

A landscape of baobab trees in Madagascar under a blue sky with light clouds. The trees are tall and slender with thick, textured trunks and sparse green foliage. A dirt road is visible in the foreground.

# **Les enjeux des droits des Communautés locales face à l'exploitation minière à Madagascar: quels défis à surmonter?**

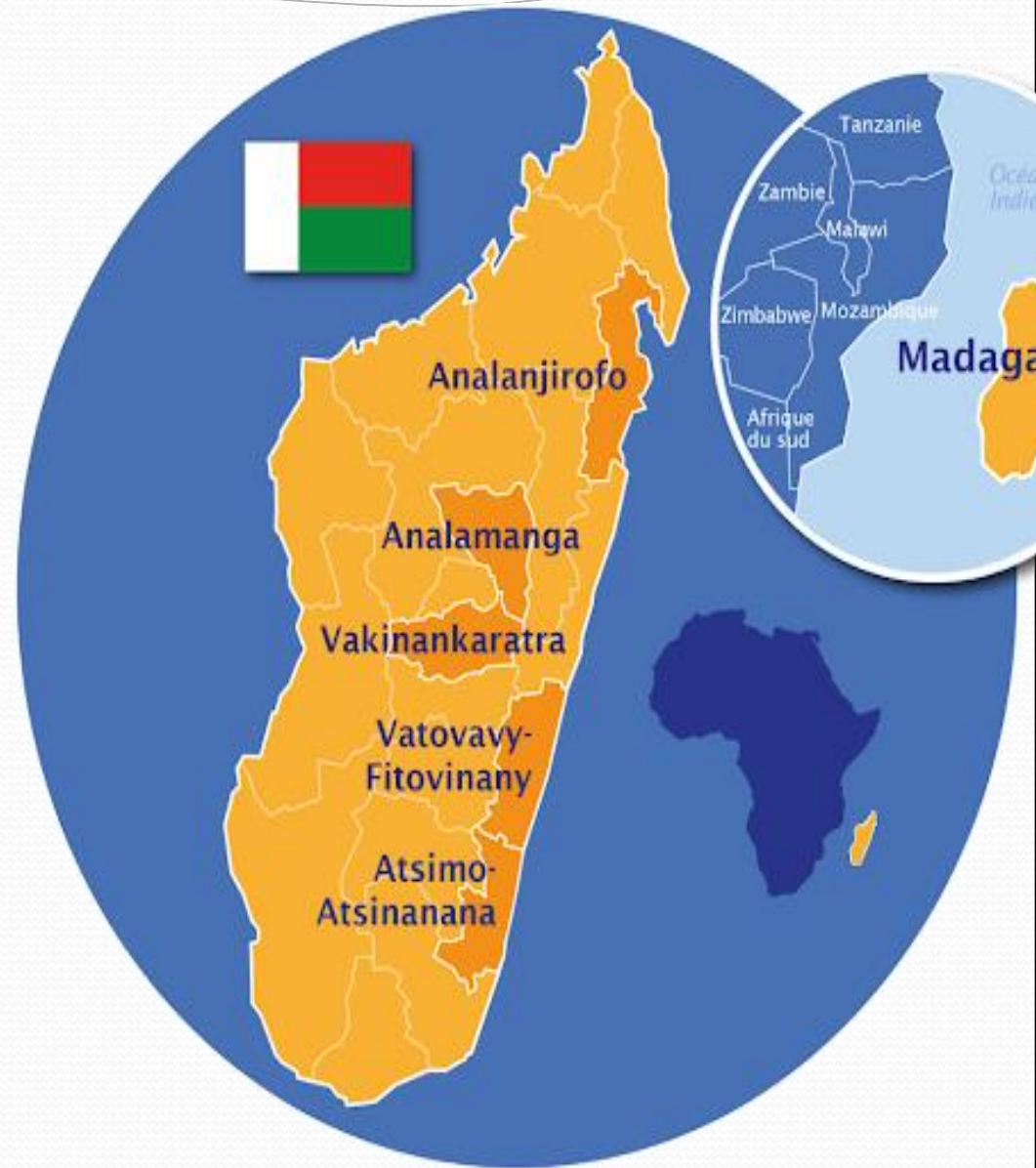
**Saholy RAMBININTSAOTRA**  
**Professeure de Droit à l'Université**  
**d'Antananarivo-Madagascar**  
**Présentation: UQUAM**  
**Montréal 21 octobre 2024**

