Compte Administratif 2020	1 617 310,80
Part des communes (60%)	11 289 600,00
Manque à gagner	9 672 289,20

Sources : Compte Administratif 2020, Calcul de la Cour

Le manque à gagner de la Commune est donc estimé à 9 672 289,20 ariary pour l'exercice 2020.

La DGM a expliqué dans sa réponse en date du 14 octobre 2022 que « l'arrêté interministériel n°21985/2007 du 20 décembre 2007 fixant les modalités de recouvrement des redevances et ristournes minières (...) est en vigueur, (...). Toutefois, des contraintes d'ordre techniques et sécuritaire ont empêché l'application de ce texte. Ainsi, l'Arrêté interministériel 14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristournes sur les substances minières destinées à l'exportation a été adopté afin que tous les produits miniers destinés à l'exportation puissent faire l'objet de paiement de redevances et ristournes minière. »

La Cour insiste sur l'importance de la vulgarisation de tous les textes en matière de paiement des ristournes minières.

De ce qui précède, la Cour recommande :

- au Ministère chargé des mines de :

- vulgariser les textes en matière de paiement des ristournes minières et de porter à la connaissance des Communes et des collecteurs l'utilité présentée par le paiement des ristournes ;
- sensibiliser les collecteurs à faire une déclaration et en prévoir des mesures persuasives ;

- *promouvoir les activités des comptoirs de l'or tout en appliquant l'article 39 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or.*
- *aux autorités communales de :*
 - *sensibiliser les collecteurs à faire des déclarations et à s'acquitter des redevances et ristournes minières dans la Commune de son ressort et en prévoir des mesures persuasives ;*
 - *chercher avec les collecteurs des dispositifs adéquats permettant de contourner les problèmes d'insécurité liés à la déclaration.*

2.4.2. Faible ristourne collectée au niveau central revenant à certaines Communes productrices d'or

Comme il a été évoqué ci-dessus, lorsque les ristournes minières n'ont pas été collectées au niveau des Communes, une possibilité de collecte peut intervenir au niveau central et ces ristournes doivent toujours être au bénéfice des Communes, lieux d'extraction.

En effet, avant toute exportation des produits, l'existence de la quittance de paiement des redevances et ristournes minières est obligatoire²¹. De ce fait, si les dossiers présentés pour exportation ne contiennent pas cette quittance, les déclarants doivent payer lesdites recettes au niveau central. D'où la mise en place d'un Guichet Unique chargé d'instruire tous les dossiers d'exportation des produits aurifères suivant l'arrêté n°12506/2003 du 11 août 2000 portant création d'un Guichet Unique d'exportation, à titre commercial, des pierres précieuses, pierres fines, métaux précieux ainsi que des bijoux.

Ainsi, des procédures ont été instituées par l'arrêté interministériel n°14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristournes sur les substances minières destinées à l'exportation pour le recouvrement des redevances et ristournes avant les procédures d'exportation. De ce fait, toute opération d'exportation de substances minières est soumise à une vérification préalable du paiement des redevances et ristournes correspondant aux substances à exporter. Le paiement se faisant au niveau d'un guichet d'une Trésorerie Générale ou Principale laquelle délivre une quittance réglementaire justifiant le paiement²².

Pourtant, les données collectées auprès de la Recette Générale d'Antananarivo (RGA) ont permis de constater que même au niveau central, certaines Communes ne bénéficient pas de ristournes issues de la commercialisation de l'or chaque année ou que si elles en bénéficient, les montants transférés sont très faibles. A titre d'illustration, ci-après un tableau récapitulatif des montants des ristournes transférées aux six (06) Communes de 2019 à 2021 :

²¹ Article 78 alinéa 3 du Décret sur le Régime de l'or : *Toutes opérations minières en aval de la collecte ne peuvent se faire sans la présentation de la quittance de paiement des redevances minières. Le cas échéant, le taux des redevances minières sera calculé au prix à la première vente de l'opération en cours.*

²² Articles 2 et 3 de l'arrêté n°14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristournes sur les substances minières destinées à l'exportation.

Tableau 18 : Montant des ristournes transférées aux Communes de 2019 à 2021

(En Ariary)

Rubriques	2019	2020	2021	TOTAL	%
Maevatanàna I	-	-	-	-	0,00%
Maevatanàna II	53 376 019,20	20 432 986,56	-	73 809 005,76	3,46%
Antanimbary	1 169 930 979,00	241 474 251,06	282 312 823,80	1 693 718 053,86	79,43%
Antsifabositra	30 811 536,00	296 000 792,64	13 558 209,00	340 370 537,64	15,96%
Andriba	-	23 723 143,92	-	23 723 143,92	1,11%
Beanana	622 918,62	-	-	622 918,62	0,03%
TOTAL	1 254 741 452,82	581 631 174,18	295 871 032,80	2 132 243 659,80	100,00%

Source : Recette Générale d'Antananarivo

Au vu de ce tableau, de 2019 à 2021, un montant total de 2 132 243 659,80 ariary a été transféré aux cinq (05) Communes dont :

- 79% envoyés à la Commune rurale d'Antanimbary, soit 1 693 718 053,86 ariary ;
- 15% à la Commune rurale d'Antsifabositra, soit 340 370 537,64 ariary ;
- 3% à la Commune rurale de Maevatanàna II, soit 73 809 005,76 ;
- Les deux Communes (Andriba et Beanana) représentent au total 1,14% des transferts, soit respectivement 23 723 143,92 ariary et 622 918,62 ariary ;
- Pour la Commune de Maevatanàna I, aucun transfert de la part de la RGA n'a été effectué durant ces trois dernières années.

Bien que cinq (05) Communes sur six aient bénéficié de transferts de ristournes émanant du Trésor de 2019 à 2021, ces transferts ne sont pas systématiques chaque année.

