



REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



PASIE Projet d'Amélioration de la
Surveillance de l'Industrie
extractive en Afrique francophone
subsaharienne

***RAPPORT DEFINITIF N°08/21-ROD/ADM/AP2 DU 10 NOVEMBRE 2021
SUR L'AUDIT DE CONFORMITE DE LA COLLECTE, DE LA
REPARTITION ET DU TRANSFERT DES RECETTES MINIERES NON
FISCALES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES
AINSI QUE DE LA PRISE EN CHARGE ET DE L'AFFECTATION
EFFECTIVE PAR CES COLLECTIVITES***

Gestions : 2016 à 2019

SOMMAIRE

<i>SYNTHESE</i>	II
<i>GLOSSAIRE</i>	VI
<i>LISTE DES ABREVIATIONS</i>	VII
<i>LISTE DES TABLEAUX</i>	VIII
<i>INTRODUCTION</i>	1
<i>PRESENTATION GENERALE DES RISTOURNES MINIERES</i>	7
<i>ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE</i>	7
<i>I- COLLECTE DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE</i>	9
<i>II- REPARTITION ET TRANSFERT DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE</i>	20
<i>III- PRISE EN CHARGE ET AFFECTATION EFFECTIVE DES RECETTES MINIERES NON FISCALES TRANSFEREES</i>	28
<i>CONCLUSION</i>	43
<i>DELIBERE</i>	45
<i>ANNEXES</i>	46

SYNTHÈSE

A Madagascar, le secteur minier génère une source importante de revenus aussi bien pour les compagnies minières que pour l'État et de surcroît la population. En effet, de 2016 à 2019, la contribution des industries extractives n'a cessé d'augmenter et représente en moyenne 6,5% du PIB du pays¹. Parmi les recettes issues du secteur minier qui font l'objet de transfert aux collectivités locales décentralisées figurent les ristournes minières et les frais d'administration minière.

Le thème « Audit de conformité de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux collectivités territoriales décentralisées ainsi que de la prise en charge et de l'affectation effective par ces Collectivités » a été retenu par la Cour des Comptes afin d'apprécier la rigueur et la transparence dans la gestion des recettes non fiscales issues du secteur minier, de la collecte au niveau central jusqu'à la prise en charge au niveau des collectivités bénéficiaires. Le présent audit a pour objectif global de *s'assurer que les Ministères en charge des mines et des finances et leurs démembrements ainsi que les collectivités territoriales décentralisées concernées, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, gèrent conformément à la réglementation les recettes non fiscales issues du secteur minier.*

Les observations sur les faits constatés ainsi que les recommandations ressortant des analyses portant sur les conformités aux normes et règles applicables seront développées autour des trois objectifs spécifiques suivants :

Objectif spécifique n°1 : *Vérifier si les recettes minières non fiscales ont été déterminées, liquidées et recouvrées conformément aux textes réglementaires en vigueur par les Directions régionales des mines, le Bureau de Cadastre Minier de Madagascar (BCMM) et les comptables publics.*

Dans cette optique, des situations de non-conformité sont constatées dans le processus de collecte des ristournes minières et des frais d'administration minière (FA) bien que le calcul de liquidation de ces deux recettes soit respecté.

Pour les ristournes minières, celles-ci concernent l'absence d'un dispositif formel pour apprécier la valeur des substances minières, la présence d'un cas de non-respect de délai d'émission des ordres de versement des ristournes minières alors que l'ordre de versement est la pièce indispensable pour pouvoir payer les ristournes minières. En ce qui concerne les frais d'administration minière, le paiement des FA par tous les titulaires de permis miniers n'est pas encore effectif et les FA ne sont également pas payés dans le délai prescrit par la réglementation.

Ainsi, la Cour recommande :

- *au Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques (MMRS) de doter tous les services concernés de moyens adéquats leur permettant de s'abonner aux sites spécialisés en vue de mieux estimer la valeur des produits miniers et ce, en phase avec les cours mondiaux, de réglementer la valeur marchande des substances minières par la prise d'un arrêté annuel ou semestriel, de mettre en place un système de contrôle permanent des opérations minières tout au long du processus notamment la présence obligatoire de l'Administration minière sur le lieu d'exploitation afin de s'assurer que toute production fait l'objet de paiement de ristournes minières, entre autres un système de passage obligé pour mieux collecter les informations et les ressources issus des exploitations, de signer les projets*

¹ Rapport annuel 2019 de la Banque Centrale de Madagascar

d'annulation de permis en cas de non-paiement des FA et enfin, de prendre les décisions adéquates pour l'application des dispositions prévues par l'article 172 de la loi n°2005-021 portant Code minier : « le non-paiement des frais d'administration minière annuels par carré dans le délai légal est sanctionné par l'annulation du permis correspondant, après épuisement des procédures de droit ».

- *aux Directions régionales des mines de mettre en place un système de suivi des produits exportés et réellement vendus jusqu'à l'épuisement des stocks à l'extérieur de la société Ambatovy mais également de se conformer aux dispositions 5.3. du Protocole d'accord entre le MMRS et la société Ambatovy en ce qui concerne le contrôle inopiné des modalités d'évacuation des produits miniers extraits et des modalités de transport des produits transformés vers le lieu de chargement et d'exportation.*
- *à l'Administration minière (Ministère central et toutes les Directions régionales des mines) de toujours respecter les dispositions en vigueur sur le délai d'émission des ordres de versement afin de ne pas retarder le paiement des ristournes par les sociétés minières.*
- *au BCMM d'intensifier les actions de recouvrement des FA par la mise en place d'un dispositif de sensibilisation des titulaires de permis minier pour le paiement des FA, de renforcer les contrôles du paiement des FA dans le délai légal et d'innover le système de notification des permissionnaires afin de revoir le processus en place pour intégrer la liste de tous les permissionnaires à chaque notification et le système de suivi des notifications envoyées et enfin, de lancer une discussion avec le MMRS sur les possibilités d'application des mesures strictes en cas de non-paiement des frais d'administration minière dans le délai légal.*
- *au MMRS et au BCMM de mettre en place un système de coordination de travail en vue d'un renforcement de recouvrement des FA.*

Objectif spécifique n°2 : *Déterminer si les recettes minières non fiscales ont été réparties et transférées par les Directions régionales des mines, le BCMM et les comptables publics entre les différents bénéficiaires conformément à la réglementation en vigueur.*

Sur cette question, il a été observé que les clés de répartition des ristournes minières du projet Ambatovy et des frais d'administration minière ont été bien respectées. Toutefois, la Cour a relevé que pour la société Graph Mada, les quotes-parts de ristournes minières antérieures à 2018, devant revenir au FNP, ont été réparties au niveau des CTD bénéficiaires. Concernant le délai de transfert des ristournes minières au niveau des postes comptables publics, le mécanisme d'acheminement par voie postale des dossiers comptables rallonge le délai de couverture des opérations. De ce fait, l'indisponibilité immédiate des fonds constitue un blocage dans l'exécution des divers programmes d'investissement des collectivités.

S'agissant de la répartition et du transfert des frais d'administration minière, la Cour a constaté que tous les frais d'administration dont s'acquittent les permissionnaires ne sont pas systématiquement répartis, tel est le cas par exemple des crédits de frais d'administration et des frais d'administration liés aux permis en mer. Enfin, le flou des textes réglementaires et des manuels sur la périodicité de la répartition et du transfert des quotes-parts des frais d'administrations minières a été source d'erreurs et de doublons au niveau du BCMM durant l'année 2018. De ce fait, en ce qui concerne les quotes-parts des ristournes minières des provinces non réparties, rien que pour la Trésorerie Générale de Toamasina, le montant logé dans le compte de consignation s'élève à 203 millions Ariary.

Ces constatations ont conduit la Cour des Comptes à recommander :

- *au MMRS de collaborer avec le Ministère chargé de la Décentralisation de mettre en place une plateforme de collaboration et d'échange d'information notamment sur les*

textes relatifs aux ressources des collectivités locales issues du secteur minier, de prendre les mesures nécessaires en vue de la répartition des FA des permis en mer et d'appliquer les mesures de suspension prise au niveau gouvernemental.

- *aux Directions régionales des mines de s'assurer du respect des taux de répartition des ristournes minières conformément à la législation en vigueur lors de la détermination des quotes-parts à allouer à chaque bénéficiaire.*
- *au BCMM de veiller à l'application de son manuel de procédures notamment le respect de la périodicité de la répartition et des transferts de quotes-parts.*
- *au MMRS et au BCMM de collaborer avec le Ministère chargé des finances et le Ministère chargé de la Décentralisation de mettre en œuvre les voies et moyens pour s'assurer de la répartition et du transfert de toute ressource minière non fiscale dévolue aux Provinces aux autres CTD déjà opérationnelles, conformément à la législation en vigueur.*

Objectif spécifique n°3 : *S'assurer que les collectivités territoriales décentralisées ont correctement pris en charge les montants transférés et ont respecté l'affectation effective des recettes minières non fiscales conformément à la réglementation en vigueur.*

Sur ce sujet, la Cour a relevé que la prise en compte des recettes minières non fiscales présente encore des anomalies notamment sur l'inscription de ces recettes dans les documents budgétaires et sur l'estimation des ristournes minières d'Ambatovy dans les documents budgétaires vu l'importance des montants attendus. Il est également constaté la difficulté de prise en charge des FA mais surtout de l'insuffisance de contrôle de la prise en charge de ces recettes.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- *à l'Administration minière de mettre en place un service en charge de l'information des versements estimatifs des ristournes minières d'Ambatovy aux collectivités locales conformément à la réglementation en vigueur ;*
- *aux postes comptables concernés de mettre en place un système de communication avec les CTD pour que ces dernières puissent prendre connaissance des versements effectifs des frais d'administration qui leur sont transférés ;*
- *au BCMM, de renforcer les échanges d'information avec les Collectivités locales pour toute répartition et transfert de quotes-parts prévus.*

En outre, sur ces trois objectifs, des recommandations sont émises à l'attention des entités de contrôle et des entités d'appui.

A cet effet, il est préconisé aux entités de contrôle de collaborer avec les Directions régionales des mines et/ou les comptables publics pour la communication des informations nécessaires afin d'effectuer le contrôle de la prise en charge et de l'utilisation des recettes minières non fiscales, surtout les ristournes minières issues du projet Ambatovy qui font l'objet d'un traitement spécifique.

En ce qui concerne les entités d'appui, il est recommandé à la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG) et à ses démembrements de sensibiliser et de former les collectivités concernées sur les comptes d'imputation des ristournes minières et des FA afin d'assurer la bonne imputation lors de la comptabilisation et à la Direction de la Comptabilité Publique de revoir le mécanisme de traitement des transferts comptables afin de raccourcir le délai de couverture des transferts afin d'assurer d'un traitement égal de la mise à disposition des ristournes minières du projet Ambatovy mais également de revoir la raison d'être de l'instruction n°14-47-G1 du 03 octobre 2014 afin de procéder à son application ou sa modification.

Pour conclure, les résultats de cet audit de conformité permettent d'appréhender la mise en œuvre, au niveau des différents acteurs responsables, de la gestion de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux collectivités territoriales décentralisées ainsi que de leur prise en charge et affectation effective par ces Collectivités.

L'audit a permis également d'observer les spécificités techniques de la gestion des fonds notamment les ristournes minières issues du projet Ambatovy. En outre, des situations de conformité ont été observées aux côtés des violations des dispositions régissant le secteur minier.

GLOSSAIRE

TERME	DEFINITION
Administration minière	Le Ministère chargé des Mines et l'ensemble de ses services centraux et/ou déconcentrés.
Collectivité Territoriale Décentralisée	L'ensemble des collectivités territoriales décentralisées sur le territoire desquelles s'étend, en tout ou partie, le périmètre du projet minier concerné la Région et/ou la Commune, selon le cas.
Carré	La configuration géométrique sur la surface de la terre, qui représente l'unité de base de l'espace à l'intérieur duquel les droits sont conférés par les permis miniers ; chaque carré est la base d'un volume solide en forme de pyramide renversée dont le sommet est le centre de la terre ; les côtés du carré sont de six-cent-vingt-cinq mètres (625 m), orientés Sud-Nord et Ouest-Est parallèlement aux axes de coordonnées Laborde ou selon tout autre système de quadrillage éventuel, adopté ultérieurement par l'Administration minière.
Frais d'administration minière annuels par carré	Le frais dus par le titulaire, en recouvrement des coûts des prestations et de la gestion des droits attachés au permis minier qui sont garantis par l'Administration ; ils sont fixés par carré.
Périmètre	Le carré ou l'ensemble de plusieurs carrés contigus ou jointifs qui font l'objet d'un permis minier ou d'une demande de permis minier.
Périmètre du projet	L'ensemble constitué par le périmètre d'exploitation minière, ainsi que les terrains occupés ou réservés par le titulaire dans le cadre de son projet.
Permis Miniers	Les permis de recherche et/ou d'exploitation, octroyés conformément aux dispositions du présent Code.
Redevance Minière	La 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	La 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.
Substances minérales	Toutes substances naturelles inorganiques, amorphes ou cristallines, solides, liquides ou gazeuses, situées en surface ou en profondeur, ou sous les eaux.
Titulaire	La personne physique ou morale au nom de laquelle le permis minier est libellée.
Transformation	L'ensemble des opérations qui consistent à donner aux substances minérales un autre aspect que celui d'origine, en vue de les valoriser.
Transport	L'acte matériel de déplacement des substances minérales d'un endroit à un autre lieu, tel le déplacement des produits de la mine du lieu de production à celui d'entreposage.