# PLAN

- Introduction
- Instruments internationaux qui encadrent les droits locaux face aux activités de développement
- Analyse critique des instruments juridiques au niveau national
- Conclusion

# Madagascar en un coup d'œil

- **Habitants:** + de 30 millions en 2023 (BM, 2024) avec croissance démographique (+2,8% /an)
- **Importantes réserves minières** (nickel, or, titane, graphite, cobalt, ilménite et pierres précieuses)
- **Contribution industries extractives au PIB:** 190 M USD (Rapport annuel BCM 2020)
- **Taux de pauvreté:** 80,7 % en 2023, soit 2,15 USD /personne/jour BM 2024).
- **Corruption élevé:** 145/180 (IPC 2023)





# Madagascar acteur clé dans la dynamique mondiale de la transition énergétique et technologique

- **Minerais de transition**

- ✓ Liés aux besoins de la transition énergétique vers des énergies plus vertes
- **Accord de Paris et minéraux de transition :**
  - ✓ Selon l'AIE, la réalisation des objectifs climatiques pourrait quadrupler la demande de minéraux de transition.
- **Métaux concernés :** le lithium, le cobalt, le nickel, et le graphite.
- 2<sup>è</sup> producteur de **cobalt** en Afrique (agence Ecofin)

- **Minerais critiques**

- Essentiels pour l'économie mondiale
- ✓ Risques d'approvisionnement
- ✓ Enjeux géopolitiques
- ✓ Impacts environnementaux

- **Métaux concernés**

les terres rares, le cobalt, le graphite, et le lithium.

## IMPORTANCE DE CES MINERAIS

- **Indispensables pour le développement des technologies propres:**
  - ✓ Batteries pour véhicules électriques (lithium, cobalt, nickel).
  - ✓ Énergies renouvelables (panneaux solaires, éoliennes nécessitant des terres rares).
  - ✓ Électronique avancée (composants high-tech utilisant des terres rares et autres métaux critiques).
- **Opportunités économiques**
  - ✓ Augmentation du revenu de l'Etat
  - ✓ Attraction des investissements étrangers
  - ✓ Création d'emploi, etc.
  - ✓ En 2013 le nickel rapporte environ un milliard de dollars par an (Rapport Knox 2017).
  - ✓ Rio Tinto et Ambatovy, Grand géant minier (nickel, cobalt, lithium) contribuent à environ **1,5 % du PIB et représentent entre 30 et 60 % des recettes d'exportation (BAD, 2023)**



SR

## **Droits locaux-Activités minières - ODD**

### **ODD 1: Pas de pauvreté**

- ✓ Activités minières peuvent affecter les droits fonciers locaux en influençant leurs moyens de subsistance

### **ODD 10 : Réduction des inégalités**

- ✓ Besoin de reconnaissance des droits locaux (coutume) pour réduire les inégalités liées aux activités minières

### **ODD 12 : Consommation et production responsables**

- ✓ Besoin d'assurer une production responsable en minimisant les impacts des activités minières sur l'environnement et les communautés locales

### **ODD 16 : Paix, justice et institutions efficaces**

- ✓ Nécessité de reconnaître le droit d'accès à l'information, et à la participation aux prises de décision des communautés locales

## Quelques enjeux

- **Reconnaissance limitée** des droits fonciers locaux, y compris leurs droits des usages
- **Faible répartition des avantages** au profit des communautés locales
- **Manque de considération** pour l'environnement
- **Participation limitée** à la gouvernance
- **Insuffisance d'information et de connaissances** au sein de la population et faible prise en compte de leurs **besoins réels** dans les processus de **compensation et d'expropriation**

## Problématique

- Dans quelle mesure le cadre juridique en vigueur à Madagascar renforce-t-il ou réduit-il la vulnérabilité économique du pays et des communautés locales ?
- Comment les lois minières garantissent-elles une redistribution juste des bénéfices économiques aux populations locales, et quels mécanismes existent pour favoriser leur participation inclusive dans la gestion des projets miniers ?
- De quelle manière le cadre légal prend-il en compte les enjeux environnementaux tout en respectant les droits des communautés locales affectées par les projets miniers ?