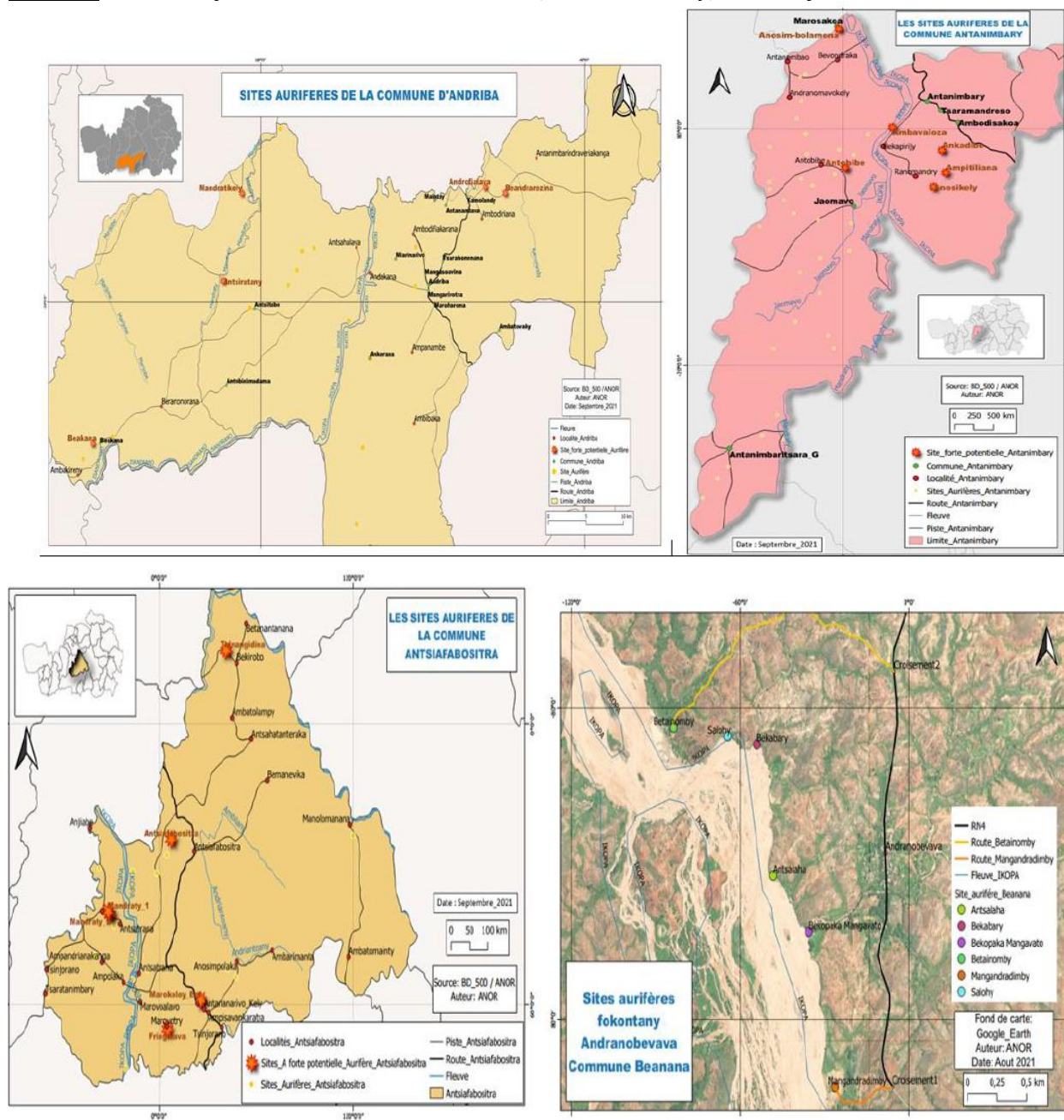
En effet, seules les Communes d'Antanimbary et d'Antsifabositra ont bénéficié de ristournes issues des produits aurifères de 2019 à 2021. Par contre, aucun transfert n'a été effectué en faveur de la Commune de Beanana en 2020 et 2021, elle a reçu les 622 918,62 ariary de part de ristournes en 2019. De même pour la Commune d'Andriba qui n'a bénéficié d'une part de ristournes qu'en 2020 et Maevatanàna II en 2019 et 2020.

En outre, le montant des ristournes transférées laisse supposer que la Commune d'Antanimbary est la Commune la plus productrice d'or parmi ces six Communes. Effectivement, ces transferts justifient que ladite Commune a été déclarée comme origine de la majorité des produits aurifères destinés à l'exportation. Or, chacune des six Communes possède chacune des sites exploités par de nombreux orpailleurs²³, si l'on ne parle qu'en 2020, la Commune de Maevatanàna I comptait approximativement 1900 orpailleurs et la Commune de Beanana enregistré 919 orpailleurs.

De plus, au vu des cartes présentant les sites aurifères existantes et potentielles de quatre Communes (présentées ci-dessous), celles de Beanana, d'Andriba et d'Antsifabositra sont aussi riches en sites aurifères que celle d'Antanimbary.

²³ Tableau n°3 : Statistique des orpailleurs formels et informels approximatifs

Figure 5 : Sites aurifères des Communes d'Andriba, d'Antanimbary, d'Antsiafabositra et de Beanana



Sources : Rapport d'activités 2021 – ANOR Maevatanàna

La principale cause de cette situation est la déclaration faite par les exportateurs au moment de la présentation des documents d'exportation. En effet, la majorité inscrit comme origine des produits la Commune d'Antanimbary et de ce fait, celle-ci bénéficie des ristournes à inscrire dans l'état de répartition. La DGM et le Guichet Unique ne font aucun contrôle sur l'origine des produits mais se fient aux informations inscrites par les exportateurs.

De surcroît, tous les produits aurifères ne font pas en général l'objet d'exportation dans la mesure où certains produits sont achetés par la population malagasy à des fins personnelles, notamment les transformer en bijoux ou autres. En tout cas, ces produits échappent au paiement des redevances et ristournes. Et ce, sans parler de l'absence des dispositions textuelles relatives au paiement des redevances et ristournes par les bijoutiers.

Une autre cause provient du fait que le prix de l'or est plus élevé à Antanimbary que dans les autres Communes d'extraction. Ainsi, la plupart des transactions entre orpailleurs et collecteurs y sont effectuées car les orpailleurs se trouvant dans les autres Communes d'extraction s'y déplacent pour vendre leurs produits. En effet, rien que pour la Commune urbaine de Maevatanàna I qui est la seule à collecter les ristournes, à partir des ristournes encaissées, le calcul a fait ressortir un montant de 100 000,00 ariary pour le prix d'un gramme d'or²⁴, prix dépassé par celui d'Antanimbary.

Une autre explication à évoquer est que la Commune ignore les procédures à suivre pour pouvoir jouir de son droit aux ristournes minières, notamment celles qui sont recouvrées au niveau central.

Par conséquent, une perte chronique et cuisante des ristournes, en tant que recette potentielle, est subie par les Communes d'extraction, contribuant à une faiblesse de leur capacité budgétaire. Ces dernières pourraient également être démotivées à effectuer le suivi du secteur en l'absence d'effet économique palpable.