LISTE DES ABREVIATIONS

ACRONYME	DEVELOPPEMENT
AERP	Autorisation Exclusive de Réserve de Périmètres
AMSA	Ambatovy Minerals SA
BCM	Banque Centrale de Madagascar
BCMM	Bureau de Cadastre Minier de Madagascar
BTR	Bordereau de Transfert de Recette
CR	Commune Rurale
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CU	Commune Urbaine
DCP	Direction de la Comptabilité Publique
DGD	Direction Générale des Douanes
DGFAG	Direction Générale des Finances et des Affaires Générales
DGI	Direction Générale des Impôts
DMSA	Dynatec Madagascar SA
DTS	Droit de Tirage Spécial
FA	Frais d'Administration minière
FDL	Fonds de Développement Local
FNP	Fonds national de Péréquation
FOB	Free On Board ou Fret à Bord
IS	Impôt Synthétique
ISC	Institution Supérieure de Contrôle
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions ou Normes internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
LGIM	Loi sur les Grands Investissements Miniers
MMRS	Ministère des Mines et des Ressources Stratégiques
OV	Ordre de versement
PASIE	Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique Francophone Subsaharienne
PCOP	Plan Comptable des Opérations Publiques
PE	Permis d'Exploitation
PIB	Produit Intérieur Brut
PR	Permis de Recherche
RGA	Recette Générale d'Antananarivo
SLD	Service de Liquidation des Droits
TG	Trésorerie Générale
TPIC	Trésorerie Principale Intercommunale de Moramanga

LISTE DES TABLEAUX

<i>Tableau 1 : Récapitulation de l'étendue de l'audit</i>	3
<i>Tableau 2 : Parties responsables concernées et leurs missions relatives à la gestion des ristournes minières et des frais d'administration minière</i>	4
<i>Tableau 3 : Ristournes à payer par la société Ambatovy</i>	12
<i>Tableau 4 : Ristournes à payer par la société Graph Mada de 2016 à 2019</i>	12
<i>Tableau 5 : Comparaison des dates de déclaration de ventes et dates d'émission des ordres de versement pour la société Ambatovy</i>	13
<i>Tableau 6 : Calcul des FA payés par les sociétés Ambatovy et Graph Mada</i>	15
<i>Tableau 7 : Taux de recouvrement des FA par permis par rapport aux permis totaux</i>	16
<i>Tableau 8 : Evolution des FA collectés de 2016 à 2019</i>	16
<i>Tableau 9 : Calcul estimatif du manque à gagner en FA</i>	17
<i>Tableau 10 : Décisions de report de paiement des FA en 2016, 2017 et 2019</i>	18
<i>Tableau 11 : Statistiques des périodes de paiement des FA collectés</i>	19
<i>Tableau 12 : Répartition des ristournes minières versées par la société Graph Mada de 2016 à 2019</i>	20
<i>Tableau 13 : Délais de traitement des transferts des ristournes minières Ambatovy en 2019 et 2020</i>	22
<i>Tableau 14 : Evolution des FA des permis en mer de 2016 à 2019</i>	23
<i>Tableau 15 : Evolution du solde du compte 4192000 de 2016 à 2019</i>	24
<i>Tableau 16 : Comptes d'imputation des frais d'administration minière et des ristournes minières</i>	29
<i>Tableau 17 : Comparaison des prévisions avec les ristournes réellement transférées 2019</i>	32
<i>Tableau 18 : Comparaison des FA transférés et FA comptabilisés</i>	33
<i>Tableau 19 : Libellés des opérations enregistrées dans les relevés bancaires, exercice 2018</i>	34
<i>Tableau 20 : Taux de répartition des charges de fonctionnement et d'investissement des fonds reçus jusqu'au 3^e trimestre 2019</i>	35
<i>Tableau 21 : Situation de décaissement des ristournes minières Ambatovy au mois de février 2020</i>	39
<i>Tableau 22 : Situation de décaissement des ristournes minières Ambatovy de 2018 à 2020 pour les collectivités gérées par la TG Ambatondrazaka et la TPIC Moramanga</i>	39
<i>Tableau 23 : Récapitulatif des travaux réalisés ou en cours dans les sept collectivités de 2018 à 2020</i>	41

INTRODUCTION

➤ Contexte

A Madagascar, depuis de nombreuses années, des réformes sont menées dans le secteur minier et visent principalement à promouvoir l'investissement et à faire en sorte que les retombées économiques générées par le secteur soient bénéfiques pour tous.

Une stratégie a été, ainsi engagée, et centrée sur le renforcement de la gouvernance locale, la décentralisation des recettes fiscales et la fourniture d'une assistance technique aux associations communautaires et aux administrations municipales pour l'intégration de la gestion des ressources minières dans leurs plans de développement. La réforme a été entamée depuis la loi n°99-022 portant Code minier et a été renforcée par 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. Entre autres réformes figurent la modification des dimensions du carré minier et la modification de la définition de la redevance minière pour permettre aux Collectivités Territoriales Décentralisées une mise à disposition rapide de leur quote-part respective.

Etant un domaine très porteur, le secteur minier s'avère une source importante de revenus aussi bien pour les compagnies minières que pour l'État et la population. Le secteur contribue d'une manière importante dans le Produit Intérieur Brut (PIB) du pays. De 2016 à 2019, la contribution des industries extractives n'a cessé d'augmenter avec une moyenne de 1369,4 milliards Ariary, représentant 6,5% du PIB du pays. En effet, la part des industries extractives dans le PIB était de 1174,6 milliards Ariary en 2016 pour atteindre 1575,2 milliards Ariary en 2019, soit une augmentation de 34% sur cette période².

Une vue d'ensemble des recettes issues du secteur minier à Madagascar a permis de ressortir que les recettes peuvent être groupées en quatre catégories en l'occurrence les impôts d'État, les impôts locaux, les droits, frais et redevances sectorielles et les autres paiements et retenues à la source. Elles peuvent, de ce fait, être classées en recettes fiscales et en recettes non fiscales.

Trois (03) recettes issues du secteur minier font l'objet de transfert aux collectivités locales, à savoir l'Impôt Synthétique (IS), les ristournes minières et les frais d'administration minière.

En matière de recettes minières, on parle également de la notion de transferts infranationaux. Il s'agit « *des fonds payés par les entreprises extractives, reçus par des entités de l'État central et transférés à des entités infranationales et/ou à d'autres organismes publics* »³. Ils se distinguent des impôts d'État, payés au niveau de l'État central (Direction Générale des Impôts-DGI et Direction Générale des Douanes-DGD) au sein du Ministère chargé des Finances et des paiements directs infranationaux qui ne nécessitent pas de répartition à une ou plusieurs autres entités publiques. Dans le secteur minier, les transferts infranationaux sont principalement constitués par les ristournes minières et les frais d'administration minière. De ce fait, un aperçu de toutes les recettes issues du secteur minier et celles transférées aux collectivités locales est présenté dans *l'annexe 01*.

Par conséquent, le présent audit a pour but d'encourager une gestion rigoureuse et transparente des recettes non fiscales issues du secteur minier, de la collecte au niveau central jusqu'à la prise en charge au niveau des collectivités bénéficiaires. L'audit a été exécuté par la Cour des Comptes (ISC de Madagascar) dans le secteur minier, avec l'appui technique et

² Rapport annuel 2019 de la Banque Centrale de Madagascar

³ Rapport de réconciliation ITIE 2018

financier du Projet d'Amélioration de la Surveillance de l'Industrie Extractive en Afrique Francophone Subsaharienne (PASIE). Ce projet est une belle initiative qui a pour objectif d'accompagner les ISC dans le renforcement de l'environnement de la surveillance du secteur extractif.

➤ **Mandat de la Cour des Comptes**

Aux termes de l'article 280 de la Loi Organique n°2004-036 du 1er 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, la Cour des Comptes procède à l'examen de la gestion des ordonnateurs du budget de l'Etat, et apprécie la régularité de la gestion.

➤ **Etendue du contrôle**

Les gestions sous revue portent sur les exercices 2016 à 2019. Néanmoins, pour la mise à jour des informations, des données de l'exercice 2020 peuvent être utilisées dans les analyses.

Au vu de l'ensemble des recettes issues du secteur minier et des données disponibles et tel qu'il est présenté dans l'annexe 1, l'audit portera exclusivement sur les recettes non fiscales propres au secteur minier faisant l'objet de transfert aux Collectivités Territoriales Décentralisées (Communes, Régions, Provinces) à savoir les ristournes minières et les frais d'administration minière. Bien que l'impôt synthétique (IS) fasse l'objet de répartition au niveau des collectivités locales, il ne sera pas pris en compte dans l'étendue de l'audit du fait que l'IS est un impôt applicable à toutes les entreprises existantes à Madagascar et pas seulement au secteur minier.

Les parties responsables directement concernées par le présent audit de conformité sont :

- les Directions régionales des mines ;
- le Bureau de Cadastre Minier de Madagascar (BCMM) ;
- la Direction de la Comptabilité Publique à travers les postes comptables concernés ;
- et enfin, les collectivités locales bénéficiaires.

Etant donné l'existence de plusieurs compagnies et exploitants œuvrant dans le secteur, les collectivités bénéficiaires des ristournes minières des sociétés Ambatovy Minerals SA (AMSA) et Graph Mada SARL ont été choisies pour faire l'objet des descentes sur terrain. Le choix des entreprises Ambatovy et Graph Mada SARL est justifié par les éléments ci-après :

- Ambatovy est le plus grand projet minier existant à Madagascar. Elle se situe dans la région Atsinanana à l'Est du pays et réalise l'exploitation de nickel et cobalt. De ce fait, compte tenu de l'importance des fonds versés par la société, il est primordial d'étudier la gestion de ces fonds et la prise en charge qui en est faite par les collectivités bénéficiaires.
- la sélection d'autres exploitants d'envergure moins importante œuvrant dans le secteur a été décidée par l'équipe afin de diversifier l'étude de la gestion des recettes minières non fiscales transférées et de percevoir les éventuelles valeurs ajoutées apportées par l'exploitation à l'échelle de l'économie locale et régionale. A cet effet, en tenant compte des données disponibles sur les compagnies minières ayant effectué des paiements significatifs en 2017 et 2018⁴, la société Graph Mada SARL, qui exploite le graphite, également dans la partie Est de l'Ile, a été choisie.

Pour le cas de la société Graph Mada, les collectivités concernées sont la commune rurale de Mahatsara et la région Atsinanana. Pour le cas de la société Ambatovy, plusieurs collectivités sont concernées notamment 20 communes, 2 régions et une province. Etant donné le nombre

⁴Rapport de réconciliation ITIE 2017 et 2018

de collectivités bénéficiaires et en tenant compte des montants versés à ces dernières, 7 communes et 2 régions ont fait l'objet de descente sur terrain.

Il est à signaler que les provinces sont instituées par les textes en vigueur, voire par la Constitution de la République de Madagascar en tant que collectivités locales, pourtant elles ne sont pas mises en place effectivement et c'est la raison pour laquelle les provinces ne feront pas l'objet des descentes sur terrain. Mais, elles font toujours partie des bénéficiaires de la répartition des quotes-parts des ristournes minières et des frais d'administration minière.

S'agissant des frais d'administration minière, la gestion de cette recette sera prise en compte dans sa globalité. Néanmoins, le cas des deux sociétés mentionnées ci-dessus peut être utilisé pour illustrer certaines observations.

En résumé, l'étendue du contrôle est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 1: Récapitulation de l'étendue de l'audit

FACTEURS	RESULTATS	ETENDUE DE L'AUDIT
PERIODE COUVERTE PAR L'AUDIT	2016 à 2019	Au titre des exercices 2016 à 2019, l'audit portera sur les ristournes minières et les frais d'administration minière collectés, répartis et transférés au profit des Collectivités suivantes :
SUR QUOI PORTE L'AUDIT	L'audit porte uniquement sur les recettes minières <i>non fiscales</i> collectées, réparties et transférées aux Collectivités Territoriales Décentralisées ainsi que leur prise en charge et leur affectation effective. Les recettes minières non fiscales concernées sont les ristournes minières et les frais d'administration minière.	<u>Pour le cas d'Ambatovy :</u>
SUR QUOI NE PORTE PAS L'AUDIT	L'audit ne porte pas : - sur les recettes du secteur pétrolier ; - sur les recettes minières qui ne sont ni réparties ni transférées aux CTD ou sur les recettes fiscales transférées aux CTD.	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Régions</u> : Atsinanana et Alaotra Mangoro ; • <u>Communes</u> : les communes urbaines de Moramanga et de Toamasina, la commune suburbaine de Toamasina et les communes rurales d'Ambohibary, de Morarano Gara, d'Andasibe, d'Amboditandroho.
QUI EST CONCERNE PAR L'AUDIT (PARTIES RESPONSABLES)	Les parties responsables sont : - la Direction interrégionale des Mines de Toamasina ; - le BCMM ; - les postes comptables concernées par le recouvrement des recettes et le transfert des fonds aux CTD : la Recette Générale d'Antananarivo, les Trésoreries Générales de Toamasina et d'Ambatondrazaka et la Trésorerie Principale InterCommunale de Moramanga ; - les CTD bénéficiaires des ristournes minières des sociétés Ambatovy et Graph Mada.	<u>Pour le cas de Graph Mada :</u>
		<ul style="list-style-type: none"> • Région Atsinanana ; • Commune rurale de Mahatsara.

➤ **Rôles et responsabilités des parties responsables**

La liste des parties responsables et leurs missions sont détaillées dans le tableau ci-après :

Tableau 2 : Parties responsables concernées et leurs missions relatives à la gestion des ristournes minières et des frais d'administration minière

Parties responsables	Missions
Direction Générale des Mines (DGM) et/ou Directions interrégionales des mines	Gérer les activités d'extraction minière dans le but de paiement des redevances et ristournes minières avant toute exportation : - réceptionner les déclarations des titulaires de permis miniers ; - établir la répartition des redevances et ristournes minières aux bénéficiaires concernés ; - émettre l'ordre de versement ayant un caractère exécutoire à l'ordre du titulaire du permis minier aux fins de paiement.
Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM)	- Calculer les frais d'administration minière annuels par permis à payer et notifier les permissionnaires sur les frais d'administration minière à payer ; - Recouvrer les frais d'administration minière et enregistrer les paiements effectués ; - Constaté les retards de paiement ou le non-paiement ; - Calculer les quotes-parts pour chaque bénéficiaire selon les taux respectifs et affecter leur quote-part respective aux différents bénéficiaires.
Direction Générale du Trésor (DGT)	- Exécuter toutes opérations de recettes, dont recettes minières, du budget de l'Etat et du budget des Collectivités Territoriales Décentralisées par le biais des comptables du Trésor ; - Centraliser les recettes minières et la tenue de la comptabilité y afférente par le biais des comptables du Trésor ; - Mettre en place des réformes en matière de comptabilité publique : procédure de recouvrement des recettes non fiscales dont recettes minières ; - Assurer la gestion financière et comptable des recettes minières au profit des Collectivités Territoriales Décentralisées ; - 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 relatifs aux répartitions des FA émanant de l'Agent Comptable du BCMM pour les frais d'administration miniers.
Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD)	Assurer le suivi de l'exécution des obligations incombant aux titulaires de permis miniers, en se basant sur l'étude des rapports fournis par les titulaires, ainsi que par des visites sur terrain des centres de recherches et/ou d'exploitation.

Sources : Textes régissant chaque acteur, réponses aux questionnaires de chaque entité

➤ **Objectif de l'audit**

Rappelons le thème de l'audit qui est l'audit de conformité de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux Collectivités Territoriales Décentralisées.

Ainsi, l'objectif global de l'audit est de ***s'assurer que les ministères en charge des mines et des finances et leurs démembrements ainsi que les collectivités territoriales décentralisées concernées, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, gèrent conformément à la réglementation les recettes non fiscales issues du secteur minier.***

On entend par recettes non fiscales les ristournes minières et les frais d'administration minière.

De plus, gérer conformément à la réglementation suppose :

- la collecte des recettes minières non fiscales fiable notamment sur la détermination de l'assiette, le calcul de la liquidation et le recouvrement;
- la répartition et le transfert des recettes collectées respectant la réglementation ;
- la prise en charge des transferts et l'utilisation au niveau des collectivités locales ;
- la transparence et redditions de comptes sur l'usage des fonds et un appui sur l'utilisation des fonds ;
- l'existence d'un mécanisme de contrôle à toutes les étapes du processus.