## I-Quelques instruments juridiques internationaux encadrant les droits locaux liés aux activités minières

- Principe 1 de la Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm) de 1972
- Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992
- Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (2011)
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981
- Accord de Paris (2015)
- Convention sur la diversité biologique (1992)

## II-Analyse critique du cadre juridique national

### A- Réflexions sur la propriété étatique des ressources minières et son impact sur les droits locaux

#### Politique générale de l'Etat en matière de mines (Décret n° 2015-996 du 23 juin 2015)

##### Nation propriétaire des ressources minières

- Nation désigne généralement l'ensemble de la population d'un pays.
- L'affirmation « la nation détient la propriété des ressources minières » suggère un partage équitable des bénéfices pour promouvoir une approche inclusive.
- Etat régulateur? Pourquoi pas Etat fiduciaire ?

#### Loi n° 2023-007 du 27 juillet 2023 Portant refonte du Code Minier (investissements < ou = 37 millions de \$ canadien)

##### Etat propriétaire des ressources minières?

- Tendance à une propriété exclusive
- Certaines personnes s'approprient la gestion des biens, excluant les tiers ayant des intérêts légitimes dans l'usage, la conservation et le partage des bénéfices

## II-Analyse critique du cadre juridique national

### A- Réflexions sur la propriété étatique des ressources minières et son impact sur les droits locaux

#### Politique générale de l'Etat en matière de mines (Décret n° 2015-996 du 23 juin 2015)

##### Etat régulateur?

-Revirement par rapport à la propriété des ressources minières par la Nation.

##### Rôle régulateur:

- ✓ Etat n'est pas directement impliqué dans l'exploitation mais se limite à surveiller les activités
- ✓ Limitation du contrôle stratégique sur la gestion, le développement, et l'utilisation des ressources

#### Loi n° 2023-007 du 27 juillet 2023 Portant refonte du Code Minier

Etat propriétaire - tendance au droit civil: propriété exclusive et absolue dans la jouissance des biens

##### Pourquoi pas Etat fiduciaire ?

- ✓ Gestion des ressources minières dans l'intérêt public et au bénéfice de la population
- ✓ Gardien ou un administrateur des ressources naturelles au nom du peuple et des générations futures
- ✓ Promotion de la transparence dans la gestion des revenus, et garant d'une répartition équitable des bénéfices
- ✓ Inclusion et justice sociale

## B-Analyse des cadres politique et juridique sur la répartition des bénéfices résultant de la propriété étatique des ressources minières

**Politique générale de l'Etat en matière de mines (Décret n° 2015-996 du 23 juin 2015)**

Nation propriétaire des ressources minières?

Nation désigne généralement l'ensemble de la population d'un pays.

L'affirmation « *la nation détient la propriété des ressources minières* », implique que **les bénéfices économiques** issus de ces ressources devraient être **partagés équitablement entre tous les membres de la société**, promouvant ainsi une approche **inclusive**

**Loi n° 2023-007 du 27 juillet 2023  
Portant refonte du Code Minier  
(investissements < ou = 37 millions de \$ canadien)**

Etat propriétaire des ressources minières?

Tendance à **une propriété exclusive**  
Certaines personnes se considèrent seuls maîtres dans la gestion des biens et ont tendance à exclure les « tiers » qui ont des intérêts légitimes dans l'usage, la conservation et éventuellement, le partage des bénéfices générés par la gestion des ressources .

## B1-Conséquence la propriété étatique des ressources minières

### Politique générale de l'Etat en matière de mines

#### Etat régulateur?

-Revirement par rapport à la propriété des ressources minières par la Nation.

#### Rôle régulateur:

- ✓ Etat n'est pas directement impliqué dans l'exploitation mais se limite à surveiller les activités
- ✓ Limitation du contrôle stratégique sur la gestion, le développement, et l'utilisation des ressources

### Loi n° 2023-007- Code Minier

(Etat propriétaire des ressources)

**Etat propriétaire** - tendance au droit civil: propriété exclusive et absolue dans la jouissance des biens

#### Plutôt Etat fiduciaire ?

- ✓ Gestion des ressources minières dans l'intérêt public et au bénéfice de la population
- ✓ Gardien ou un administrateur des ressources naturelles au nom du peuple et des générations futures
- ✓ Promotion de la transparence dans la gestion des revenus, et garant d'une répartition équitable des bénéfices
- ✓ Inclusion et justice sociale



SR

## B.2- Faibles redevances et clauses de stabilité favorisant les investisseurs et : quels bénéfices économiques pour le pays ?