A titre d'exemple, pour la Commune de Beanana qui détient un registre des déclarations de productions des orpailleurs, en 2021, les déclarations de production faites par 69 orpailleurs dans la Commune étaient au total de 1 238 grammes. En considérant que ces quantités ont toutes été vendues à des collecteurs à un prix unitaire de 160 000 ariary et que ces collecteurs ont fait des déclarations, ci-après un tableau présentant les ristournes potentielles qui devraient revenir à la Commune :

Tableau 19 : Estimation des ristournes potentielles revenant à la Commune de Beanana

Libellées	Valeur en ariary
Quantités d'or en gramme (1)	1 238
Prix d'1 g en ariary (2)	160 000,00
Valeur en ariary (3)	198 080 000,00
Taux 1,4% (4)	0,014
Ristournes collectées par les Communes en ariary (5) = (1) *(2) *(3) *(4)	2 773 120,00
Part des communes en ariary (60%) (6) = (5)*0,6	1 663 872,00

Source : Calcul de la Cour

Il découle de ce tableau que même en considérant des quantités d'or déclarées revues à la baisse, la part de ristournes devant revenir à la Commune est largement supérieure à celles effectivement transférées à son niveau (622 918,62 ariary).

La Cour recommande :

- *au Ministère chargé des mines de promouvoir les activités des comptoirs de l'or dans chaque Commune afin que toutes les transactions s'effectuent à l'intérieur même de la Commune d'extraction ;*
- *à l'ANOR d'inciter les collecteurs à déclarer au niveau du Guichet Unique la véritable Commune d'origine des produits aurifères.*

²⁴ Ristournes encaissées pour 1 gramme d'or = 1 400 ariary qui correspond à 1,4% de la valeur de transaction. Ainsi, le calcul des 100% qui est considéré comme la valeur initiale est donc de 100 000,00 ariary

2.5. Non-maitrise des statistiques d'exportation d'or

Parmi les résultats attendus de la Politique générale de l'Etat en matière de mines à Madagascar suivant le décret n°2015-996 du 23 juin 2015 se trouve la « *Mise à disposition de données statistiques fiables sur la mine artisanale et la filière or* ».

Le décret sur l'ANOR dispose en son article 3 que l'agence « *est chargé notamment des fonctions suivantes : (...) Gérer, valoriser et diffuser les informations concernant la filière or (Base de données) et de publier les statistiques relatives à la filière or* ». Ainsi, toutes les informations ou statistiques sur la filière aurifère devrait être envoyées et disponibles au niveau de l'ANOR.

Pourtant, les statistiques disponibles collectées auprès de différents acteurs du secteur diffèrent suivant leurs sources.

A titre d'illustration, la consolidation des données obtenues, sur le plan national, a permis de relever des écarts entre les différentes déclarations d'exportation faites par Madagascar et les pays étrangers. Ces écarts sont récapitulés dans le tableau suivant :

Tableau 20 : Comparaison des quantités d'or exportées au niveau national de 2018 à 2021

(en kilogramme)

Année	Quantités exportées par Madagascar selon la Douane (1)	Quantités exportées par Madagascar selon site web des Nations Unies	Quantités importées de Madagascar selon site web des Nations Unies (2)	Quantités importées de Madagascar selon site wits.worldbank.org	Ecart (3 = 2-1)	Quantités déclarées par ANOR (4)	Ecart (5) = 4-1	Quantités inscrites dans le rapport ITIE (6)
2018	3 058,53	3 013,00	3 393,00	3394.13	334,47	3 051,00	- 7,53	-
2019	2 422,78	2 094,00	3 291,00	3291.29	868,22	2 423,00	0,22	2 423,00
2020	1 911,63	1 529,00	2 779,00	2779.73	867,37	1 938,00	26,37	1 778,83

Sources : DGD, Site web UN Comtrade Database, wits.worldbank.org, données ANOR, rapport EITI 2019 et 2020

Au vu de ce tableau :

- les quantités importées de Madagascar déclarées par les autres pays sont supérieures aux quantités exportées déclarées par la Douane malagasy ;
- les quantités exportées par Madagascar déclarées par l'ANOR sont inférieures en 2018 et supérieures en 2019 et 2020 par rapport à celles déclarées par la Douane malagasy ;
- les statistiques miroirs provenant de deux sources différentes relatives à l'exportation sont à peu près les mêmes :
- pour l'année 2020, les quantités mentionnées dans le rapport ITIE 2019-2020, ayant comme source l'ANOR, présentent des discordances avec les données obtenues auprès de l'ANOR.

Ainsi, de 2018 à 2020, l'écart s'élève à un total de 2070,06 kg, soit 2 070 060 g équivalent à 353 980 260 000 ariary.²⁵ Le manque à gagner en redevances, pour l'Etat, est de 2 123 881 560

²⁵Base de calcul : prix d'1 g = 45 USD (sources : DGM) et en considérant le cours de change de 1 USD = 3800 ariary

ariary, et en ristournes, pour les Collectivités Territoriales Décentralisées, de 4 955 723 640 ariary dont 2 973 434 184 ariary pour les Communes.

Par ailleurs, des écarts sont également constatés pour les quantités d'or exportées en provenance du District de Maevatanàna. En effet, le tableau ci-après démontre des écarts entre les données de l'ANOR et celles de la DGM :

Tableau 21 : Comparaison des quantités d'or exportées au niveau de 04 Communes du District de Maevatanàna de 2019 à 2020

(En gramme)

Communes	2019		Ecart (3 = 1 - 2)	2020		Ecart (6 = 4-5)
	Quantités d'or exportées déclarées par ANOR (1)	Quantités d'or exportées suivant déclaration faite auprès de la DGM (2)		Quantités d'or exportées déclarées par ANOR (4)	Quantités d'or exportées suivant déclaration faite auprès de la DGM (5)	
Maevatanàna	1 484 467,00	0	1 484 467,00	29 378,00	29 378,00	0.00
Antsiabositra	463 606,00	0	463 606,00	398 357,00	393 133,00	5 224,00
Andriba	0	0	-	34 108,50	29 014,50	5 094,00
Antanimbary	0	1 837 678,00	- 1 837 678,00	389 258,00	274 818,00	114 440,00
TOTAL	1 948 073,00	1 837 678,00	110 395,00	851 101,50	726 343,50	124 758,00

Sources : ANOR régionale, DGM

En ce qui concerne l'année 2019, l'ANOR régionale a enregistré 1 484 467 grammes d'or exportés en provenance de Maevatanàna alors qu'aucune déclaration n'a été faite au niveau de la DGM ; même situation pour Antsiabositra avec 463 606 grammes selon l'ANOR.

Une des explications de cette situation dans ces deux Communes pourrait être le fait qu'une déclaration d'exportation effectuée par un exportateur concerne plusieurs Communes sans distinction des quantités.

Par contre, pour Antanimbary, aucune quantité d'or exportée n'a été inscrite par l'ANOR alors que la DGM a enregistré 1 837 678 grammes.

Pour l'exercice 2020, un écart de 124 758 grammes a été trouvé entre les quantités d'or exportées. Pour les Communes d'Antsiabositra, d'Andriba et d'Antanimbary, les quantités déclarées au niveau de la DGM sont inférieures à celles déclarées par l'ANOR. Pour Maevatanàna, l'on observe que les statistiques sont identiques.