Ainsi, la réalisation de l'objectif principal va se faire à travers trois (03) objectifs spécifiques, à savoir :

- 1- *Vérifier si les recettes minières non fiscales ont été déterminées, liquidées et recouvrées conformément aux textes réglementaires en vigueur par les Directions régionales des mines, le BCMM et les comptables publics ;*
- 2- *Déterminer si les recettes minières non fiscales ont été réparties et transférées par les Directions régionales des mines, le BCMM et les comptables publics entre les différents bénéficiaires conformément à la réglementation en vigueur ;*
- 3- *S'assurer que les collectivités territoriales décentralisées ont correctement pris en charge les montants transférés et ont respecté l'affectation effective des recettes minières non fiscales conformément à la réglementation en vigueur.*

➤ **Normes et critères de contrôle**

L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales établies par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques notamment l'ISSAI 100 sur les principes fondamentaux du contrôle des finances publiques et ISSAI 400 sur les principes fondamentaux de l'audit de conformité. En effet, conformément à l'ISSAI 400 précité, « *dans le secteur public, l'audit de conformité vise donc à permettre aux ISC d'évaluer si les activités des entités du secteur public sont conformes aux textes législatifs et réglementaires qui régissent ces dernières. Les ISC doivent donc communiquer des informations qui indiquent dans quelle mesure l'entité auditée respecte les critères définis* ».

A cet effet, plusieurs critères ont été sélectionnés pour l'appréciation des éléments retenus comme probants, à l'exposé des constatations et à la formulation de conclusions sur les objectifs du présent audit. En premier lieu, différents textes d'ordre général ont été pris en compte pour comprendre le fonctionnement global des ristournes minières et des frais d'administration minière notamment le Code minier et ses textes d'application, les lois sur les collectivités territoriales décentralisées et le statut du Bureau de Cadastre Minier de Madagascar (BCMM). Ensuite, il a été retenu des textes spécifiques aux ristournes minières et des frais d'administration minière. Les détails de ces textes applicables sont présentés *en annexe 02* du présent rapport.

➤ **Méthodologie**

La phase de planification de l'audit a fait ressortir les principaux objectifs de l'audit ci-haut définis. Afin de les atteindre, des questions d'audit ont été déterminés pour chacun d'eux et ainsi, la phase d'exécution consistait à répondre à ces questions d'audit.

L'équipe d'audit a procédé à des examens portant sur les dispositifs actuellement mis en œuvre au sein des acteurs directement concernés par l'audit, eu égard aux référentiels juridiques et leurs textes subséquents concernant le secteur minier mis en vigueur en cette période. Ainsi, une phase de collecte et instructions des documents a été faite, suivi des entretiens et des vérifications sur place et physique auprès des entités concernées. Cette démarche a permis d'apprécier les pratiques en œuvre et le respect des procédures en matière de collecte, de répartition et de transfert des recettes minières aux CTD, et de tirer les conclusions sur les réalités constatées et de proposer les recommandations appropriées.

Le rapport provisoire n°03/21-ROP/ADM/AP2 en date du 01 Octobre 2021 a été notifié aux différentes entités responsables notamment le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF), le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID), le Ministre des Mines et des Ressources Stratégiques (MMRS), le BCMM et les responsables des Collectivités locales concernées (régions Alaotra Mangoro et Atsinanana, Commune suburbaine de Toamasina, Communes rurales d'Amboditandroho, d'Ambohibary, d'Andasibe, de Morarano Gara, de

Mahatsara) suivant les lettres n°26-27-28-29-30-31-32-33-34-35-36/21-CS/CC/NOTIF du 12 octobre 2021. Ledit rapport provisoire a été attesté reçu par les différentes entités.

Suivant la lettre n°014-REG/ALMAN/GOUV/FIN/CF du 22 octobre 2021 et le bordereau d'envoi n°2021/168/BCMM/DGpi du 03 novembre 2021, le Gouverneur de la région Alaotra Mangoro et le Directeur Général par intérim du BCMM ont répondu aux observations émises par la Cour dans son rapport provisoire susmentionné. Ainsi, le présent rapport définitif a été élaboré en se basant sur les réponses envoyées.

En définitive, le présent rapport est structuré suivant les objectifs spécifiques d'audit. Ainsi, il sera développé, en premier lieu, la phase de collecte des ristournes minières et des frais d'administration minière. Vient, ensuite, la phase de répartition desdites recettes et du transfert aux collectivités territoriales décentralisées. Enfin, il sera développé la phase de prise en charge de ces recettes au niveau des collectivités locales.

Toutefois, avant d'entamer la première partie du plan, une vue d'ensemble de la notion de ristourne minière et de frais d'administration minière sera présentée.

PRESENTATION GENERALE DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE

Comme, il a été mentionné ci-dessus, l'audit porte sur les recettes non fiscales issues du secteur minier et faisant l'objet de transfert aux collectivités territoriales décentralisées. Ainsi, les recettes concernées sont les ristournes minières et les frais d'administration minière.

1- 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 perçue au profit de diverses administrations et autres organismes centraux, et en ristourne perçue au profit des Provinces Autonomes, des Régions et des Communes.

La valeur de la première vente est fixée de gré à gré entre l'acheteur et le vendeur. Ainsi, les responsables de la détermination de la valeur de la première vente sont le titulaire du permis minier et l'acheteur.

➤ Base de calcul et taux applicable

La redevance minière est la perception effectuée au profit de l'Etat et des institutions sectorielles nationales. Elle est due sur la valeur des produits des mines à leur première vente, le taux est de 0,60%. En ce qui concerne la ristourne minière, elle est perçue au profit des Collectivités Territoriales décentralisées avec un taux de 1,40%. Toutefois, le présent rapport sera focalisé sur les ristournes minières étant donné que les CTD ne sont pas bénéficiaires des redevances minières.

Pour le cas spécifique du projet Ambatovy, conformément à l'article 5 du protocole d'accord en date du 27 septembre 2012 relatif aux formalités minières applicables aux exportations des produits miniers du projet Ambatovy, le point 5.1.1 précise que la redevance minière est applicable sur les ventes des produits miniers transformés effectuées par la société Dynatec Madagascar SA (DMSA) et la redevance minière est réglée par la société Ambatovy Minerals SA (AMSA) au taux de 2% (0,60% de redevance et 1,40% de ristourne) applicable sur une base correspondant à 50% du prix de vente par la société DMSA desdits produits transformés.

Il est à signaler que l'application de la base de calcul de 50% du prix de vente a été établie conformément à la loi n°2001-031 du 8 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier Malagasy (LGIM) qui dispose en son article 91 que : « *Lorsque les produits de mines vendus par le Titulaire lors de la première vente, au sens de l'article 117 du Code Minier, sont des produits miniers transformés, le titulaire bénéficie d'un abattement de 50% sur la valeur desdits produits pour le calcul de l'assiette de la redevance minière exigible conformément aux dispositions dudit article (...)* ».

➤ Bénéficiaire des ristournes minières

Le Code minier et son décret d'application ont fixé initialement la répartition des ristournes minières entre les budgets respectifs de la province autonome, de la région et de la commune concernées. Toutefois, les dispositions de l'article 197 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 a modifié la répartition comme ci-après :

- 10% pour le Fonds national de péréquation (FNP) ;
- et le reste pour les Collectivités Territoriales Décentralisées dont 60% à la Commune, 30% à la Région et 10% à la Province.

2- Les frais d'administration minière (FA)

Le Code minier définit le frais d'administration minière comme les frais dus par le titulaire, en recouvrement des coûts des prestations et de la gestion des droits attachés au permis minier qui sont garantis par l'Administration. Ils sont fixés par carré, les côtés du carré sont de six-cent-vingt-cinq mètres (625 m).

Le frais d'administration minière est acquitté par les titulaires de permis de recherche (permis « R »), de permis d'exploitation (permis « E ») et de permis réservés aux petits exploitants (permis « PRE ») suivant la fin du premier trimestre de l'année civile concernée.

➤ Base de calcul et taux applicable

Le barème de calcul des frais d'administration minière annuels par carré est ajusté annuellement suivant la valeur moyenne du droit de tirage spécial (DTS) émanant de la Banque Centrale de Madagascar (BCM) entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre de l'année précédente et est fixé par voie réglementaire. Le FA annuel est, de ce fait, calculé sur la base des nombres de carrés exploités par chaque permissionnaire.

➤ Bénéficiaire des frais d'administration minière

Durant la période sous-revue (2016 à 2019), le Code minier et son décret d'application ont fixé la répartition des frais d'administration minière comme suit :

- 68% des recettes au profit du Bureau du Cadastre Minier : 8% à affecter aux organismes de contrôle, d'inspection et de police miniers, et de la Cellule environnementale ;
- 5% des recettes au profit du Comité National des Mines ;
- 2% des recettes au profit de l'Agence de l'Or ;
- 1% des recettes au profit du Budget Général, pour le compte de la Direction Centrale chargée des Mines, de la Direction Interrégionale chargée des Mines concernée et de l'entité chargée de la police minière ;
- 5% des recettes au profit de la ou des Province(s) Autonomes concernées ;
- 7% des recettes au profit de la ou des Région(s) concernée(s) ; et
- 12% des recettes au profit de la ou des Commune(s) concernée(s).

Toutefois, des changements se sont intervenus sur la répartition des FA à partir de l'année 2020 suivant le décret n°2020-1000 modifiant certaines dispositions du décret modifié n°2006-910 du 19 décembre 2006 en son article 90 nouveau.

L'audit portera spécifiquement sur les répartitions en faveur des Provinces Autonomes, des Régions et des Communes. Ce choix est justifié notamment par le souci de la Cour d'étudier les retombées des exploitations minières dans les collectivités étant donné que les opérations se déroulent essentiellement à leur niveau.

Les quotes-parts des frais d'administration minière annuels sont affectées en priorité par les bénéficiaires à la gestion des droits attachés aux permis miniers ainsi qu'au contrôle et suivi des activités minières à leur niveau respectif.

Autrement dit, les FA sont perçus au profit des Administrations qui gèrent directement les permis miniers mais étant donné que les carrés exploités sont localisés dans les CTD, ces dernières bénéficient également de quotes-parts de frais d'administration minière.

En outre, les attributions des principaux acteurs en matière de collecte, répartition et transfert des ristournes minières et des frais d'administration minière sont présentées en *annexe 03*.

I- COLLECTE DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE

A travers le premier objectif spécifique « vérifier si les recettes minières non fiscales ont été déterminées, liquidées et recouvrées conformément aux textes réglementaires en vigueur par les Directions régionales des mines, le BCMM et les comptables publics concernés », il s'agit dans cette partie d'apprécier la conformité de la détermination de l'assiette, du calcul de la liquidation et du recouvrement effectif des ristournes minières et des frais d'administration minière suivant les modalités prescrites par la réglementation.

1- Sur la collecte des ristournes minières

L'analyse du processus de détermination de l'assiette, du calcul de la liquidation et l'encaissement des ristournes minières a fait ressortir les constatations suivantes :

1-1- Absence de dispositif formel pour apprécier la valeur des substances minières

L'article 117 de la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 portant Code minier dispose que : « *La première vente des produits extraits donne lieu à la perception d'une redevance minière et d'une ristourne dont les montants respectifs sont équivalents à 0,60% et 1,40% de leur valeur. La valeur à la première vente des produits de mines extraits est le prix établi de gré à gré en marché libre entre le titulaire du permis minier en vertu duquel les produits ont été extraits et l'acheteur. Ce prix est indiqué sur la facture de vente. Cette facture doit être signée conjointement par le titulaire ou son mandataire et l'acheteur, qui engagent leur responsabilité civile quant à la véracité de son contenu. Le prix indiqué fait foi du prix réellement payé (...)* ».

La base de calcul des ristournes minières étant la valeur de la première vente des substances minières, pouvoir apprécier la valeur déclarée est une étape très importante. A cet effet, des valeurs de référence doivent être mises en place comme le dispose l'article 288 du Décret n°2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier : « *Pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 117 nouveau, alinéa 3 du Code minier, le Ministre chargé des Mines, après avis du Comité National des Mines, fixe à titre indicatif et par voie d'Arrêté, annuellement au moins ou semestriellement, et après consultation des marchés spécialisés, la valeur marchande des produits des mines suivant une classification bien déterminée et non équivoque* ».

Généralement, pour disposer de la valeur de la première vente, des déclarations de ventes sont effectuées par les exportateurs, qu'il soit exploitant ou non, avant chaque exportation sauf pour le cas spécifique du projet Ambatovy. Autrement dit, cette société n'effectue pas de déclaration avant exportation mais trimestriellement suivant les ventes réalisées à l'étranger durant cette période, conformément aux dispositions de l'article 10 de l'Arrêté n°30679-2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers qui dispose que : « *le titulaire du permis minier établit une déclaration trimestrielle des recettes issues des ventes des produits extraits des mines et la transmet à la Direction chargée des Mines concernée au plus tard le dernier jour du mois suivant le trimestre écoulé (...)* ».

Pourtant, au cours de l'audit, il a été observé qu'aucun mécanisme de contrôle n'a été mis en place pour permettre aux Directions régionales des mines de faire la vérification de la valeur de la première vente des produits qui est fixée de gré à gré entre l'acheteur et le vendeur.

En ce qui concerne le prix des substances minières, il est parfois difficile de contrôler le prix fixé par le déclarant. Aucune valeur marchande uniforme des substances minières n'est

utilisée par l'Administration minière comme valeur de référence pour contrôler les valeurs déclarées.

Certes des arrêtés sont disponibles mais ils datent de 2001. Il s'agit de l'arrêté n°3156/2001 du 15 mars 2001 fixant les valeurs marchandes de référence des produits des mines et de l'arrêté n°4851/2001 du 18 avril 2001 fixant l'assiette de la redevance minière de certains produits des mines. Or, ces textes réglementaires ne reflètent plus la réalité à ce jour et sont également incomplets pour déterminer les valeurs de toutes les substances minières existantes. En effet, l'inexistence d'une valeur de référence est due par l'absence d'un arrêté pris par les autorités compétentes annuellement ou semestriellement.

S'agissant de la quantité des produits, aucun contrôle de la quantité n'est effectué par l'Administration minière, que ce soit sur les produits extraits que sur les produits exportés. En effet, l'Administration minière et les polices des mines ne sont pas présentes sur les lieux d'exploitation pour vérifier les produits réellement extraits et de plus, tous les produits extraits ne sont pas nécessairement exportés. Pour les quantités à exporter, aucun pesage n'est effectué mais elles sont déterminées d'une manière approximative ou à celles mentionnées dans le laissez-passer de transport. Toutefois, il est à préciser que le poids des produits inscrits dans le laissez-passer émane de l'exploitant lui-même.

Par ailleurs, en plus du prix des produits, la quantité des produits est également un élément important pour déterminer la valeur de la première vente déclarée qui est la base de calcul des ristournes minières à payer.

En outre, pour le cas du projet Ambatovy, aucun mécanisme ne permet à l'Administration minière de s'assurer des ventes réellement faites par la société à l'étranger. L'Administration minière n'a aucun moyen de vérifier si toutes les exportations faites ont été vendues et ont fait l'objet de déclaration de ventes en vue du paiement des ristournes minières.

Par conséquent, l'absence de l'arrêté fixant la valeur marchande entraîne un risque de non uniformisation du mode d'évaluation des valeurs des produits pour chaque Administration minière, impactant ainsi, l'appréciation de la véracité de la valeur des produits des mines. De plus, l'absence de contrôle des quantités des produits peut entraîner un risque de fraude élevé mais également un manque à gagner des ristournes encaissées par l'Etat.