**Code minier ( < ou = 37 millions de \$ canadien)**

### Redevances

- ✓ Droits et Taxes Spéciaux sur les Produits Miniers (DTSPM): **5% de la valeur des produits des Mines à l'exportation.**
- ✓ Sur les 5%: 2% Ristourne pour les CTD et 3% au profit de l'Etat et ses démembrements (art. 283 code minier)

**LGIM (investissements > 37 millions de \$ Ambatovy): 2% avec abattement de 50%** sur les produits des mines finis transformé

### Clauses de stabilité

- ✓ Impôt sur les revenus: Exempt du minimum de perception
- ✓ Taux réduit d'impôt retenu à la source de 6,75%, au lieu du taux standard de 10% au profit des prestataires étrangers qui fournissent des services aux sociétés minières nouvellement installées
- ✓ Exonération des droits de douane et d'importation, et le remboursement de la TVA sur les acquisitions locales...

### Injustice Environnementale et Inégalités Économiques

- ✓ Le faible taux de redistribution des revenus illustre une injustice environnementale.
- ✓ Cela crée des défis d'inégalités économiques et d'équité dans le partage des bénéfices des ressources minières

### Absence de souveraineté dans la rédaction des textes et dans l'exploitation des ressources

- ✓ **Influence décisive des bailleurs de fonds** dans la rédaction des législations
- ✓ intervention des bailleurs dans les politiques, les avantages accordés aux investisseurs et les conditions d'exploitation renforce le pouvoir de négociation des exploitants

### Conséquences pour le Pays

- ✓ Arrangements défavorables pour les communautés locales
- ✓ Répartition inéquitable des bénéfices issus de l'exploitation minière
- ✓ Clause de stabilité: Atteinte à la souveraineté économique du pays



SR

## C-1 Déficit de gouvernance et opacité persistante dans le secteur minier

### Loi n° 2023-007 du 27 juillet 2023 Portant refonte du Code Minier

**ITIE:** vérification et publication complète les paiements effectués par les entreprises, et les revenus perçus par les gouvernements

-Art. **297**: Obligation du titulaire du permis minier à se conformer aux normes de l'ITIE de:

- ✓ Déclarer aux autorités les paiements à l'État,
- ✓ Publier les informations sur la propriété effective,
- ✓ Rendre publics les contrats et licences ainsi que les informations partagées avec le public.

### Analyses critiques

-Pas d'obligation pour l'Etat de publier les informations relatives au paiement effectués par les entreprises et les réalisations économiques, environnementales et sociales

-Pas d'obligation pour l'Etat de rendre public les contrats miniers (Cf. Norme ITIE 2019)

- **Non-publication** de tous les contrats miniers dans les rapports de l'ITIE
  - ✓ Empêche la société civile et les communautés locales de débattre, de formuler des recommandations, et de surveiller les activités minières,
  - ✓ Limite la participation démocratique et affaiblit la prise de décision inclusive.

## C. 2 Gouvernance défailante par la faible reconnaissance du droit à l'information

- **Le droit d'accès à l'information permet** aux communautés locales et aux parties prenantes de comprendre les impacts sociaux, environnementaux et économiques de l'exploitation extractive, et de participer activement aux décisions les concernant
- Reconnu par la Constitution (art. 11)
- Charte de l'environnement (art. 14)
- Code de la communication médiatisée (art. 5)
- La décision n°13-HCC/D3 du 31 août 2020 relative à ce Code « ***Le droit à l'information implique un accès public aux données, nécessitant la levée des secrets et des obstacles qui empêchent les citoyens d'obtenir des informations d'intérêt général, qu'elles soient gouvernementales, administratives ou économiques*** »

- **Droit d'accès à l'information et textes miniers**

### 1-Code minier

Les rapports et études fournis par les titulaires des permis miniers. (art. 47) **sont confidentiels pendant la durée de validité des permis**

### 2- Loi sur les grands investissements miniers (investissements > à 37 millions de \$ canadien) (art. 112)

L'État s'engage à **ne pas divulguer** l'information industrielle, financière (...) fournie par les titulaires, sauf si elle est déjà publique, non confidentielle, ou avec leur consentement exprès

- Textes miniers, **en contradiction avec la Constitution et les autres lois**, sur la transparence des informations.
- Aucune donnée sur la **dégradation de la santé humaine, de l'environnement ou de la sécurité des travailleurs**, ne devraient rester **confidentielles**

## C.3 Incertitude de participation publique dans les processus décisionnels liés à l'environnement et aux aspects socio-culturels