Ainsi, rien que pour l'année 2020, avec l'hypothèse que le prix d'un gramme d'or est de 171 000,00 ariary comme calculé ci-dessus, cet écart équivaut à 21 333 618 000 ariary.

Il est à faire observer que les données émanant de l'ANOR régionale sont obtenues auprès du Guichet Unique de la DGM alors que les données des deux entités sont divergentes entre elles. Ainsi, les données relatives aux quantités d'or exportées ne se concordent pas.

Par conséquent, la situation reflète un risque d'exportation illicite étant donné la non-traçabilité de la commercialisation de l'or.

A titre d'illustration, des documents collectés auprès de la DGD révèlent l'importance des trafics illicites d'or pendant la période sous revue telle que le montre le tableau ci-après :

Tableau 22 : Statistiques d'affaires de trafics illicites d'or interceptés par la Douane Malagasy de 2018 à 2021

DATE	PARTANCE/DESTINATION	Quantité (en gramme)	FORME	INFRACTION	TRAITEMENT
2018					
16.04.18	IVATO/NAIROBI/MUMBAI	90	Bijoux Bracelet en or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission Transaction
02.08.18	IVATO/NAIROBI/MUMBAI	250	Bijoux Bracelet en or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission Transaction
09.12.18	IVATO/NAIROBI/MUMBAI	80	Bijoux Bracelet en or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission Transaction
17.05.18	IVATO/NAIROBI/MUMBAI	65	Bijoux Bracelet en or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission Transaction
2019					
17.01.19	IVATO/MAURICE	25 500	Or	Exportation illicite d'or (interceptés par Douane mauricienne 10.01.19°)	PV de saisie et assignation TPI
10.09.19	IVATO/MUMBAI	475	Bijoux Collier et bracelet sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
2020					
07.02.20	IVATO/MAURICE	530	Bijoux Collier et bracelet sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
07.02.20	IVATO/MAURICE	530	Bijoux Colliers cachés sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
07.02.20	IVATO/MAURICE	495	2 Bracelets massifs non poinçonnés	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission - Transaction
03.03.20	IVATO/MAURICE	390	257 Lamelles d'or dans des bibelots	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
20.11.20	IVATO/DUBAI	15 245	Lamelles d'Or	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
2021					
06.01.21	DE NOSY BE	3 600	Lingots d'or	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
07.01.21	IVATO/TOLIARA/ JOHANNESBURG	73 499	Lingots d'or Intercepté par la Brigade Sud-africaine, par avion	Contrebande par aéronef d'or	PV de saisie et assignation TPI
17.01.21	DE NOSY BE	291	Or	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
04.03.21	IVATO/DUBAI	191,63	Deux bâtonnets d'Or	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
14.05.21	IVATO/ADDIS ABABA	5	Or sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	Soumission Transaction
24.06.21	IVATO/FRANCE/LIBAN	555	Collier et bagues en or massif sommairement travaillé non poinçonné	tentative d'exportation sans déclaration de marchandises prohibées	PV de saisie et assignation TPI
25.10.21	NOSY BE/SEYCHELLES	23 500	Intercepté par Services de renseignements seychellois, par bateau	Exportation illicite d'or	PV de saisie et assignation TPI
TOTAL		145 290,63			

Source : Direction Générale des Douanes

Il relève de ce tableau que :

- de 2018 à 2021, 18 affaires de tentatives d'exportation illicite d'or, ou d'exportation en contrebande d'or ont fait l'objet de saisie par les services des douanes malagasy, dont quatre (04) en 2018, deux (02) en 2019, cinq (05) en 2020 et sept (07) en 2021. Il sied de rappeler que toute activité relative à l'exportation de l'or est suspendue suite au Conseil des Ministres du 23 septembre 2020 ;
- au total, la quantité d'or ayant fait l'objet de ces infractions est de 145 290, 63g d'une valeur de 6 538 078,35 dollars si le gramme est estimé à 45 dollars, soit 23 537 082 060 ariary. A noter que le montant de 45 dollars est pris dans la plupart des procès-verbaux de saisie ou des soumissions de transaction de la douane ;
- quinze (15) parmi ces affaires ont été qualifiées par la douane de tentative d'exportation illicite d'or et trois (03) sont qualifiés d'exportation illicite ou contrebande d'or ;
- l'or faisant l'objet de trafic est souvent sous forme de bijoux sommairement travaillés et non poinçonnés, de lamelles, de bâtonnets ou de lingots. Le trafic est dans la plupart des cas intercepté au niveau de l'aéroport d'Ivato, ou de Nosy Be. Les trafiquants cachent l'or dans des bibelots ou dans leurs bagages à main. Les gros trafics s'opèrent par bateau ou par avion. Ces derniers sont interceptés avec la collaboration des douanes étrangères ;
- les villes de destination ou de transaction des trafics sont, d'après les documents reçus de la Douane, Mumbai, Dubai, Addis Abeba, Maurice, Nairobi, Seychelles.

Ces constats permettent de conclure que les trafics illicites des métaux précieux tels que l'or sont nombreux, surtout après la décision de suspension de l'exportation de l'or. L'on est tenté d'imaginer la quantité d'or sorti du pays si celle interceptée par les autorités s'élève à 145 kilogrammes en trois ans.

En outre, un manque à gagner en matière de redevances et ristournes pourrait également être engendré par la situation. En effet, à titre d'illustration pour le cas de la Commune d'Antanimbary, où l'on a constaté un écart de 114 440 grammes pour 2020, des ristournes équivalentes à cette quantité auraient dû revenir à la Commune. A cet effet, ci-après un tableau présentant cette hypothèse en considérant toujours le prix de 171 000,00 ariary par gramme :

Tableau 23 : Hypothèse de calcul des ristournes non perçues pour la Commune d'Antanimbary

Libellés	Valeur
Quantités (en gramme)	114 440
Prix unitaire (en ariary)	171 000,00
Valeur totale (en ariary)	19 569 240 000,00
Ristournes totales en ariary (1,4% de la valeur)	273 969 360,00
Part Commune en ariary (60%)	164 381 616,00

Source : Calcul de la Cour

Ce tableau nous montre que les ristournes potentielles non perçues par la Commune d'Antanimbary sont estimées à 164 381 616,00 ariary.

Face aux exportations illicites, dans sa lettre en date du 14 octobre 2022, la DGM propose la nécessité de responsabiliser les agents chargés de la sécurisation des frontières et les agents de la douane, de renforcer les dispositifs de sécurité et de contrôle dans tous les aéroports, étant donné que la Police minière n'est pas autorisée à agir au niveau des frontières et dans les zones sous douane à cause des réglementations en vigueur.