Nonobstant le défaut de fixation de valeur marchande, en cas de constatation d'une valeur de déclaration minorée, les Directions régionales des mines peuvent procéder au calcul des redevances et des ristournes sur la base des produits des mines à leur première vente comme le dispose l'article 117 alinéa 3 du Code minier que : « (...) dans le cas de minoration de prix constatée par l'Administration minière, cette dernière procède à la fixation de l'assiette de la redevance minière et de la ristourne, sur la base des informations afférentes aux produits vendus contenues dans le registre tenu par le titulaire, le cas échéant, et des cours moyens pratiqués sur le marché libre durant l'année considérée ».

Pour ce faire, selon les dires du Directeur interrégional des mines Atsinanana, soit les Directions régionales des mines se concertent entre elles, soit elles consultent les sites spécialisés en valeur des produits de mines comme le London Metal Exchange. Cette dernière option s'avère parfois difficile étant donné que la plupart des sites sont payants.

Ainsi, l'insuffisance de contrôle de la valeur de la première vente rend difficile l'appréciation de l'assiette des ristournes minières réellement dues par les exploitants, ce qui engendre un manque à gagner dans la caisse de l'Etat en cas de déclaration minorée.

Aussi, est-il recommandé :

- *au MMRS de :*

- *doter tous les services concernés, plus particulièrement, ses services déconcentrés (les Directions régionales des mines) de moyens adéquats leur permettant de s'abonner aux sites spécialisés en vue de mieux estimer la valeur des produits miniers et ce, en phase avec les cours mondiaux ;*
- *réglementer la valeur marchande des substances minières par la prise d'un arrêté annuel ou semestriel afin d'uniformiser le traitement dans chaque Direction et de s'y conformer.*
- *mettre en place un système de contrôle permanent des opérations minières tout au long du processus notamment la présence obligatoire de l'Administration minière sur le lieu d'exploitation afin de s'assurer que toute production fait l'objet de paiement de ristournes minières, entre autres un système de passage obligé pour mieux collecter les informations et les ressources issus des exploitations.*

- *aux Directions régionales des mines de :*

- *se conformer aux dispositions 5.3. du Protocole d'accord entre le MMRS et la société Ambatovy en ce qui concerne le contrôle inopiné des modalités d'évacuation des produits miniers extraits et des modalités de transport des produits transformés vers le lieu de chargement et d'exportation ;*
- *mettre en place un système de suivi des produits exportés et réellement vendus jusqu'à l'épuisement des stocks à l'extérieur de la société Ambatovy.*

1-2- Respect du calcul de liquidation des ristournes minières malgré des écarts non significatifs enregistrés

L'article 117 de la loi n°2005-021 susmentionné dispose que : « *La première vente des produits extraits donne lieu à la perception d'une redevance minière et d'une ristourne dont les montants respectifs sont équivalents à 0,60% et 1,40% de leur valeur* ».

Toutefois, la loi n°2001-031 du 8 octobre 2002 susmentionné dispose en son article 91 que : « *Lorsque les produits de mines vendus par le Titulaire lors de la première vente, au sens de l'article 117 du Code Minier, sont des produits miniers transformés, le titulaire bénéficie d'un abattement de 50% sur la valeur desdits produits pour le calcul de l'assiette de la redevance minière exigible conformément aux dispositions dudit article (...)* ».

En application de la LGIM, pour le projet Ambatovy, le protocole d'accord en date du 27 septembre 2012 susmentionné précise, en son point 5.1.1, que : « *(...) la redevance minière est applicable sur les ventes des produits miniers transformés effectuées par la société Dynatec Minerals SA (DMSA) et la redevance minière est réglée par la société AMSA au taux de 2% (0,6% redevance et 1,4% ristournes) applicable sur une base correspondant à 50% du prix de vente par la société DMSA desdits produits transformés (...)* ».

D'une manière générale, le paiement des redevances et des ristournes minières est enclenché par la déclaration de la valeur de la première vente avant chaque exportation. A cet effet, ce sont toujours les exportateurs qui font les déclarations des ventes auprès de l'Administration minière et qui sont chargés de payer les ristournes minières y afférentes. Les valeurs, ainsi, déclarées par ces exportateurs sont des valeurs Free on Board (FOB) des produits à exporter.

Pour le cas d'Ambatovy, étant donné que la société est régie par l'Arrêté interministériel n°30679/2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers, l'article 10 de cet arrêté précise que la déclaration des recettes issues des ventes des produits extraits des mines se fait trimestriellement.

Ainsi, pour les gestions sous-revues, il a été constaté que le calcul de la liquidation des ristournes minières a été effectué dans le respect de la réglementation en vigueur. Toutefois, des écarts sont enregistrés mais ils ne sont pas significatifs, certainement dû à des arrondissements de chiffre lors des calculs.

➤ Pour Ambatovy

Il est à signaler que pour le cas de la société Ambatovy, l'ordre de versement émis par l'Administration minière est cumulé pour la période de 2012 à 2018. Ci-après le tableau détaillant les ristournes minières à payer par la société, pour les gestions sous-revues :

Tableau 3 : Ristournes à payer par la société Ambatovy

Rubriques	Ventes déclarées (en USD)	50% des ventes déclarées (en USD)	Redevances totales payables au taux de 2% (en MGA)	Ristournes à payer au taux de 1,40% calculées par les auditeurs (en MGA)	Ristournes à payer suivant ordre de versement de la Direction régionale des Mines (en MGA)	Ecart (en MGA)
4 ^e trim 2012 à 4 ^e trim 2018	3 464 467 186,08	1 732 233 593,04	98 912 165 802,42	69 238 516 061,69	61 481 250 243,00	0,31
					7 757 265 819,00	
1 ^{er} trim 2019	132 738 724,67	66 369 362,34	4 695 473 258,89	3 286 831 281,22	3 286 831 281,00	0,22
2 ^e trim 2019	115 248 863,66	57 624 431,83	4 161 563 568,14	2 913 094 497,70	2 913 094 498,00	-0,30
3 ^e trim 2019	136 879 588,67	68 439 794,34	5 054 330 103,52	3 538 031 072,46	3 538 031 072,00	0,46
4 ^e trim 2019	151 308 058,31	75 654 029,16	5 518 011 378,44	3 862 607 964,91	3 862 607 965,00	-0,09

Sources : Déclarations de ventes de 2012 à 2019, ordres de versement de l'Administration minière
Calcul de la Cour

Ce tableau nous montre que la base imposable de 50% des ventes déclarées et le taux de 1,40% ont été bien appliqués dans le calcul des ristournes à payer.

➤ Pour Graph Mada

En ce qui concerne Graph Mada, la déclaration des ventes se fait avant chaque exportation et de ce fait, le calcul de la liquidation se fait à chaque déclaration. De 2016 à 2019, nombreuses exportations faisant l'objet de déclaration ont été effectuées par la société. Ainsi, le tableau ci-après récapitule le calcul des ristournes devant être payées par la société pour la période considérée :

Tableau 4 : Ristournes à payer par la société Graph Mada de 2016 à 2019

Rubriques	Exportations faites par la société (en MGA)	Redevances calculées par les auditeurs (en MGA)	Ristournes 1,40% à payer, calculées par les auditeurs (en MGA)	Ristournes 1,40% à payer suivant ordre de versement de la Direction régionale des Mines (en MGA)	Ecart (en MGA)
2016	2 506 895 562,50	50 137 911,25	35 096 537,88	35 096 532,80	5,08
2017	371 680 331,20	7 433 606,62	5 203 524,64	5 203 554,40	- 29,76
2018	920 766 337,50	18 415 326,75	12 750 728,73	12 750 868,40	-139,68
2019	5 271 825 309,00	105 436 506,18	73 805 554,33	73 798 424,40	7 129,93

Sources : Statistique des exportations de 2016 à 2019 fournie par l'Administration minière
Ordres de versement de l'Administration minière - Calcul de la Cour

Ce tableau nous montre que l'écart le plus élevé est enregistré en 2019 avec 7 129,93 Ariary, représentant environ 0,009% des ristournes à payer.

1-3- Présence d'un cas de non-respect de délai d'émission des ordres de versement des ristournes minières

L'ordre de versement est la pièce indispensable au redevable afin de payer les ristournes minières suivant les dispositions de l'article 5 de l'Arrêté ministériel n°6927-2009 du 20 août 2009 fixant les modalités de recouvrement des redevances et ristournes minières pour les permis E et les activités minières intégrées.

A cet effet, l'article 7 de l'Arrêté ministériel n°6927-2009 du 20 août 2009 sus-cité dispose que : « les déclarations de redevance minière et des ristournes minières dûment établies et signées par le Directeur interrégional chargée des mines sont notifiées, en deux (2) exemplaires, au titulaire au plus tard cinq (5) jours après la réception des plis ».

Pour les sociétés Ambatovy Minerals SA et Graph Mada, il a été constaté que le délai d'établissement par la Direction interrégionale des mines d'Atsinanana des déclarations de ristournes minières, lesquelles tiennent lieu d'ordre de versement, varie selon le cas.

➤ Pour Graph Mada

Pour les périodes sous-revues, l'analyse de tous les ordres de versement d'un montant total de 126,8 millions Ariary, émis à l'attention de la société Graph Mada, a fait ressortir que le délai d'émission ne dépasse pas le délai réglementaire de 5 jours.

➤ Pour Ambatovy Minerals SA

En ce qui concerne Ambatovy, l'analyse des ordres de versement a permis de constater que, pour les gestions sous-revues, le délai d'émission ne respecte pas les délais prescrits par la réglementation comme il est présenté dans le tableau ci-après:

Tableau 5 : Comparaison des dates de déclaration de ventes et dates d'émission des ordres de versement pour la société Ambatovy

PERIODE	Date de déclaration des factures de ventes	Montant des ordres de versement (en MGA)	Date ordre de versement	Nombre de jours
4 ^e trimestre 2012 au 2 ^e trimestre 2018	30/01/2013 au 24/07/2018	61 481 250 243,00	08/08/2018	16
2 ^e semestre 2018	30/10/2018 et 30/01/2019	7 757 265 819,00	25/03/2019	55
1 ^{er} trimestre 2019	29/04/2019	3 286 831 281,00	08/05/2019	10
2 ^e trimestre 2019	29/07/2019	2 913 094 498,00	14/08/2019	17
3 ^e trimestre 2019	28/10/2019	3 538 031 072,00	15/01/2020	80
4 ^e trimestre 2019	28/01/2020	3 862 607 965,00	12/03/2020	45
Délai moyen d'émission des ordres de versement				37

Sources: Direction interrégionale des Mines Atsinanana, TG Toamasina

Ce tableau fait ressortir que :

- le délai moyen d'émission des ordres de versement est de 37 jours ;
- les déclarations de ventes du 4^e trimestre 2012 au 2^e trimestre 2018 ont fait l'objet d'un seul ordre de versement à la date du 08 août 2018 d'un montant de 61,4 milliards Ariary. Ainsi, le délai de 16 jours a été calculé à partir de la date de déclaration du 2^e trimestre 2018 du 24 juillet 2018. De même pour les déclarations du 3^e trimestre et du 4^e trimestre 2018 qui ont fait l'objet d'un ordre de versement en date du 25 mars 2019 ;
- le retard le plus significatif est observé pour les ordres de versement du 2^e semestre 2018 d'un montant de 7,7 milliards Ariary avec 55 jours de délai d'émission et celui du 3^e trimestre 2019 d'une valeur de 3,5 milliards Ariary avec 80 jours de délai d'émission.

Pour la période d'avant le 2^e trimestre 2018, l'émission d'un seul ordre de versement s'explique par l'inexistence à cette période de dispositions régissant la répartition précise des ristournes issues du projet Ambatovy. En effet, étant donné l'envergure du projet, il a été décidé que la répartition des ristournes issues du projet fera l'objet d'une réglementation spécifique. C'est ainsi qu'au cours du 2^e trimestre 2018 que l'Arrêté interministériel n°8902/2018 du 12 avril 2018 a été mis en vigueur. Cet arrêté définit le périmètre, la classification des Communes concernées ainsi que les taux de répartition des ristournes minières par Collectivités bénéficiaires du Projet minier Ambatovy.

Le retard de l'émission des ordres de versement pour la société Ambatovy s'explique du fait que l'établissement de l'ordre de versement n'est effectué que sur instruction émanant du MMRS sur la base du compte rendu envoyé à chaque réception de déclaration trimestrielle de la société or de telle procédure n'est pas prévu par les textes en vigueur.

Par conséquent, un non-respect du délai d'émission des ordres de versement entraîne un retard de recouvrement des ristournes minières et de ce fait, un retard de la mise à disposition des fonds au niveau des bénéficiaires dont les collectivités locales en font partie. En effet, les recettes perçues en 2019 auraient pu encore augmenter si le paiement du 3^e trimestre 2019 d'Ambatovy a été effectué à la même année pour un montant de 3,5 milliards Ariary.

Aussi, est-il recommandé à l'Administration minière (Ministère central et toutes les Directions régionales des mines) de toujours respecter les dispositions en vigueur sur le délai d'émission des ordres de versement afin de ne pas retarder le paiement des ristournes par les sociétés minières.

2- Sur la collecte des frais d'administration minière

Comme il a été mentionné dans l'étendue du contrôle, l'étude des FA sera faite d'une manière globale mais pour mieux comprendre certaines observations, le cas d'Ambatovy et de Graph Mada peut être utilisé à titre d'illustration. En matière de collecte de FA, le BCMM est l'acteur principal étant donné que le processus de détermination de l'assiette au recouvrement de la recette se déroule essentiellement à son niveau. A cet effet, les observations ci-après ont été constatées lors de l'analyse de ce processus :

2-1- Respect du calcul des frais d'administration minière à payer

L'article 55 nouveau de la loi n°2005-021 susmentionnée dispose que : « (...) *Le taux de base servant au calcul des frais d'administration minière annuels par carré fera l'objet d'ajustement annuel par rapport à la valeur moyenne du droit de tirage spécial entre le 1er janvier et le 31 octobre de l'année précédente, par voie réglementaire* ». De plus, l'article 88 du Décret n°2006-910 susmentionné précise que : « *Les montants des frais d'administration minière fixés comme il est stipulé ci-dessus pour l'année en cours, sont à multiplier par le nombre de carrés inclus dans le périmètre concerné. Le nombre de carrés inclus dans le périmètre concerné est déterminé au moment de l'octroi du Permis initial, et, pour les Permis en cours de validité, au 1^{er} Janvier de chaque année* ».

Au cours de l'audit, il a été constaté qu'en ce qui concerne les taux de base, ces derniers sont mis à jour annuellement⁵ après réception des informations émanant de la Banque Centrale de Madagascar (BCM) sur le Droit de Tirage Spécial (DTS).

Arrêtés n°36517/2015 du 18 décembre 2015, n°0268/2017 du 16 janvier 2017, n°2017/2018 du 26 janvier 2018 et n°32275/2018 du 28 décembre 2018 respectivement pour les années 2016, 2017, 2018 et 2019

Pour ce qui est du calcul des FA, l'analyse des FA payés par les sociétés Ambatovy et Graph Mada a permis de ressortir que le calcul des frais d'administration minière à payer par chaque permissionnaire respecte bien la réglementation en vigueur pour ces deux sociétés.