- Participation du public à la prise de décision sur l'environnement est consacrée par **le décret n° 99.954 révisé de 2004 sur la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement** et son arrêté d'application (Arrêté n° 6830/2001 du 28 juin 2001 )
  - Ces textes **limitent la participation du public à l'émission de ses « avis et préoccupations »** par rapport au projet qui peut affecter ses droits
  - Des **facultés et latitudes sont accordées au promoteur pour la production d'un mémoire de réponse** relative aux résultats de la participation du public à l'évaluation environnementale (art. 12, 25, 27, 44 )
- Ces **options de choix** masquent les droits du public à **négoier** ses attentes et à refuser son consentement lorsque ses priorités légales ne sont pas correctement prises en compte.
  - Absence de **sanctions et de recours possibles en cas de non communication des informations au public**. Ce qui peut favoriser des abus de pouvoir et réduire la responsabilité des acteurs concernés
  - **Flous sur les obligations** liées aux information et la consultation du public touché engendre des conflits d'intérêts et peut aboutir à des **décisions** qui ne **reflètent pas les besoins** des communautés concernées.



## D-Droit foncier et exploitation minière : défis liés à l'indemnisation et à la compensation

### Activités minières et déplacements involontaires :

- Les activités minières peuvent provoquer des déplacements involontaires nécessitant des compensations.
- Problème : Les termes relatifs à ces compensations sont mal définis dans les textes en vigueur

### Incertitudes sur les compensations :

Mode de paiement: en nature ou en espèces ?  
Sous forme d'autres biens en échange des terres ou des ressources ?

### Cadre juridique flou :

L'art. 299 prévoit une convention écrite entre le titulaire du permis minier et le propriétaire du sol pour définir leurs droits et obligations respectifs.

### Définition de "personne déplacée" vague :

- ✓ Pertes de maisons?
- ✓ Perte d'accès aux ressources naturelles?
- ✓ Perte de sources de revenus?

### Absence de cadre juridique clair pour les barèmes d'indemnisation

- ✓ Pas de législation spécifique qui fixe les barèmes d'indemnisation.
- ✓ Les indemnités sont évaluées au cas par cas lors des enquêtes menées

### Conséquences :

- ✓ Disparités importantes dans les indemnités accordées.
- ✓ Influence des acteurs sociaux puissants dans la détermination des montants d'indemnisation
- ✓ Favorise des inégalités dans les compensations versées aux titulaires du droit foncier
- ✓ Porte ouverte à l'arbitraire.
- ✓ Risque accru d'injustice environnementale pour les populations affectées



## **Loi n° 2023-007 du 27 juillet 2023 Portant refonte du Code Minier (investissements < ou = 37 millions de \$ canadien)**

- Obligation de constituer une provision environnementale dédiée à la réhabilitation, à la protection de l'environnement, ainsi qu'au reboisement
- Obligation pour les titulaires du permis minier de se conformer aux normes de l'ITIE, y compris les publications de la propriété effective et des contrats

## **Mise en œuvre effective ?**

- Pas de texte d'application disponible
- Pas de publication du contrat ni de de la propriété effective

## E-1 Manque de mesures de sécurité et de responsabilité en cas de risques sur l'environnement

- Quelques risques liés aux activités minières qui nécessitent une réglementation stricte:

**-Utilisation de produits chimiques toxiques et dangereux** qui peuvent provoquer des risques d'accidents:

- ✓ Pollution des sols, de l'air de l'eau par des produits chimiques peut s'accumuler dans les cultures et la faune, mettant en danger la santé des consommateurs
- ✓ Pollution affectant la santé et l'environnement (communautés et écosystème.)

- Préjudices réparables selon le code minier
- ✓ Violation des sépultures, des édifices ou des sites culturels ou culturels, pendant l'accomplissement des travaux miniers (art. 260),
- ✓ Violation de la réglementation en matière de sécurité du travail, d'hygiène et de travail (art. 271),
- ✓ Dégradation de l'environnement (art. 254 code minier),
- ✓ Dommage occasionné à la propriété superficielle privée ou publique, ainsi qu'à l'environnement (art. 306 ).

## E-2 Responsabilités en cas d'atteinte à environnement et à la santé humaine

Responsabilité civile: objective (art. 271 décret 2006-910)

**Lien de causalité:** Régime de droit commun où charge de preuve revient au plaignant.

- ✓ **Grande diversité des atteintes** à l'environnement rend difficile l'établissement d'un lien de causalité entre le préjudice subi et la cause (pollution diffuse provenant de multiples sources)
- ✓ **Rareté et coût élevé de l'expertise** (niveau de technicité élevé), d'où difficulté d'envisager la responsabilité civile pour réparer les dommages causés aux personnes et à l'environnement.