Compte tenu de l'importance des exportations illicites constatées, la Cour approuve cette proposition.

De tout ce qui précède, il est recommandé :

- *au Ministère chargé des mines et à l'ANOR de :*
 - *renforcer leur collaboration afin d'assurer le suivi de la commercialisation de l'or ;*
 - *renforcer la collaboration avec les autres acteurs notamment la Direction Générale des Douanes ;*
- *à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'endiguer les exportations illicites entre autres la responsabilisation des agents chargés de la sécurisation des frontières et les agents de la douane, le renforcement des dispositifs de sécurité et de contrôle dans tous les aéroports.*

A travers l'objectif spécifique n°2, il a été constaté que le processus de suivi de la commercialisation des produits aurifères n'est pas conforme aux dispositions prévues par la législation et la réglementation en vigueur. Les autorités locales et centrales n'arrivent pas à maîtriser les quantités d'or collectées. Il s'ensuit la non maîtrise des statistiques ainsi que des manques à gagner en matière de revenus. En un mot, la traçabilité du circuit de la commercialisation de l'or fait défaut.

III. OBSERVATIONS GENERALES SUR LA REGLEMENTATION

Au vu des lois et règlements ainsi que des procédures qui régissent les activités d'orpaillage, des incohérences ont été relevées. Celles-ci concernent notamment :

3.1. Incohérence des textes sur le taux de répartition des ristournes minières

L'article 119 nouveau du Code minier dispose que « *les recettes des ristournes sont réparties (...) selon les taux suivants : pour la Commune : 60% - pour la Région : 30% - pour la Province Autonome : 10%* ». Ces taux de répartition ont été repris par l'article 294 du décret n°2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application de la loi modifiée n°99-022 du 19 août 1999 portant Code minier et l'article 197 de la loi n°2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

En 2020, une modification a été effectuée par le décret n°2020-1000 du 20 août 2020 modifiant certaines dispositions du décret modifié n°2006-910 précité et dont la répartition est la suivante : 1% pour la Province, 39% pour la Région et 60% pour la Commune.

De même, un autre décret a été pris : le décret n°2022-293 du 09 mars 2022 portant affectation provisoire des ressources financières des provinces aux Communes et aux Régions a réaffecté aux Régions et aux Communes les parts revenant aux Provinces. Suivant l'article 7 de ce nouveau décret, « *la part de 10% sur le produit de ristourne minière au profit de la province, prévue par l'article 197 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, est répartie comme suit : 7% au profit de la Commune ; 3% au profit de la Région* ». Qu'ainsi, les nouveaux taux de répartition des produits de ristourne minière sont de 67% pour la Commune et 33% pour la Région.

Il s'ensuit que la nouvelle répartition des taux des ristournes minières inscrite dans le décret n°2022-293 précité a été élaborée sur la base des répartitions émises initialement par le Code minier, son décret d'application et la loi n°2014-020 du 20 août 2014 sur les ressources des CTD. Cette nouvelle répartition n'a pas pris en compte celles émises par le décret n°2020-1000 susmentionné lequel a, cependant, été appliqué depuis son entrée en vigueur.

En effet, il s'avère que le décret n°2022-293 du 09 mars 2022 a été pris sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation tandis que le décret n°2020-1000 du 20 août 2020 a été pris sur proposition du Ministre chargé des Mines.

Qu'ainsi, les textes adoptés au niveau central en matière de taux de répartition des ristournes minières présentent des incohérences et qu'il n'y a pas de synergie entre les autorités concernées. Cette situation entraîne des irrégularités puisqu'il a été relevé, en outre, que les prescriptions du décret n°2020-1000 sur les taux de répartition des ristournes minières ne sont pas conformes aux prescriptions des textes législatifs en vigueur tels que le Code minier et la loi n°2014-020 précitée.

3.2. Ambiguïté sur la catégorie de collecteur redevable

En matière de paiement de la redevance minière, le Code minier dispose en son article 82 que « (...) *les collecteurs sont redevables de la redevance minière sur les quantités d'or collectées* ». De même, l'article 32 du décret sur le régime de l'or dispose que « *les collecteurs agréés sont redevables sur les quantités d'or collecté (...)* ».

Or, l'article 78 du décret sur le régime de l'or précise que « *les redevances minières seront perçues auprès des collecteurs de catégorie 2 c'est à dire au niveau de la Commune du ressort. (...)* ».

Il est à noter que ce même décret distingue deux types de collecteurs dont celui de catégorie 1 qui est un collecteur résidant dans le Fokontany du lieu d'orpaillage, et le collecteur de catégorie 2 qui est autorisé à opérer dans la Commune définie par sa carte²⁶.

Les dispositions ci-dessus citées prêtent à confusion dans la mesure où les deux premières parlent de collecteurs sans distinction de catégorie tandis que la troisième précise que ce sont les collecteurs de catégorie 2 qui sont redevables.

Il ressort de cette confusion que dans la pratique, ce sont les collecteurs de catégorie 1 qui paient les ristournes auprès des Communes et que ces dernières ne s'enquèrent pas des ristournes auprès des collecteurs de catégorie 2.

3.3. Dissemblance sur la périodicité de communication des listes d'orpaillers à l'ANOR

Selon l'article 70 du Code minier, « (...) l'autorité chargée de l'octroi de l'autorisation d'orpaillage adresse, **chaque trimestre**, une liste des orpaillers en activité dans sa circonscription au bureau local de l'Agence de l'Or ou, à défaut, au bureau du Cadastre Minier. Le cas échéant, ce dernier transmet ladite liste au bureau central de l'Agence de l'Or».

A la suite de la création de l'ANOR en 2015 suivant le décret n°2015-663 du 14 avril 2015 portant création et fixant le statut de l'Agence Nationale de l'OR (ANOR), divers textes d'application ont été élaborés notamment le décret n° 2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or ainsi que l'arrêté n°1453/2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage. Selon ces textes, cependant, le Maire doit transmettre à l'ANOR **tous les six (06) mois**, la liste des orpaillers, la copie ou la souche des registres spéciaux des orpaillers inscrits dans sa localité.²⁷

D'ailleurs, les registres d'orpaillers utilisés par les Communes précisent en bas de page que « *Le Registre est arrêté et signé par le Maire à la date du 30 juin et du 31 décembre de chaque année* », soit tous les semestres.

Ainsi, il est constaté que les dispositions prévues par le régime de l'or et l'arrêté susmentionné sont contraires aux dispositions prévues par le Code minier.

3.4. Ambiguïté sur le responsable de la tenue des registres d'entrées et sorties des collecteurs

L'article 30 du décret sur le régime de l'or dispose que « *le collecteur agréé tient à jour : un registre des entrées et sorties (...)* ».