En effet, le FA à payer annuellement est calculé à partir du prix unitaire mis à jour annuellement et du nombre de carrés exploités par chaque titulaire de permis minier. Le prix unitaire dépend de l'année d'exploitation du permissionnaire. Le détail de calcul des FA payés par les deux sociétés est présenté ci-après :

Tableau 6 : Calcul des FA payés par les sociétés Ambatovy et Graph Mada

Années	Titulaire de permis	Type de permis	Taux de base suivant Arrêté (en MGA)	Taux de base dans la notification (en MGA)	Nombre de carrés exploités	FA à payer (en MGA)	FA payés (en MGA)
2016	Ambatovy	PE	433 190	433 190	368	159 413 920,00	159 413 920,00
		PR	216 600	216 600	592	128 227 200,00	128 227 200,00
	Graph Mada	PE	351 860	351 860	16	5 629 760,00	5 629 760,00
		PE	351 860	351 860	16	5 629 760,00	5 629 760,00
		PE	351 860	351 860	32	11 259 520,00	11 259 520,00
2017	Ambatovy	PE	473 820	473 820	368	174 365 760,00	174 365 760,00
	Graph Mada	PE	473 820	473 820	16	7 581 120,00	7 581 120,00
		PE	473 820	473 820	16	7 581 120,00	7 581 120,00
		PE	384 860	384 860	32	12 315 520,00	12 315 520,00
2018	Ambatovy	PE	460 500	460 500	368	169 464 000,00	169 464 000,00
	Graph Mada	PE	460 500	460 500	16	7 368 000,00	7 368 000,00
		PE	460 500	460 500	16	7 368 000,00	7 368 000,00
		PE	460 500	460 500	32	14 736 000,00	14 736 000,00
2019	Ambatovy	PE	503 150	503 150	368	185 159 200,00	185 159 200,00
	Graph Mada	PE	503 150	503 150	16	8 050 400,00	8 050 400,00
		PE	503 150	503 150	16	8 050 400,00	8 050 400,00
		PE	503 150	503 150	32	16 100 800,00	16 100 800,00

Sources : Arrêtés fixant les taux de base et notifications BCMM

La société Ambatovy dispose d'un permis d'exploitation sauf pour 2016 où le permis de recherche a été encore valable et pour la société Graph Mada, elle possède trois permis d'exploitation.

Ce tableau nous montre que le taux appliqué est bien conforme au taux fixé par les Arrêtés fixant le montant des frais d'administration minière et que pour les deux sociétés, les montants payés correspondent aux montants de FA calculés.

2-2- Non-respect de l'obligation de paiement des frais d'administration minière par les titulaires de permis miniers

Le paiement des frais d'administration minière annuels par carré est une obligation du titulaire d'un permis minier, en recouvrement des coûts des prestations et de la gestion des droits attachés au permis minier qui sont garantis par l'Administration. De ce fait, l'article 53 nouveau de la loi n°2005-021 sus-citée dispose que : « Pour le recouvrement des coûts des prestations et de la gestion des droits attachés aux permis miniers, il est perçu des frais d'administration minière annuels par carré sur chaque permis délivré (...) ». En application de cet article, le Bureau du Cadastre Minier est chargé de procéder, conformément aux dispositions du Décret n°2006-910 susmentionné, au recouvrement des frais d'administration minière. Ainsi, l'article 89 du Décret n°2006-910 susmentionné précise les modalités à suivre pour le recouvrement des frais d'administration minière annuels par carré qui est le calcul des frais d'administration minière au mois de janvier et la notification au titulaire du montant à payer.

Pourtant, la Cour a constaté que le paiement des FA par tous les titulaires de permis miniers n'est pas systématique au niveau du BCMM. En effet, au vu des données collectées pour la période considérée, tous les titulaires de permis miniers n'effectuent pas toujours le paiement des FA chaque année. A cet effet, le tableau suivant présente le taux de recouvrement des FA par permis par rapport aux nombres de permis gérés par le BCMM :

Tableau 7 : Taux de recouvrement des FA par permis par rapport aux permis totaux

Années	E	PRE	R	Nombre de permis ayant payés les FA	Total permis gérés par BCMM	% de permis exploités ayant payés de FA
2016	403	660	708	1771	2158	82%
2017	313	459	453	1225	1919	64%
2018	297	393	382	1072	1787	60%
2019	258	338	308	904	1692	53%

Sources : BCMM

Ce tableau nous montre que le taux de paiement des FA n'a cessé de diminuer de 2016 à 2019 passant de 82% en 2016 à 53% en 2019. Ce taux de paiement est relativement bas si on considère le caractère obligatoire du paiement de FA par tous les titulaires de permis minier.

En termes de valeurs, les FA encaissés par le BCMM ont atteint 50,8 milliards Ariary de 2016 à 2019 comme il est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 8 : Evolution des FA collectés de 2016 à 2019

Année	FA collectés (en MGA)
2016	14 382 562 350,00
2017	13 969 531 385,00
2018	12 145 508 175,00
2019	10 372 520 290,00

Sources : BCMM

Il ressort de ce tableau que de 2016 à 2019, les FA ont diminué de 28% avec 14,4 milliards Ariary en 2016 pour baisser jusqu'à 10,4 milliards Ariary en 2019.

Il est, toutefois, à signaler que ces FA collectés ne concernent pas nécessairement à l'année où ils doivent être payés. Ils peuvent concerner des années antérieures mais ces cas représentent en moyenne 8% des FA totaux avec une valeur totale de 4,2 milliards Ariary de 2016 à 2019.

Diverses causes peuvent être évoquées pour justifier la faiblesse de recouvrement des FA :

- le refus de certains permissionnaires de payer leur FA dû pour diverses raisons comme des dossiers restés en instance au niveau du BCMM depuis plusieurs années en attente de la décision sur la demande de transformation de permis ;
- le défaut de paiement des permissionnaires ayant les permis « PRE » et « PR » durant la période sous-revue. En effet, pour ces types de permis, les FA encaissés ont beaucoup diminué, respectivement, de 41% et de 58% de 2016 à 2019 ;
- l'existence des permis restés en mouvement depuis plusieurs années alors que le montant des FA à payer va correspondre au montant des FA de l'année de l'enregistrement de la procédure de transformation de permis. Or, des permis sont dans cette situation depuis des années car rien que pour les permis en demande de transformation, les données collectées montrent plus de 200 permis sont dans cette situation et dont 12% datent de plus de 10 ans ;
- l'insuffisance dans le mécanisme de notification des permissionnaires étant donné que tous les titulaires de permis miniers ne sont pas notifiés annuellement. Au mois de janvier

de l'année en cours, il est fait état de la liste des permissionnaires ayant payés les frais d'administration minière de l'année précédente et cette liste sera la base de la notification à envoyer pour l'année en cours. De ce fait, si un permissionnaire n'a pas payé son FA de l'année précédente, sans que son permis n'ait été annulé, il ne sera plus normalement notifié pour l'année suivante ;

- le défaut de suivi de réception des notifications envoyées par le BCMM pour s'assurer que toutes les notifications envoyées sont bien reçues par les permissionnaires afin que ces derniers puissent effectuer le paiement. Le système de notification se fait par envoi postal avec accusée de réception. A titre d'illustration, sur plus de 400 notifications envoyées, les accusés de réception retournés au niveau de l'entité n'atteignent pas les 10% des lettres envoyées ;
- l'absence d'une sanction stricte, autre que l'annulation de permis, en cas de non-paiement de FA dans les délais impartis. Certains permissionnaires sont défaillants depuis plusieurs années sans qu'aucune sanction sévère ne soit appliquée pour le non-paiement.

Par conséquent, en tenant compte du caractère obligatoire du paiement des FA, il s'ensuit une faiblesse de recouvrement des FA au niveau du BCMM et ainsi, un réel manque à gagner des FA collectés par l'entité. En effet, en prenant comme hypothèse que tous les titulaires de permis minier payent leurs FA et ainsi, en extrapolant la valeur des FA collectés à partir des nombres de permis ayant payés avec le nombre total de permis gérés, le montant estimatif des FA devant être encaissés par le BCMM et le manque à gagner qui en résulte sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 9 : Calcul estimatif du manque à gagner en FA

Années	% de permis ayant payés ces FA encaissés A	Montants des FA encaissés (en millions MGA) B	Montants totaux des FA devant être encaissés (en millions MGA) C = (B*100%)/A	Manque à gagner (en millions MGA) D = C - B
2016	82,00%	14 382,56	17 539,70	3 157,14
2017	64,00%	13 969,53	21 827,39	7 857,86
2018	60,00%	12 145,51	20 242,52	8 097,01
2019	53,00%	10 372,52	19 570,79	9 198,27
TOTAL		50 870,12	79 180,40	28 310,28

Sources : BCMM, Calcul de la Cour

De ce tableau, on peut déduire que 28 milliards Ariary n'ont pas été encaissés par le BCMM pour la période de 2016 à 2019.

Ce manque à gagner impacte ainsi les quotes-parts devant revenir à chaque bénéficiaire car si les FA ont été encaissés en totalité, les quotes-parts répartis et transférés aux bénéficiaires dont les collectivités locales auraient également augmenté. Si l'on considère la clé de répartition totale de 24% pour les CTD (Provinces, Régions et Communes), il résulte un montant estimatif d'environ 6,79 milliards que ces dernières n'ont pas pu bénéficier.

Dans sa réponse, le BCMM affirme que :

- pour les permis en attente de signature de mouvement, vu que les permis en question sont en expectative au BCMM (en cours de renouvellement, cession,...), les permissionnaires sont dans l'embarras et ne peuvent et/ou ne doivent pas travailler. Or, des décisions ont été prises par le ministère que tous permis qui occupent des carrés doivent payés des FA. A cet effet, les permissionnaires ont essayé de payer leur FA dans l'espoir d'avoir des permis

- signés ou de pouvoir retenir leur permis, mais ont tendance à ne plus payer suite à l'attente interminable ;
- les nombres de permis réguliers ne cessent de diminuer ;
 - les permissionnaires notifiés sont ceux qui ont payé leur FA de l'année précédente ;
 - le titulaire est notifié d'une mise en demeure de 45 jours suivie d'une période d'attente de 90 jours (délai de recours), au delà de cette période, si le titulaire n'a pas encore payé ses FA, son permis sera annulé ;
 - des projets d'annulation de permis ont été initiés mais les arrêtés ne sont pas encore signés.

De tout ce qui précède, la Cour recommande :

- au BCMM de :
 - *intensifier les actions de recouvrement des FA en commençant par mettre en place un dispositif de sensibilisation des titulaires de permis minier pour le paiement des FA ;*
 - *innover le système de notification des permissionnaires notamment revoir le processus en place pour intégrer la liste de tous les permissionnaires à chaque notification et mettre en place un système de suivi des notifications envoyées.*
- au MMRS de signer les projets d'annulation de permis en cas de non-paiement des FA.

2-3- Non-respect de la date limite de paiement des FA par les permissionnaires

Suivant l'article 54 nouveau de la loi n°2005-021 susmentionnée : « *Les titulaires de permis de recherche (permis « R »), de permis d'exploitation (permis « E ») et de permis réservés aux petits exploitants (permis « PRE ») s'acquittent des frais d'administration minière par carré suivant la fin du premier trimestre de l'année civile concernée (...) ».*

L'article 89 du Décret n°2006-910 susmentionné rajoute, en effet, que la date limite de paiement des frais d'administration minière annuels par carré est au 31 mars et que cette échéance est opposable de plein droit à tout titulaire de permis minier.

Cependant, en concertation avec les différents responsables du MMRS, des décisions de report de paiement peuvent être octroyés chaque année, comme il est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 10 : Décisions de report de paiement des FA en 2016, 2017 et 2019

Année	Référence de la décision de report de paiement	Date limite de paiement	Application pénalités⁶
2016	Note n°130-2016-MPMP/Min du 01 Juin 2016	30/06/2016	A partir du 01/07/2016
2017	Note n°2017/057/BCMM/DG/ST du 05 mai 2017	31/05/2017	A partir du 01/06/2017
2019	Note n°2019/185/BCMM/DGpi du 04/12/2019	31/12/2019	A partir du 01/04/2019

Sources : Les différentes notes prises par le Ministère, BCMM

Pourtant, au cours de l'audit, il a été constaté l'existence d'un non-respect du délai de paiement des FA malgré les reports de paiement. En effet, l'analyse des données collectées a permis de ressortir les périodes de paiement des FA collectés de 2016 à 2019 :

⁶Pénalités correspondant à un taux de 5% du principal par mois de retard (article 5, al 2 de la loi n°2005-021)

Tableau 11 : Statistiques des périodes de paiement des FA collectés

Année	TOTAL FA collectés (en MGA)	Paiement dans le délai légal 31/03 (en MGA)	%	Paiement après le délai légal jusqu'à la date du report de paiement (en MGA)	%	Paiement avec application pénalité (en MGA)	%
2016	14 382 562 350,00	7 316 959 040,00	51%	6 332 012 010,00	44%	733 591 300,00	5%
2017	13 969 531 385,00	8 397 505 780,00	60%	2 074 673 535,00	15%	3 497 352 070,00	25%
2018	12 145 508 175,00	6 160 602 225,00	51%	-	0%	5 984 905 950,00	49%
2019	10 372 520 290,00	6 610 370 150,00	64%	3 762 150 140,00	36%	3 762 150 140,00	36%

Sources : Recettes 2016 à 2019 - Calcul de la Cour

Les FA payés dans le délai légal représentent en moyenne 56% des FA collectés avec un taux le plus élevé de 64% en 2019. Durant la période de report de paiement, les FA payés représentent en moyenne 32% des FA collectés, soit environ 6,3 milliards Ariary en 2016, 2 milliards Ariary en 2017 et 3,7 milliards Ariary en 2019. De ce fait, les encaissements hors délai qui devront faire l'objet de paiement de pénalités représentent en moyenne 28% des FA encaissés (5% en 2016, 25% en 2017, 49% en 2018 et 36% en 2019).

Certes, les paiements effectués dans les délais représentent en moyenne 70% des FA collectés malgré des baisses enregistrées pour 2018 et 2019 mais la situation mérite d'être suivie de près pour ne pas se dégrader.

D'une manière générale, le non-respect de délai de paiement des FA par les permissionnaires s'explique principalement par l'insuffisance du suivi de la réception des notifications et la faiblesse du système de recouvrement mis en place au sein du BCMM. Il peut également être cité comme cause l'absence de sanction stricte en cas de non-paiement dans le délai des FA malgré que des propositions d'annulation de permis aient été déjà effectuées par le BCMM au niveau du MMRS. Par conséquent, la situation augmente le risque de non-recouvrement des frais d'administration minière.

Aussi, est-il recommandé :

- *au BCMM de renforcer les contrôles afin que les titulaires de permis minier payent les frais d'administration minière dans le délai légal en commençant par le renforcement du suivi des notifications.*
- *au MMRS de prendre les décisions adéquates pour l'application des dispositions prévues par l'article 172 de la loi n°2005-021 portant Code minier : « le non-paiement des frais d'administration minière annuels par carré dans le délai légal est sanctionné par l'annulation du permis correspondant, après épuisement des procédures de droit ».*
- *au MMRS et au BCMM de mettre en place un système de coordination de travail en vue d'un renforcement de recouvrement des FA.*

Au regard de l'objectif n°1, malgré un calcul de liquidation conforme à la réglementation, la Cour conclue que l'exécution du processus global de collecte des ristournes minières et des frais d'administration minière, respectivement, par l'Administration minière et le BCMM n'ont pas mis en œuvre toutes les dispositions prévues par la réglementation en vigueur. Nous observons par exemple que les arrêtés fixant la valeur de référence (valeur marchande) des substances minières sont obsolètes, le délai d'émission de tous les ordres de versement ne respecte pas forcément le délai de 5 jours prévus, tous les titulaires de permis miniers ne payent pas les frais d'administration minière chaque année et que certains permissionnaires ne respectent pas la date limite de paiement de FA prévue par les textes.