- **Risques- faible prise en compte :**

**Plan de réponse d'urgence:** protocoles d'évacuation et des plans de communication

**Systèmes de surveillance**

environnementale pour détecter les impacts en temps réel, notamment la qualité de l'eau, de l'air et du sol, ainsi que la santé des écosystèmes environnants

**Planification à long terme** en tenant compte de la gestion des risques dans la planification et des impacts futurs sur l'environnement et les communautés.

**Assurance et responsabilité:**

souscription obligatoire à des polices d'assurance pour couvrir les coûts liés aux accidents ou aux dommages environnementaux

## E-3 Responsabilités en cas d'atteinte à environnement et à la santé humaine

### Responsabilité civile

- ✓ **Personnes responsables:**  
Opérateur/titulaire du permis minier
- ✓ **Causes d'exonération:** Flou
- ✓ **Durée de la responsabilité:**  
Flou
- ✓ **Eventuellement l'existence d'un système de garantie d'indemnisation :** Flou.

### Responsabilité pénale (LGIM Ambatovy)

Les crimes économiques et environnementaux sont de la compétence du Centre d'Arbitrage International les différends (CIRDI)(art. 137)

#### CIRDI:

- ✓ Investisseurs gagnent presque toujours et il est impossible de faire appel des décisions.
- ✓ Les transnationales peuvent saisir directement le CIRDI alors qu'elles ne sont même pas parties aux Traités de protection des investissements.
- ✓ Le recours aux juges et avocats de cet arbitrage international est très cher et très peu PMA gagne au procès y afférent...

## Conclusion

- Possibilité de promouvoir la justice environnementale en pratiquant l'exploitation responsables, une participation citoyenne significative, une répartition juste et équitable des bénéfices associant la transparence financière, et des mécanismes de responsabilités
- Des acquis sont constatés mais la route pour la recherche de la justice environnementale est encore longue
- La balance est souvent déséquilibrée en faveur de certains acteurs étatiques et minorités économiquement puissantes.
- Parfois appuyés et dirigés par des bailleurs de fonds internationaux, ces acteurs exercent une influence sur les législations et décisions concernant les avantages économiques et les droits environnementaux des communautés locales
- Les mesures visant à réduire les injustices environnementales (transparences, partage équitable des avantages et la promotion d'investissements responsables prenant en compte les dimensions sociales, environnementales et économiques), sont sujettes à interprétation, et parfois même hostile...
- Dans la quête de cette justice environnementale, le profit ne doit pas devenir « **l'épée de chevet** » des **multinationales**, ni de l'Etat. "*La justice environnementale exige que les communautés qui supportent le fardeau de l'extraction des ressources en récoltent également les avantages.*" (Vandana Shiva, militante écologiste et philosophe indienne).

## Quelques éléments de la bibliographie

- Andriamalala, G., & Gardner, C. J. (2010). "L'impact de l'industrie minière sur la gouvernance des ressources naturelles à Madagascar." *Conservation and Society*, 8(3), 226-239.
- Bertrand, A. (2008). "La réforme foncière à Madagascar : Des avancées majeures, des enjeux à clarifier." *Revue Internationale des Études du Développement*, 196, 45-60.
- Campbell, B., et David Szablowski, 2019. "Contesting Extractive Governance : Power, Discourse, Violence, and Legality" Introduction, numéro special *Extractive Industries and Society*, Volume 6, Issue 3, July 2019, p 635-641.  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X19301479>
- Campbell, B., Etienne Roy Grégoire, et Marie-Christine Doran. 2017. « The Complex Terrain of Rights-Based Approaches : From the renewal of development practices to depolitization ? » dans la *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 38, no 2, p. 169-183.
- Campbell, B., 2010, « Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement ? » (Presses de l'Université du Québec (PUQ), Québec, CRDI, Ottawa et Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala)
- Campbell, B. et Sarrasin B. (2012), « Introduction », dans Laforce M., Campbell B. et Sarrasin B. (dir.), *Pouvoir et régulation dans le secteur minier. Leçons à partir de l'expérience canadienne*, Québec, PUQ, p. 1-8. [rédaction de 50% du contenu]
- Sarrasin, B. (2010), « Développement minier et protection de l'environnement à Madagascar », dans Bonnie Campbell (dir.), *Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement?*, Québec, PUQ, Centre de recherche pour le développement international et Nordiska Afrikainstitutet, p. 143-174.