Pourtant, l'arrêté n°1454/2016 du 20 janvier 2016 définissant le modèle des différents documents relatifs aux activités de collecte d'or dispose en son article 9 que « *les modèles du Registre d'entrées et sorties à tenir par le collecteur sont définis en en Annexe I.3 pour le collecteur catégorie 1 et dans l'Annexe 2.6 pour le collecteur catégorie 2 (...). Il est tenu au jour le jour par la Commune* ».

La question se pose sur le véritable responsable de la tenue du registre d'entrées et sorties des collecteurs.

En conséquence, le registre en question n'est jamais rempli et reste au niveau des Communes comme il a été constaté lors des descentes.

²⁶ Article premier du décret sur le régime de l'or.

²⁷ Article 8 du décret n°2015-1035 du 30 juin 2015 fixant le régime de l'or et article 4 de l'arrêté n°1453/2016 du 20 janvier 2016 définissant les matériels autorisés et le modèle des différents documents relatifs à l'orpaillage.

3.5. Incohérence du texte sur le caractère légal et permanent de la servitude d'orpaillage et le droit du titulaire de permis minier

Le décret sur le régime de l'or a défini le couloir d'orpaillage comme « *une servitude d'orpaillage légale et permanente qui s'applique de plein droit à l'égard de tout périmètre minier* » alors qu'aux articles 11 à 13 du même texte, le consentement du titulaire du permis minier est requis.

3.6. Caractère non obligatoire de l'existence de comptoirs de l'or dans le circuit de commercialisation

Selon la Note de présentation de l'arrêté n°1455/2015 du 20 janvier 2016, « *dans la chaîne de la filière or, les comptoirs de l'or représentent un maillon essentiel pour la formalisation de la filière. La création des comptoirs de l'or a pour objectif de canaliser la production* ».

Ainsi, la traçabilité du circuit aurifère peut être rendue possible par la création des comptoirs de l'or dans la mesure où :

- dès leur agrément, ils doivent se présenter à la Commune²⁸ ;
- ils peuvent acheter l'or auprès des orpailleurs, des collecteurs affiliés ou non, des titulaires de permis minier, d'autres comptoirs agréés, ainsi qu'auprès de toute personne autorisée à vendre l'or ;
- ils envoient périodiquement à l'ANOR la liste des collecteurs qui leur sont affiliés²⁹ ;
- ils tiennent des registres d'entrées et de sorties d'or correspondant à chaque type d'approvisionnement en stocks d'or et visés mensuellement par le Maire de la Commune du ressort : les relevés semestriels des entrées et sorties qu'ils doivent présenter à l'ANOR et à la Direction Inter Régionale permettent de connaître les quantités, les qualités, les valeurs d'or collecté et l'identité des vendeurs ;
- ils assurent obligatoirement le paiement des redevances minières sur les quantités d'or collectées.

Toutefois, selon les textes en vigueur, la commercialisation de l'or à travers les comptoirs de l'or n'est pas obligatoire. Ainsi, l'article 83 nouveau de la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant Code minier dispose que « *Les comptoirs de l'or agréés, qui sont des personnes morales privées de droit malagasy spécialisées dans le commerce de l'or, peuvent acheter l'or auprès des orpailleurs, des collecteurs et des titulaires de permis minier sur toute l'étendue du territoire national* ». Tous les textes subséquents dont le décret portant régime de l'or ont repris ce caractère non obligatoire des comptoirs de l'or, en ces termes : « *Les orpailleurs, les collecteurs et les titulaires de permis minier peuvent vendre l'or auprès du Comptoir de l'or* » (article 37).

La conséquence directe est que les travailleurs de l'or ne s'empressent pas de vendre leur or auprès des comptoirs, les activités de ces derniers n'étant pas bien vulgarisées. Dans les six Communes visitées, aucun responsable n'a évoqué de relation avec les comptoirs.

Il en résulte que le paiement des ristournes minières par tout vendeur d'or n'est pas canalisé et assuré, et les informations relatives aux quantités, qualités, valeurs et vendeurs de l'or en circulation dans les Communes et sur le plan national ne sont pas consolidées.

En résumé, ces incohérences dans les textes sont de nature à mettre les intervenants dans le secteur dans des situations d'ambiguïté et d'irrégularité.

²⁸ Arrêté 1455 article 7

²⁹ Décret sur le régime de l'or, articles 37 à 62

Face aux incohérences entre les dispositions en vigueur en matière d'orpaillage, la Cour recommande à l'Etat de veiller à la mise à jour et à la cohérence des textes, règlements et procédures en vigueur notamment en ce qui concerne le taux de répartition des ristournes minières, le redevable en matière de redevances issues de la commercialisation de l'or, la périodicité de la communication de la liste d'orpailleurs à l'ANOR, le responsable de la tenue des registres d'entrées et sorties des collecteurs, la redéfinition du couloir d'orpaillage, le caractère obligatoire de la commercialisation auprès des comptoirs de l'or.

Par rapport à l'importance et aux enjeux du secteur, il a été observé que les textes y afférents ne sont pas encore maîtrisés par l'Administration en général et l'Administration minière en particulier. Des arrêtés sont quelquefois en contradiction avec des décrets, des décrets ne sont pas cohérents entre eux et des textes d'application ne sont pas conformes au Code minier.

En outre, certains responsables interprètent à leur manière certaines dispositions si bien que les pratiques ne suivent pas la procédure réglementaire.

CONCLUSION

L'audit de suivi de l'activité aurifère a révélé qu'à chaque étape du circuit administratif relatif à l'exploitation artisanale de l'or, des situations de non-conformité sont mises en exergue. En effet, les procédures d'autorisations y afférentes et de délimitation des couloirs d'orpaillage ne sont pas respectées et des insuffisances sont relevées dans le suivi de la production des orpailleurs par les Communes.

En outre, la Cour a noté que les autorités locales et centrales se heurtent à des difficultés relatives au suivi des productions des Collecteurs et de commercialisation des produits aurifères, et des insuffisances en matière de collecte des revenus issus du secteur aurifère sont constatées.

Enfin, des incohérences au niveau des textes miniers en vigueur ont été soulevées, ayant pour conséquence des interprétations divergentes de la part des différents acteurs et des situations d'irrégularité.

De ce qui précède, la traçabilité du circuit de la production et de la commercialisation des produits aurifères n'est pas assurée. La prolifération des activités informelles d'orpaillage et la maîtrise des quantités d'or exportées dans le secteur échappent complètement aux autorités locales et centrales. Ainsi, l'activité est caractérisée par une certaine gabegie que les textes n'arrivent pas à encadrer³⁰.

La Cour incite, dès lors, les autorités compétentes à se conformer à ses recommandations et les interpelle à prendre des mesures afin d'assainir le secteur.