II- REPARTITION ET TRANSFERT DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE

Les formes et les conditions relatives à la conformité de la répartition et du transfert des ristournes minières et des frais d'administration minière seront déterminées à travers le deuxième objectif spécifique d'audit ci-après : « Déterminer si les recettes minières non fiscales ont été réparties par les Directions régionales des mines et le BCMM et transférées par les comptables publics concernés entre les différents bénéficiaires conformément à la réglementation en vigueur ».

Ainsi, il sera question d'examiner si la répartition des ristournes minières et des frais d'administration minière se fait suivant les clés de répartition fixée par la réglementation en vigueur. Ensuite, il sera déterminé si cette répartition et ce transfert sont exécutés dans un délai réglementaire et que les fonds transférés sont les mêmes que les montants versés par les redevables et reçus par les bénéficiaires. Enfin, il sera étudié l'existence d'un mécanisme budgétaire ou extrabudgétaire qui contrôle et encadre la gestion des quotes-parts des recettes minières non fiscales dévolues aux provinces.

1- Sur la répartition et le transfert des ristournes minières

La répartition des ristournes minières est effectuée généralement par les Directions régionales des mines suivant l'application de la réglementation en vigueur. Ensuite, le transfert est effectué par les comptables publics où les recettes ont été encaissées en conformité avec la répartition faite par les Directions régionales des mines. A cet effet, les observations suivantes ont été constatées :

1-1- Surplus de ristournes minières réparties au profit des CTD en 2016 et 2017

Selon l'article 197 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, « la répartition des produits de la ristourne, au taux fixé par le Code minier, se fait comme suit : 10% pour le Fonds national de péréquation et le reste pour les Collectivités Territoriales Décentralisées, dont : 60% à la Commune, 30% à la Région, 10% à la Province ».

Or, après analyse de la situation des ristournes minières encaissées au niveau de la TG Toamasina pour les exercices 2016 à 2019, la Cour a constaté que les clés de répartitions susmentionnées sont appliquées uniquement lors de la détermination des quotes-parts pour les années 2018 et 2019, en ce qui concerne la société Graph Mada. A titre d'illustration, la répartition des ristournes minières versées par la société, de 2016 à 2019, est synthétisée dans le tableau ci-après :

Tableau 12 : Répartition des ristournes minières versées par la société Graph Mada de 2016 à 2019

(En MGA)

Année	Montant annuel ristournes (B)	Quote-part FNP (C = B*10%)	Reste à répartir entre les collectivités (D = B-C)	Quote-part Province Toamasina (E=D*10%)	Quote-part Région Atsinanana (F= D*30%)	Quote-part Commune Rurale Mahatsara (G= D*60%)
2016	35 096 532,80		35 096 532,80	3 509 653,08	10 528 959,84	21 057 919,88
2017	5 203 554,40		5 203 554,40	520 355,40	1 561 066,20	3 122 132,80
2018	12 750 868,40	1 275 086,84	11 475 781,56	1 147 578,16	3 442 734,47	6 885 468,94
2019	73 798 424,40	7 379 840,60	66 418 583,80	6 641 856,40	19 925 573,80	39 851 153,60
Total	126 849380,00	8 654 927,44	118 194 452,56	11 819 443,04	35 458 334,31	70 916 675,21

Sources : Déclarations et états récapitulatifs de paiement des ristournes de la société Graph Mada

Pour les années 2016 et 2017, l'analyse des déclarations de ristournes minières à payer par Graph Mada fait apparaître que la part de ristournes de 10%, d'une valeur de 4,03 millions d'Ariary, devant revenir au Fonds National de Péréquation (FNP) a été intégralement répartie au profit des CTD bénéficiaires.

Face à cette situation, le motif avancé par la Direction interrégionale des mines Atsinanana est que : « *Toutes les recherches des documents sur la Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 que nous avons effectué, nous ont fait la remarque que : toutes les versions ne sont pas signées, alors la Direction a hésité de l'appliquer. La prise de décision d'appliquer le FNP dans la répartition de ristourne a eu lieu au moment de la réception de l'Arrêté 8902/2018 du 12 avril 2018 qui conclut le FNP* ».

En appréciation à cette réponse, un Décret n°2017-014 a été mis en vigueur le 04 janvier 2017 portant réorganisation du Fonds de Développement Local (FDL) et a fixé en son article 3 le mécanisme de Fonds National de Péréquation. En effet, cette disposition dispose que : « *le Fonds National de Péréquation est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les disparités de ressources et atténuer les inégalités entre Collectivités territoriales décentralisées au regard des services publics offerts et des dépenses auxquelles elles doivent faire face, répondant aux principes d'équité et de solidarité nationale. A cet effet, les dispositifs de péréquation prévus par la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, en ce qui concerne le Fonds National de Péréquation, profitent au budget du Fonds de Développement Local (...)* ». De ce fait, il paraît normal que le FNP n'ait pas bénéficié de quotes-parts de ristournes minières en 2016 étant donné que les textes réglementaires expliquant le mécanisme du FNP n'ont été mis en vigueur qu'au mois de janvier 2017 mais à partir de 2017, la répartition aurait dû se faire au bénéfice du FNP.

Bien que cette répartition soit au bénéfice des CTD, le non versement de ces sommes au bénéficiaire réel (FNP) à partir de l'exercice 2017, constitue une perte de ressources pour le fonds et une non-application de la réglementation en vigueur. A cause de cela le Fonds de Développement Local (FDL) pourrait ne pas être en mesure de mener à bien certaines activités de développement, ce qui porterait préjudice aux populations des autres localités.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande :

- *aux Directions régionales des mines de s'assurer du respect des taux de répartition des ristournes minières conformément à la législation en vigueur lors de la détermination des quotes-parts à allouer à chaque bénéficiaire.*
- *au MMRS de collaborer avec le Ministère chargé de la Décentralisation de mettre en place une plateforme de collaboration et d'échange d'information notamment sur les textes relatifs aux ressources des collectivités locales issues du secteur minier.*

1-2- Délai relativement long des transferts des ristournes minières au niveau des postes comptables publics

L'article 11 de l'Arrêté interministériel n°6927/2009 du 20 août 2009 fixant les modalités de recouvrement de la redevance minière et des ristournes minières pour les permis E et pour les activités minières intégrées précise que « *la Trésorerie Principale procède à l'affectation effective des quotes-parts dans la huitaine de la réception des paiements de redevance minière et des ristournes minières* ».

En ce qui concerne la couverture entre poste comptable⁷, aucune disposition ne précise le délai exact des couvertures de transfert étant donné que le délai dépend de la localisation de chaque poste comptable.

Concernant les ristournes minières au profit des CTD bénéficiaires du projet Ambatovy, la Direction de la Comptabilité Publique (DCP) a établi l'Instruction n°18-42-G du 24 août 2018 sur la « Gestion Comptable et Financière des Ristournes Minières au profit des CTD dans le cadre du projet Ambatovy ». Ladite instruction a pour objet :

- l'autorisation d'ouverture d'un compte de dépôt pour chaque collectivité bénéficiaire de ristourne minière ;
- la description des modalités de fonctionnement dudit compte ;
- la prescription du mode de comptabilisation des opérations y afférentes.

Il est à rappeler que le mode de paiement des ristournes minières par le projet Ambatovy se fait directement par virement bancaire. Le compte de dépôt des CTD au Trésor est donc crédité du montant de ces virements sur la base de l'état de répartition établi par la Direction Interrégionale des Mines. Les transferts des ristournes minières au profit des CTD se fait par débit dudit compte par un mécanisme de transfert comptable étant donné que toutes les collectivités bénéficiaires des ristournes minières Ambatovy sont gérées par un comptable du Trésor :

- pour la région Alaotra Mangoro, les quotes-parts de ristournes sont transférées à la TG Ambatondrazaka ;
- pour la Région Atsinanana, elles sont transférées au compte de dépôt ouvert à la TG Toamasina ;
- pour les Communes de la Région Atsinanana, les quotes-parts sont également transférées au compte de dépôt ouvert au niveau de la TG Toamasina ;
- enfin, pour les Communes de la Région Alaotra Mangoro, les quotes-parts sont transférées à la TPIC Moramanga.

A titre d'illustration et suivant les données disponibles, la Cour a constaté qu'entre le moment où les ristournes minières d'Ambatovy sont encaissées au niveau de la TG Toamasina et la couverture du transfert au niveau de la TPIC Moramanga, il découle en moyenne plus de quarante jours.

Tableau 13 : Délais de traitement des transferts des ristournes minières Ambatovy en 2019 et 2020

Période	Date encaissement	Date avis de crédit	Date Bordereau de Transfert de Recette (BTR) TG Toamasina	Date de couverture TPIC	Délai total (en jours)
3e et 4e trimestre 2019	12/04/2019	30/04/2019	07/05/2019	21/05/2019	41
1er trimestre 2019	24/05/2019	04/06/2019	13/06/2019	01/07/2019	40
2e trimestre 2019	29/08/2019	16/09/2019	17/09/2019	01/10/2019	35
3e trimestre 2019	30/01/2020	06/02/2020	13/02/2020	02/03/2020	34
4e trimestre 2019	27/03/2020	08/04/2020	10/04/2020	25/05/2020	61

*Sources : Avis de crédit BCM et avis de crédit pour chaque bénéficiaire TG Toamasina
Bordereaux de Transfert de Recette (BTR) envoyés et situation couverture TPIC Moramanga*

⁷Prise en charge en comptabilité au niveau d'un comptable public assignataire des opérations d'une CTD des transferts venant d'un comptable public au niveau duquel les fonds ont été reçus.

De ce tableau, l'on peut constater ainsi que le délai de huit jours fixé par la réglementation est loin d'être respecté étant donné le processus comptable à suivre en cas de transfert des fonds à un autre comptable public.

Ainsi, bien que les localités de Moramanga et Toamasina ne soient éloignées que d'environ 240 kilomètres, la principale cause de retard des transferts découle de l'obligation d'acheminement des dossiers physiques par voie postale. Le TPIC Moramanga ne peut effectuer la couverture desdits transferts qu'à la réception de ces envois.

Or, un retard de réception des fonds constitue un blocage dans l'exécution des divers programmes d'investissement des collectivités au détriment des communautés locales.

La Cour recommande ainsi, à la Direction de la Comptabilité Publique, de revoir le mécanisme de traitement des transferts comptables afin de raccourcir le délai de couverture des transferts et ce, afin d'assurer d'un traitement égal de la mise à disposition des ristournes minières du projet Ambatovy.

2- Sur la répartition et le transfert des frais d'administration minière (FA)

Dans la pratique, cette répartition se fait sous l'initiative semestrielle ou annuelle de l'ordonnateur du BCMM qui émet à l'intention de l'Agent Comptable de l'établissement un ordre de recette pour l'imputation en recette définitive la part revenant au BCMM et un ordre de paiement pour le transfert des parts revenant aux autres bénéficiaires. Le Service de Liquidation des Droits (SLD) est en charge de la répartition des FA, un ordre de virement est, ensuite, émis par l'Agence Comptable à l'intention de la Recette Générale d'Antananarivo (RGA). Enfin, cette dernière prélèvera le montant de l'ordre de paiement sur le compte de l'établissement, au profit des bénéficiaires désignés. A cet effet, à travers ces différentes étapes, les constatations suivantes ont été observées :

2-1- Répartition non systématique des FA encaissés par le BCMM

L'article 57 nouveau de la loi n°2005-021 sus-citée dispose que : « (...) *Ce dernier (le BCMM) en donne quittance au titulaire au moment du paiement, et affecte ensuite leurs parts respectives aux différents bénéficiaires* ».

La Cour a, néanmoins, noté que les FA payés par les permissionnaires ne font pas systématiquement objet de répartition au bénéfice des diverses entités citées dans les dispositions légales et réglementaires. En effet, 5 198 400,00 Ariary correspondant à un permis de 24 carrés en mer du permissionnaire Ambatovy n'ont pas été répartis mais ont été imputés au BCMM.

En outre, les documents communiqués par le BCMM font état des montants suivants concernant les FA issus des carrés en zone maritime.

Tableau 14 : Evolution des FA des permis en mer de 2016 à 2019

Année	Montant FA en mer (en MGA)
2016	140 661 880
2017	153 172 990
2018	227 944 060
2019	187 618 960

Source : BCMM

La justification de la répartition des FA découle de l'article 90 du Décret n°2006-910 suscité lequel dispose que « *Les quotes-parts des frais d'administration minière annuels sont affectées en priorité par les bénéficiaires à la gestion des droits attachés aux permis miniers ainsi qu'au contrôle et suivi des activités minières à leur niveau respectif* ».

Or, la carte cadastrale fait apparaître que Madagascar est divisée en carrés de 625m x 625m et que chaque carré est affecté à une ou plusieurs province(s), région(s) et commune(s). La quote-part des CTD bénéficiaires est ainsi calculée à partir des montants payés par carrés dans leurs circonscriptions respectives, et étant donné que les carrés en mer ne sont assignés à aucune CTD, aucune quote-part y afférente ne leur est donc transférée.

Cependant, bien que la situation maritime des carrés ne permette pas de les relier à des CTD précises, il demeure néanmoins que les ressources issues desdits espaces, qui sont des zones maritimes de l'espace maritime de Madagascar au regard de la loi n°2018-025 du 21 novembre 2018 relative aux zones maritimes de l'espace maritime sous la juridiction de la République de Madagascar, devraient aussi profiter à l'Etat central, par le biais du Budget Général.

Dans sa réponse suivant lettre n°2021/167/BCMM/DG/AI/DT/DAJ du 03 novembre 2021, le BCMM demande de ne pas procéder à la révision des répartitions des FA collectés et encaissés liés aux permis en mer déjà comptabilisés au compte produit du BCMM faute de texte règlementaire. Toutefois, la Cour réitère que les FA des permis situés en mer devraient également profiter à l'Etat Central et non uniquement au BCMM.

Outre les FA relatifs aux carrés miniers situés en mer, les crédits de FA et les $\frac{3}{4}$ de FA relatifs aux permis en mouvement ne font également pas l'objet de répartition.

S'agissant des crédits de FA, ces derniers sont considérés comme des avoirs des permissionnaires qu'ils pourront utiliser lors des paiements ultérieurs de FA et ne sont donc pas répartis. Sur ce point, le BCMM explique qu'il s'agit de trop payés effectués par le permissionnaire ou annulation des pénalités suite à la note émanant de l'administration ou ajustement des FA à payer pour les permis en cours de mouvement suite à la note de l'administration du 07 avril 2014. En effet, tout le versement effectué par le permissionnaire n'est pas forcément tous des frais d'administration.

Pour les permis en mouvement, les FA y relatifs ne seront répartis qu'une fois que le nouveau titre soit signé et les $\frac{1}{4}$ restants payés.