³⁰ Annexe n°05 : Insuffisance de traçabilité dans le circuit de la production et la commercialisation de l'or

DELIBERE

Vu le rapport définitif n°14/22/AUDIT/RIOD/OR du 20 octobre 2022 sur le suivi des activités d'orpaillage dans les phases de production et de commercialisation, exercices 2018 à 2021, et entendu en leurs observations les Rapporteurs ;

Vu les Conclusions n°28/2022 du 24 octobre 2022 du Commissaire Général du Trésor Public p.i, et ouï en ses observations le concluant ;

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes en son audience du vingt-cinq octobre deux mil vingt-deux.

ANNEXES

Annexe n°01 : Réponses de la Direction Générale des mines en date du 14 octobre 2022i

Annexe n°02 : Réponses de l'ANOR suivant mail du 17 octobre 2022.....ii

*Annexe n°03 : Extrait de cadastre minier délimitant le périmètre minier des Communes de
Maevatanàna II et de Beanana.....iv*

*Annexe n°04 : Extrait du registre des entrées et sorties des collecteurs tenu par les
Communes.....v*

*Annexe n°05 : Insuffisance de traçabilité dans le circuit de la production et
commercialisation de l'orvi*

Annexe n°01 : Réponses de la Direction Générale des mines en date du 14 octobre 2022

MINISTRE DES MINES ET DES
RESSOURCES STRATEGIQUES

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE DES MINES

N° 167-2022/MMRS/SG/DGM

Antananarivo le, **14 OCT 2022**
Le Directeur Général des Mines
à
Madame le Président de la Cour des Comptes
p.i

Objet : Notification du rapport provisoire N°03/22-ADM/AUDIT/ROP/OR du 20/09/2022 sur le suivi des activités d'orpaillage dans les phases de production et de commercialisation, cas de six communes de la Région Betsiboka, Gestions : 2018 à 2021

Madame,

Pour faire suite à votre correspondance du 26 Septembre 2022, sous la référence N°64 /22-CS/CC/NOTIF, nous avons l'honneur de vous adresser en annexe, notre proposition de réponse selon le rapport provisoire cité en objet.

Veuillez agréer, Madame, l'assurance de nos sincères collaborations.

Le Directeur Général des Mines

Commentaires, observations et remarques de la Direction Générale des Mines sur le rapport provisoire N°03/22-ADM/AUDIT/ROP/OR du 20/09/2022		
Section	Page	Commentaires/Observations/Remarques
Synthèse	Recommandation n°1	Les zones aurifères peuvent toucher les gisements primaires (non alluvionnaires), et ces gisements contiennent aussi d'autres substances. Ainsi, la définition d'un couloir d'exploitation artisanal à l'intérieur des périmètres miniers est déjà envisagée dans le projet de nouveau Code minier. Toutefois, la gestion de ces couloirs se fera de manière conjointe entre les Communes et le Ministère chargé des Mines qui sera représenté par le Bureau d'Administration Minière (BAM)
	Recommandation n°3	D'après les expériences, les mesures administratives et les sanctions ne sont pas les meilleures options car ces activités d'orpaillage sont liées à la pauvreté de la population rurale. Il serait recommandé l'éducation et la sensibilisation des citoyens. De toute manière, chaque mesure nécessite que l'Administration minière soit dotée des moyens nécessaires en termes de ressources humaines qualifiées, des moyens matériels et financiers.
	Recommandation n°7 - Page7 et page 8	L'Arrêté interministériel N°21895/2007 du 20 décembre 2007 fixant les modalités de recouvrement des redevance et ristourne minières prévoit le recouvrement des redevances et ristourne minières relatives aux produits miniers issus des permis PRE et de l'orpaillage au niveau des Communes de production. Cet Arrêté est en vigueur, et le Ministère chargé des mines a effectué des séries de sensibilisation dans les Communes concernant l'application de ce texte. Toutefois, des contraintes d'ordre technique et sécuritaire ont empêché l'application de ce texte. Ainsi, l'Arrêté interministériel 14421/2008 du 03 juillet 2008 fixant les modalités de recouvrement à titre transitoire des redevances et ristourne sur les substances minières destinées à l'exportation a été adopté afin que tous les produits miniers destinés à l'exportation puissent faire l'objet de paiement de redevances et ristourne minières.
	Recommandation N°11	Les opérations d'exportations illicites de pierres précieuses et de l'or sont très souvent constatées au niveau des frontières et dans les zones sous douane. Jusqu'à présent, la Police minière n'est pas autorisée à agir dans ces zones à cause d'autres réglementations en vigueur. Il est plutôt recommandé de responsabiliser les agents responsables de la sécurisation des frontières et les agents de la douane qui sont présent dans ces zones. Il est aussi recommandé de renforcer les dispositifs de sécurité et de contrôle dans tous les aéroports surtout l'ouverture des vols internationaux dans les aéroports régionaux de Nosy Be, Majunga, Fort Dauphin et Tuléar.
Présentation générale des activités d'orpaillage	Page 6	Définition de l'orpaillage à rectifier conformément à l'Article 2 du Code Minier : « Orpaillage : l'exploitation des gîtes alluvionnaires d'or par des techniques artisanales, à l'exclusion des travaux souterrains »
Circuit administratif des activités d'orpaillage	Page 7 - figure2	Les titulaires de permis n'exercent généralement pas de l'activité d'orpaillage



Annexe n°02 : Réponses de l'ANOR suivant mail du 17 octobre 2022



AGENCE NATIONALE DE LA FILIERE OR

A L'ATTENTION DE LA COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT PROVISOIRE N° 03/22-ADM/AUDIT/ROP/OR DU 20 SEPTEMBRE 2022

1. SUR LA MISE A DISPOSITION DES CARTES D'ORPAILLAGE PAR L'ANOR – Page 12

... Or selon les Communes, en raison de l'insuffisance, de l'absence, du retard de l'édition ou livraison des cartes d'orpailleurs par l'ANOR, elles ont recours au service de l'OPCI pour produire lesdites cartes et même bien avant l'installation de l'ANOR Maevatanàna, le 14 juin 2021, en vue de faciliter les activités de suivi et de sensibilisation des orpailleurs dont la livraison des cartes d'orpailleurs. Cette situation représente une défaillance dans le système de gestion et de suivi des cartes d'orpailleurs notamment dans le recensement des orpailleurs. En effet, certaines données risquent d'échapper à l'ANOR, structure chargée de produire les cartes et de publier des statistiques relatives à la filière or, notamment les statistiques sur les cartes vendues et incidemment sur les orpailleurs titulaires desdites cartes.

AVIS DE L'ANOR :

La mise à disposition des cartes au profit des Communes aurifères requiert des préalables incontournables dont notamment l'état des lieux, la réalisation des actions de sensibilisation, un recensement même superficiel, et par-dessus tout, la volonté manifeste de la commune à formaliser les orpailleurs de sa circonscription.