La Cour a néanmoins constaté qu'en 2016 et 2017, les FA $\frac{3}{4}$ ont toujours fait l'objet d'une répartition. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 2018, suite à un changement de méthode préconisé par l'auditeur externe du BCMM que lesdits frais ont été comptabilisés au compte 4192000 et n'ont plus été répartis, tel que la présente l'évolution du solde du compte d'attente.

Tableau 15 : Evolution du solde du compte 4192000 de 2016 à 2019

(en MGA)

Compte	Libellé	Solde au 31/12/2016	Solde au 31/12/2017	Solde au 31/12/2018	Solde au 31/12/2019
4192000	Frais d'administration $\frac{3}{4}$	0	0	300 480 990	209 513 990

Source : BCMM

Etant donné la situation qui prévaut actuellement à Madagascar en matière de suspension de l'octroi de permis miniers et le non traitement des permis en cours de mouvement entre autres le mouvement de transformation, le solde de ce compte d'attente ne devrait pas décroître. Or, il a été constaté une baisse de 90 967 000,00 Ariary de fin 2018 à 2019.

Cette situation est due au fait que les ¼ de frais d'administration restants y afférents ont été acquittés. En effet, entre 2016 et 2018, d'après le rapport d'activités 2018 du BCMM, malgré la suspension d'octroi de permis, 429 titres ont été délivrés dont 35 signatures d'actes d'octroi et le reste concernant les permis en mouvement signés (transformation, renouvellement, cession, renonciation,...).

A cet effet, le BCMM affirme que la plupart des FA ¾ sont relatifs aux mouvements de transformation déposés par les permissionnaires et par conséquent, le compte d'attente peut être apuré au cas où la signature des permis en cours de mouvement sera effective.

En outre, le BCMM réaffirme que la signature des actes est au niveau du MMRS et la délivrance des titres conformément aux actes signés est assurée par le BCMM. La plupart de l'octroi durant la période sous-revue est relative à la transformation des Autorisations Exclusives de Réserve de Périmètre (AERP) en permis suivant la note émanant du ministère⁸. Toutefois, la Cour estime qu'une simple note ne devrait pas modifier une décision prise en conseil de Ministres.

Aussi, la Cour recommande-t-elle au MMRS :

- *de prendre les mesures nécessaires en vue de la répartition des FA des permis en mer ;*
- *d'appliquer les mesures de suspension prise au niveau gouvernemental.*

2-2- Doublement de transfert des quotes-parts de frais d'administration minière aux Communes pour 2018

Toujours aux termes de l'article 57 nouveau de la loi n°2005-021 susmentionnée, « *les frais d'administration minière annuels par carré sont payés au Bureau du Cadastre Minier. Ce dernier en donne quittance au titulaire au moment du paiement, et affecte ensuite leurs parts respectives aux différents bénéficiaires* ».

Les textes ne sont pas précis sur les délais exacts des répartitions et par conséquent des transferts. Cependant, dans la pratique, le BCMM a effectué annuellement ou semestriellement l'affectation et le transfert au profit des CTD bénéficiaires.

Il a été constaté qu'en 2018, les quotes-parts de frais d'administration, au titre de l'année 2017 pour un même permis minier, ont fait l'objet de deux transferts pour certaines communes. En effet, sur un échantillon de huit (08) communes des régions Atsinanana et Alaotra Mangoro, le doublement s'élève à plus de 49 millions Ariary⁹.

Par ailleurs, le rapport définitif du Commissaire aux Comptes du BCMM pour l'année 2018 fait apparaître que les quotes-parts de frais d'administrations minières pour les communes concernant l'exercice 2017 ont fait l'objet d'un excédent de paiement d'un montant de 1 302 725 477,69 Ariary correspondant aux paiements de janvier à avril 2018.

Ce double paiement résulte d'une défaillance du système de contrôle en matière de répartition et transfert des quotes-parts des FA et de l'absence de dispositions réglementaires fixant la périodicité de la répartition et du transfert des quotes-parts des frais d'administration minière.

Comme conséquence de ce double transfert, le BCMM a supporté une perte de ressources importantes. Pour corriger ces pertes, des corrections sur trop paiement de quotes-parts d'un montant total de 138 107 276,00 Ariary ont été effectuées, lesquelles ont été imputées au niveau des capitaux propres de l'établissement.

⁸ Note du 01 décembre 2015 relative à la gestion des AERP en instance

⁹ Détails en annexe 04

Dans sa réponse au rapport provisoire sus-cité, le BCMM précise que depuis 2020, des mesures ont été prises sur le renforcement du contrôle interne du système de répartition et de transfert des quotes-parts par tous les intervenants et la périodicité de transfert ont été déjà formulés dans le manuel de procédures.

Ainsi, la Cour recommande au BCMM de veiller à l'application de son manuel de procédures notamment le respect de la périodicité de la répartition et des transferts de quotes-parts.

3- Sur le mécanisme de gestion des quotes-parts dévolues aux provinces

Les provinces font partie des collectivités bénéficiant des ristournes minières et des frais d'administration minière. Pourtant, bien que prévu par la Constitution, cette collectivité n'est pas mise en place jusqu'à ce jour. A cet effet, ci-après le constat qui a été observé :

➤ Non répartition des quotes-parts dévolues aux provinces aux autres Collectivités Territoriales Décentralisées existantes

D'après les dispositions de l'article 238 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, « *Jusqu'à la mise en place effective de toutes les Collectivités territoriales décentralisées prévues par la présente loi, les ressources prévues pour la Collectivité territoriale décentralisée non encore fonctionnelle sont affectées aux Collectivités territoriales décentralisées composantes déjà mises en place* ».

Cette disposition a été reprise par l'article 19 de l'arrêté interministériel n°30679/2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers que les parts des provinces seront répartis entre les régions et communes concernées.

Dans la pratique, s'agissant des ristournes minières, seules celles issues du projet Ambatovy respectent les dispositions suscitées. En effet, après recalcul des clés de répartition et des ristournes minières versées par le projet en 2018 et 2019, la Cour a constaté que les clés et montants sont conformes à l'article 7 de l'arrêté interministériel n°8902/2018 du 12 avril 2018 définissant le périmètre, la classification des Communes concernées ainsi que les taux de répartition des ristournes minières par Collectivités bénéficiaires du Projet minier Ambatovy : « *En application des dispositions de l'article 238 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, jusqu'à la mise en place effective des Provinces, la part de 10% des ristournes minières qui est dévolue à la Province de Toamasina est répartie entre les Régions et les Communes concernées par le Projet Ambatovy, à raison de 75% au profit des Communes concernées et 25% au profit des Régions concernées. La détermination du montant alloué aux différentes communes et régions bénéficiaires concernées tient compte des coefficients de répartition prévus aux articles 2 à 6 du présent Arrêté* ».

Les ristournes issues des autres exploitations minières ne sont pas réparties mais restent logées dans un compte de consignation financière n°46212 ou un compte de liaison n°1841211. De 2017 à 2019, pour la province de Toamasina, le montant logé dans le compte de consignation à la TG de Toamasina s'élève à 203 millions Ariary.

Concernant les quotes-parts de FA destinés aux provinces, ils restent aussi logés dans le compte créditeur du BCMM mais ne sont pas répartis ni aux communes ni aux régions. Au 31 décembre 2019, le montant des quotes-parts des provinces s'élève à plus de 8 milliards Ariary. Cependant, ces fonds devraient être destinés au développement local, par l'intermédiaire des CTD déjà existantes, en attendant la mise en place effective des Provinces.

En conséquence, la non-répartition de ces sommes aux CTD opérationnelles impacte sur les ressources à disposition desdites CTD pour réaliser des projets de développement.

De tout ce qui précède, la Cour recommande au MMRS et au BCMM de collaborer avec le Ministère chargé des finances et le Ministère chargé de la Décentralisation de mettre en œuvre les voies et moyens pour s'assurer de la répartition et du transfert de toute ressource minière non fiscale dévolue aux Provinces aux autres CTD déjà opérationnelles, conformément à la législation en vigueur.

A travers l'objectif n°2, les clés de répartition des ristournes minières issues du projet Ambatovy et des frais d'administration minière ont été bien respectées. Toutefois, au vu des observations ci-dessus, la Cour constate que le processus de répartition et de transfert des recettes minières non fiscales n'est que partiellement conforme aux dispositions prévues par la réglementation en vigueur.

Nous avons observé un surplus de ristournes minières réparties au profit des CTD payées par la société Graph Mada en 2016 et 2017, un délai relativement long des transferts des ristournes minières au niveau des postes comptables publics, une répartition non systématique des FA encaissés par le BCMM, un doublon de transfert des quotes-parts de frais d'administration minière aux Communes pour 2018 et une non-répartition de tous les quotes-parts dévolues aux provinces aux autres Collectivités Territoriales Décentralisées opérationnelles.

III- PRISE EN CHARGE ET AFFECTATION EFFECTIVE DES RECETTES MINIERES NON FISCALES TRANSFEREES

Dans cette partie, l'effectivité de la prise en charge par les collectivités locales des ristournes minières et des frais d'administration minière transférés à leur niveau et l'affectation de ces recettes seront étudiées à travers le troisième objectif spécifique d'audit : *s'assurer que les collectivités territoriales décentralisées ont correctement pris en charge les montants transférés et ont respecté l'affectation effective des recettes minières non fiscales conformément à la réglementation en vigueur.*

Ainsi, il sera examiné si les transferts ont été pris en compte au niveau des ressources des collectivités locales, que ce soit dans le budget ou dans le compte administratif, et si la répartition entre charges de fonctionnement et d'investissement respecte les clés de répartition définis. En outre, les contrôles existants sur les fonds pris en charge et l'effectivité de la prise en charge par les CTD des recettes issues des ristournes minières seront également étudiés.

Pour le cas particulier des ristournes du projet Ambatovy, un mécanisme précis est en place pour sa prise en charge et son décaissement. A cet effet, les détails de ce processus sont présentés en *annexe 05*.

1- Sur la prise en compte des fonds transférés au niveau des collectivités

Dans le cas d'espèce, les ristournes minières et les frais d'administration minière sont les recettes transférées aux collectivités. A cet effet, il sied de savoir si l'affectation desdites recettes aux bénéficiaires implique l'effectivité de sa prise en charge aux ressources des collectivités. Autrement dit, si lesdites recettes sont bien inscrites et autorisées dans le budget des collectivités afin de les prendre en charge dans leurs ressources. A cet effet, les observations suivantes ont été constatées :

1-1- Comptes d'imputation non uniformes des ristournes minières et des frais d'administration minière enregistrés dans les documents budgétaires

Plusieurs recettes constituent les ressources d'une CTD. Les frais d'administration minière et les ristournes minières issues du secteur minier en font partie comme le précise l'article 184 nouveau de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susmentionné : « *les recettes fiscales des Collectivités territoriales décentralisées comprennent : (...); 13. la ristourne minière* ».

En vertu de l'article 138 de la loi n°2014-020 sus-citée qui dispose que : « *Le budget de la Collectivité territoriale décentralisée est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de ladite Collectivité* ». De ce fait, toutes les recettes à prendre en charge au niveau des collectivités doivent être prévues et autorisées dans le budget.

Pour le cas spécifique d'Ambatovy, l'article 8 de l'arrêté n°30679/2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers dispose que les ristournes minières doivent alimenter en même temps les budgets de fonctionnement et investissement. Conformément à l'instruction n°14-47-G1 du 03 Octobre 2014 sur la répartition et utilisation des ristournes minières issues de certains projets miniers (*en annexe 06*), les comptes d'imputation des ristournes minières de chaque collectivité est le compte n°1018 pour le montant alloué au financement des investissements locaux de développement et à la constitution des réserves pour les entretiens et le compte n°77131 pour le montant alloué aux dépenses de fonctionnement de la collectivité bénéficiaire, entre autres les tâches qui lui sont dévolues par le Code Minier.

En outre, l'arrêté n°20765/2007/MFB/CSC/07 du 26 novembre 2007 portant modification du Guide d'application du Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 (PCOP 2006) -

Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) fixe le plan de comptes à utiliser pour les collectivités dans l'élaboration de leur budget. Les comptes de ristournes minières et de frais d'administration minière fixés par le PCOP sont, respectivement, le compte n°7713 « Redevance et frais d'administration minière » et le compte n°7717 « *Produits des ristournes* ».

Les entretiens et l'analyse des données collectées au cours de l'audit a permis de constater que les comptes d'imputation ne sont pas forcément uniformes pour toutes les collectivités faisant l'objet des descentes sur place. Le tableau suivant justifie ce constat :

Tableau 16 : Comptes d'imputation des frais d'administration minière et des ristournes minières

Rubriques	FA	Ristournes minières	
		Investissement	Fonctionnement
Région Atsinanana	7713	1018	7717
Région Alaotra Mangoro	7713-3	1018	7280 ou 7717
Commune rurale Ambohibary	7713	1018	7717
Commune rurale Morarano Gare	7713	1018	7280
Commune rurale Andasibe	7713	1018	7280 ou 7717
Commune urbaine Moramanga		1018	7717
Commune rurale Amboditandrroho	7713	1018	7717
Commune suburbaine Toamasina	7713	1018	7717
Commune urbaine Toamasina		1018	7280 ou 7717
Commune rurale de Mahatsara		Chapitre V, article 4, paragraphe 1 « ristournes sur les produits et prélèvements sur les extractions de terre, de pierre et de sable sur le domaine privé national – Graph Mada ».	

Sources : Budgets primitifs des collectivités, comptes de gestion, Comptes administratifs, entretiens avec les collectivités

Ce tableau nous montre que :

- la comptabilisation des ristournes minières issues du projet Ambatovy se divise bien en deux catégories distinctes : la section fonctionnement et la section investissement. Toutefois, il ressort que pour la section fonctionnement, deux comptes différents sont utilisés par les collectivités : le compte n°7280 où devrait être enregistré tous les autres impôts sur les biens et services et le compte n°7717 qui enregistre les produits de toutes les ristournes dans la partie des recettes non fiscales.
- une collectivité (région Alaotra Mangoro) utilise un sous-compte (7713-3) pour enregistrer les frais d'administration minière pour les différencier des redevances minières étant donné que le compte n°7713 enregistre en même temps les redevances et les frais d'administration minière. Pour les communes urbaines de Moramanga et Toamasina, elles ne bénéficient pas de frais d'administration minière et de ce fait, aucun compte n'est enregistré dans leurs budgets car il n'y a aucun carré minier exploité dans ces deux communes.
- en ce qui concerne la commune rurale de Mahatsara, bénéficiaire des ristournes minières de Graph Mada, la présentation du budget ne suit pas encore la nomenclature du PCOP. Néanmoins, un compte intitulé « *ristournes sur les produits et prélèvements sur les extractions de terre, de pierre et de sable sur le domaine privé national – Graph Mada* » (Chapitre V, article 4, paragraphe 1) y est bien inscrit. Par contre, aucun compte d'imputation des frais d'administration minière n'est enregistré.

- aucune collectivité n'utilise donc le compte n°77131 comme indiqué par l'Instruction n°14-47-G1 du 03 Octobre 2014 sus-citée pour l'enregistrement de la partie fonctionnement des ristournes minières.