Par ailleurs, l'ANOR doit toujours veiller à ce que les cartes distribuées soient utilisées à bon escient. L'expérience démontre jusqu'ici que seulement 10 à 20 % des cartes remises aux communes sont effectivement octroyées aux orpailleurs.

Un autre point à soulever est que le coût de l'édition des cartes d'orpaillage n'est pas moindre et que cela demande à ce que les communes s'impliquent fermement pour générer des recettes de par la gestion des activités aurifères de leurs circonscription. Car il faut noter que l'ANOR n'est pas bénéficiaire de part des recettes des droits d'orpaillage lesquelles reviennent intégralement aux Communes.

2. SUR LA RIGUEUR OU NON DE L'ANOR ET DES COMMUNES – Page 14

Au-delà de ces problèmes, la Cour a relevé une part de négligence aussi bien du côté des Communes que du côté de l'agence de l'or dans la tenue et gestion des registres ou listes d'orpailleurs. En effet, d'une part, les Communes ne sont pas motivées dans cette démarche administrative. D'autre part, une certaine passivité de l'agence est constatée du fait de ses ressources réduites¹² et du fait qu'elle n'effectue pas les diligences nécessaires pour avoir les données collectées auprès des Communes mais se cantonne à la livraison des documents et à l'attente de leur retour. D'ailleurs, l'ANOR dénonce, à cet effet, l'absence de moyen coercitif dans les textes face aux Communes qui n'exécutent pas leurs obligations. Enfin, l'absence de communication par l'ANOR des registres ou listes des orpailleurs à la DIR démontre aussi le manque de rigueur de l'agence.

AVIS DE L'ANOR :

- Nous proposons la reformulation suivante :

« Au-delà de ces problèmes, la Cour a relevé quelques défaillances aussi bien du côté des Communes que du côté de l'Agence de l'or dans la tenue et la gestion des registres ou listes d'orpailleurs.

En effet, d'une part, les Communes ne sont pas motivées dans cette démarche administrative. D'autre part, les actions de l'Agence sont freinées du fait de ses ressources réduites et du fait qu'elle est à cet effet, limitée dans les opérations de collecte de données. A noter à cet égard que jusqu'ici la Loi a prévu des dispositifs de suivi administratifs et non des collectes physiques par l'ANOR.

Sur ce point, l'ANOR évoque que si une grande part de la mission de formalisation des orpailleurs est attribuée aux Communes, l'ANOR n'a cependant pas un lien hiérarchique avec celles-ci pour les y contraindre.

Enfin, il est à soulever également que la non-communication par l'ANOR des registres ou listes des orpailleurs aux DIR peut causer une faille dans la traçabilité des acteurs.

- SUR LA DERNIERE PHRASE DANS L'ENCADRE :

Il faut remarquer que les Registres et listes des orpailleurs que l'ANOR est censée communiquer aux DIR sont ceux qui proviennent des Communes.

Le défaut de communication est dès lors depuis la base et non au niveau de l'ANOR. Et encore une fois, il est à souligner que l'ANOR, même en travaillant étroitement avec les Communes, n'est pas à même des les contraindre.

D'où la recommandation que nous proposons : Intensifier la déconcentration de l'ANOR pour une gestion de proximité plus efficiente.

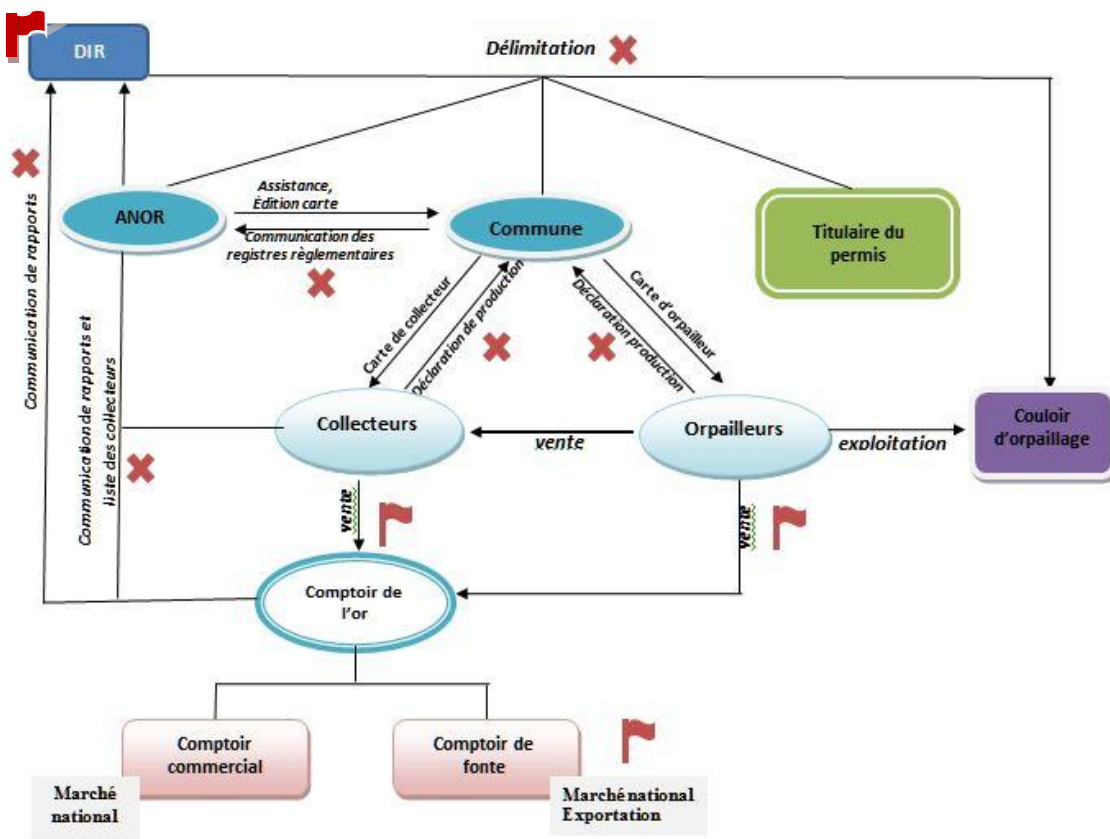
3. SUR LE TABLEAU 20 : COMPARAISON DES QUANTITES D'OR EXPORTEES

- ⇒ Rectification : Les 1003 kg d'or de 2021 représentent la totalité de l'achat effectué par la BFM et non des exportations.

Annexe n°05 : Insuffisance de traçabilité dans le circuit de la production et la commercialisation de l'or

Légende :

: pratique non conforme à la réglementation



: risque élevé de non-conformité