Ces différentes situations résultent de l'insuffisance des formations allouées aux collectivités au début des transferts des ristournes car elles étaient obligées de se conformer à une présentation de budget suivant le budget de programmes. Or, l'application de ce nouveau système de présentation de budget était encore difficile à utiliser pour ces collectivités car c'est leur première année d'utilisation. Un manque de coordination entre les différents acteurs entre autres la Direction du Budget et la Direction de la Comptabilité Publique sur les comptes d'imputation à utiliser en est également la cause évoquée par les collectivités sur l'existence de ces différences de comptes d'imputation.

Pour les Communes non gérées par un comptable public, à titre d'illustration la Commune de Mahatsara, elle n'utilise pas encore la nomenclature préconisée par le PCOP. De plus, ces comptes sont logés au niveau des banques primaires et les libellés d'opération sont parfois incomplets au moment des virements. Ainsi, la difficulté d'inscription des FA dans le budget est due au manque d'information reçue par la Commune.

Par conséquent, l'utilisation des comptes non uniformes pour les ristournes minières et les frais d'administration minière ainsi que l'inexistence même des comptes d'imputation des frais d'administration minière ont un impact sur :

- la présentation claire et sincère des informations budgétaires des collectivités ;
- la communication des informations utiles aux usagers respectifs ;
- la prise de décision et d'approche dans le cadre de collecte des recettes, de la détermination et de la projection des programmes d'investissements et du meilleur fonctionnement de la CTD, de l'harmonisation des actions à entreprises, d'élaboration du projet de texte cohérent et approprié à la réalité.

Toutefois, en 2020, des concertations ont été faites entre les différents acteurs et ont conduit à l'utilisation d'un compte uniforme des ristournes minières, qui est le compte n°7717 « produits des ristournes minières ». Ainsi, ce compte va enregistrer toutes les ristournes minières dont la part de ristournes minières, section fonctionnement du projet Ambatovy. Cependant, aucune instruction n'a été prise dans ce sens.

Par ailleurs, en plus de la région Alaotra Mangoro, la région Atsinanana a également commencé à séparer les recettes des redevances et des frais d'administration minière à partir de 2020, en l'occurrence le sous- compte n°7713-3.

En outre, le service régional du budget peut assister les collectivités dans l'élaboration de leur budget par la vérification du respect du budget de programmes (forme de présentation du budget, nomenclature PCOP). Mais cette demande d'assistance n'est pas obligatoire.

Dans sa réponse suivant lettre n°014-REG/ALMAN/GOUV/FIN/CF du 22 octobre 2021, pour ce qui est de l'uniformisation des comptes utilisés pour la prise en charge des ristournes minières et des frais d'administration minière, la région Alaotra Mangoro s'engage, dorénavant, à utiliser à partir de son budget 2022 les comptes suivants en recettes :

- Redevance et frais d'administration minière : 7713-3
- Recette de fonctionnement "Produits des ristournes" : 7717
- Recette d'investissement "ristournes minières" : 1018.

Aussi, est-il recommandé :

- *à la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG) et à ses démembrements, de renforcer la sensibilisation des collectivités locales par des formations sur l'utilisation des comptes uniformes pour imputer les ristournes minières et frais d'administration minière.*
- *à la Direction de la Comptabilité Publique de revoir la raison d'être de l'instruction n°14-47-G1 du 03 octobre 2014 afin de procéder à son application ou sa modification.*

1-2- Absence d'une information officielle contenant les montants estimatifs d'encaissement des ristournes minières issues du projet Ambatovy

Selon l'article 10 du Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées : « *Toutes les recettes et toutes les dépenses figurent sur un document unique qui regroupe toutes les opérations budgétaires et financières de la Collectivité territoriale décentralisée (..)* ». De plus, l'article 11 du même Décret dispose que : « *Doit figurer dans le budget le montant intégral des recettes attendues et des dépenses à effectuer pendant la durée d'un exercice sans qu'il y ait compensation entre elles. Les prévisions inscrites dans le budget doivent être exhaustives, sincères et réalistes* ».

Les collectivités sont dans l'obligation de mettre en évidence dans leurs budgets toutes les recettes prévisionnelles notamment les ristournes minières. De plus, elles doivent être en mesure d'évaluer les recettes à encaisser durant l'exercice concerné avant la conception du projet de budget.

A cet effet, seules les ristournes minières issues du projet Ambatovy font l'objet d'une disposition réglementaire d'obligation de communication du montant estimatif des ristournes minières de l'année en cours suivant l'article 15 de l'arrêté interministériel n°30679/2017 dispose que : « *Afin de permettre aux entités bénéficiaires d'élaborer leurs budgets pour l'année suivante en tenant compte des ratios définis supra, ces dernières sont informées du montant estimatif des versements des ristournes minières de l'année en cours, avant le 1^{er} août, par les services concernés du Ministère en charge des mines* ».

Pourtant les entretiens et les documents collectés ont permis de constater, qu'en termes de recettes, aucune information officielle des montants estimatifs de versement des ristournes minières ne parvienne au niveau des collectivités afin de les aider à élaborer leurs budgets. En effet, la Direction Interrégionale des Mines Atsinanana ne délivre l'état des versements des ristournes minières que sur la demande des CTD.

Ainsi, l'absence de communication des montants estimatifs des versements des ristournes minières entraîne une insuffisance dans le processus de prévision de ces ristournes et surtout des programmes étant donné que les montants mis en cause sont importants. A titre d'illustration, pour la majorité des collectivités, les prévisions de 2019 se sont basées sur les ristournes reçues en 2018 sauf pour la région Atsinanana et la commune urbaine de Moramanga qui a revu leurs prévisions à la baisse.

De ce fait, l'inscription dans le budget 2019 a été surestimée par les collectivités puisqu'il est à rappeler que les fonds transférés en 2018 concernaient des ristournes dues depuis plusieurs années. En effet, en comparant les prévisions 2019 avec les ristournes réellement reçues en 2019, des écarts sont enregistrés comme nous le montre le tableau ci-après :

Tableau 17 : Comparaison des prévisions avec les ristournes réellement transférées 2019

(en MGA)

Collectivités	Ristournes réellement reçues 2018	Prévisions 2019 (1)	Ristournes réellement reçues 2019		Ecart	
			En valeurs (2)	En % $3=(100*2)/1$	En valeurs (4 = 1-2)	En %
Région Atsinanana	7 092 779 823,00	2 535 000 000,00	1 610 170 361,00	63%	924 829 639,00	37%
Région Alaotra Mangoro	10 890 485 873,00	10 000 000 000,00	2 472 308 181,00	25%	7 527 691 819,00	75%
CU Toamasina	266 784 711,00	266 784 711,00	60 564 242,00	23%	255 405 373,00	77%
CU Moramanga	266 784 711,00	39 000 000,00	60 564 242,00	155%	- 21 564 242,00	-
CR Ambohibary	11 565 117 217,00	13 843 129 313,14	2 625 459 896,00	19%	11 217 669 417,14	81%
CR Morarano Gare	2 054 242 274,00	2 014 662 535,00	466 344 664,00	23%	1 952 899 475,59	77%
CR Andasibe	8 166 920 283,00	8 285 731 083,00	1 854 016 808,00	22%	6 432 714 275,00	78%
CR Amboditandroho	4 142 206 135,00	4 814 715 397,28	940 344 648,00	20%	3 874 370 749,28	80%
C Sub Toamasina	4 001 770 663,00	3 796 771 929,85	908 463 631,00	24%	2 888 308 298,85	76%

Sources : Budgets, comptes administratifs et comptes de gestion 2019, montants des ristournes minières 2019, calcul de la Cour

Les ristournes reçues en 2019 sont celles perçues jusqu'au deuxième trimestre de l'année vu que les ristournes du 3^e et 4^e trimestre ne sont effectivement encaissées qu'en 2020.

A partir de ce tableau, on peut observer que pour les 9 collectivités, les impacts budgétaires des ristournes effectivement encaissées par rapport à celles budgétisées se résument comme suit :

- Sept (07) Collectivités ont surévalué leur budget en matière de ristournes minières au-delà de 75% ;
- Une Collectivité a surévalué son budget en matière de ristournes minières de 37% ;
- Une Collectivité a sous-évalué son budget en matière de ristournes minières.

En conséquence, la confection du budget des collectivités et les inscriptions de la valeur des ristournes sont sous-évaluées ou surévaluées et des écarts significatifs sont enregistrés. En cas de budget surévalué par rapport aux montants effectivement transférés, certains programmes ne seront pas réalisés.

En réponse à cette observation, la région Alaotra Mangoro s'est engagée à demander l'état de versement des ristournes minières à la Direction régionale des Mines Alaotra Mangoro avant la conception et l'établissement de son budget afin éviter l'insuffisance dans le processus de prévision des ristournes et de programmation.

De tout ce qui précède, pour assister les collectivités dans l'élaboration de leurs budgets, il est recommandé à l'Administration minière de mettre en place un service en charge de l'information des versements estimatifs des ristournes minières aux collectivités locales conformément à la réglementation en vigueur.

1-3- Insuffisance dans la prise en charge des frais d'administration minière

Selon les articles 11 et 62 du Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées : « Doit figurer dans le budget le montant intégral des recettes attendues et des dépenses à effectuer pendant la durée d'un exercice sans qu'il y ait compensation entre elles. Les prévisions inscrites dans le budget doivent être exhaustives, sincères et réalistes » et « (...) le compte administratif fait ressortir le résultat de l'exercice budgétaire issu de la différence entre les recettes recouvrées et les dépenses exécutées ».

En vertu de l'article 165 de la loi n°2014-020 sus-citée, « Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles ont été encaissées par un comptable public ».

Ainsi, les collectivités sont dans l'obligation de mettre en évidence dans leur budget toutes les recettes prévisionnelles entre autres les frais d'administration minière et de prendre en charge le recouvrement de ces recettes dans le compte administratif.

Pourtant, il a été constaté que des insuffisances sont enregistrées dans la prise en charge des frais d'administration minière en comptabilité. A ce titre, compte tenu des données disponibles, le tableau suivant présente une comparaison des FA inscrits et pris en charge dans les documents comptables et les FA effectivement transférés aux collectivités objet du présent audit pour l'exercice 2018 :

Tableau 18 : Comparaison des FA transférés et FA comptabilisés

(en MGA)

Collectivités	2018		
	FA transférés	FA comptabilisés	Ecart
Région Alaotra Mangoro	48 564 259,00	48 484 386,30	79 872,70
Région Atsinanana	98 751 582,00	98 751 582,00	-
CU Moramanga	-	-	-
CU Toamasina	-	-	-
CR Ambohibary	28 726 056,00	28 726 056,00	-
CR Morarano Gare	20 521 317,60	-	20 521 317,60
CR Andasibe	31 976 491,20	31 976 491,20	-
CR Amboditandroho	16 187 030,40	10 929 681,60	5 257 348,80
C. Sub Toamasina	9 467 545,20	-	9 467 545,20
CR Mahatsara	12 232 332,00	-	12 232 332,00

Sources : Quotes-parts BCMM et paiement RGA

Comptes Administratifs et comptes de gestion des collectivités

Il ressort, ainsi, de ce tableau que pour certaines collectivités, les montants des FA pris en charge dans les comptes administratifs et comptes de gestion sont différents des FA transférés à ces collectivités. Sur les dix collectivités concernées, trois n'ont pas pris en charge les FA qui leur sont transférés ou n'ont pas comptabilisé les FA dans le compte correspondant. Par contre, pour deux collectivités, les FA sont comptabilisés mais comportent des différences.

Pour le cas spécifique de la commune rurale de Mahatsara, aucun compte d'imputation des FA n'est prévu dans ces documents budgétaires et de plus, étant donné qu'elle fait partie des communes non gérées par un comptable public du trésor, la présentation de son budget ne suit pas encore la nomenclature du PCOP habituel.

Les différentes insuffisances sont essentiellement dues au manque de renforcement de capacité des responsables de certaines collectivités dans la prise en charge des recettes.

Le problème d'identification des opérations faites à la banque pour les collectivités utilisant des comptes bancaires pour l'exercice 2018 figure également parmi les causes des insuffisances. En effet, à la réception des relevés bancaires, les frais d'administration minière reçus sont difficilement identifiables car les libellés des opérations et les périodes y afférentes ne sont pas clairs. Dans ce cas, les frais d'administration minière transférés à la commune rurale de Mahatsara qui est une commune non gérée par un comptable public d'une part et aux communes d'Amboditandroho et de Toamasina suburbaine qui, avant 2019 utilisaient encore des comptes bancaires d'autre part, peuvent être cités à titre d'illustration. A cet effet, ci-après des exemples de libellés d'opération non explicites enregistrés dans les relevés bancaires de ces communes pour l'exercice 2018 :

Tableau 19 : Libellés des opérations enregistrées dans les relevés bancaires, exercice 2018

Collectivités	Libellés d'opérations	Montant (en MGA)
Commune rurale Mahatsara	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part Commune 2018 Toamasina	4 784 517,60
	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part	2 646 316,80
	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part Commune 2015-2016 Toa	4 801 497,60
Commune suburbaine Toamasina	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part FAM2017 Commune Toamasina	3 217 699,20
	Virement de la Recette Générale d'Antananarivo, motif : Transfert quote-part Commune	3 286 326,00
	Virement Recette Générale d'Antananarivo, motif : QP FAM COMM 2017 Janv à juin	2 963 520,00
Commune rurale Amboditandroho	Virement Recette Générale d'Antananarivo motif : QP FAM Commune 2017 Janv à Juin	5 257 348,80
	Virement Recette Générale d'Antananarivo motif : Transfert quote-part FAM 2017 Communes	5 003 169,60
	Virement Recette Générale d'Antananarivo motif : Transfert quote-part FAM Communes	5 926 512,00

Sources : Relevés bancaires 2018

On peut voir que pour une même année, les libellés des opérations des FA sont différents dans les trois communes. Certaines opérations précisent bien qu'il s'agit de frais d'administration minière mais pour d'autres non. Il faut aussi noter que des problèmes d'échange d'informations entre administration subsistent et de ce fait, les Collectivités concernées ne sont informées que par des relevés bancaires ou des avis de crédit.

Ces situations rendant, ainsi, difficile la prise en charge des FA dans le budget et même la comptabilisation de ces opérations. De plus, de nombreux risques peuvent également survenir comme la non-inscription et la non autorisation des frais d'administration minière dans le budget des collectivités mais également les fausses imputations. En effet, les entretiens avec les responsables d'une collectivité ont permis de savoir que parfois les FA sont imputés dans le compte n°1018 relatif aux ristournes minières, section investissement d'Ambatovy. Certes, des FA sont bien envoyés et reçus par la collectivité mais les fonds ne sont pas comptabilisés dans le compte prévu car aucun recouvrement n'est enregistré dans le compte administratif.

Ainsi, la difficulté de prendre en charge les frais d'administration minière mérite d'être examinée de près et il est fondamental que des efforts soient faits à ce niveau pour assurer une comptabilisation sincère des frais d'administration minière.

De tout ce qui précède, il est recommandé :

- *aux postes comptables concernés de mettre en place un système de communication avec les CTD pour que ces dernières puissent prendre connaissance des versements effectifs des frais d'administration qui leur sont transférés.*
- *à la DGFAG et à ses démembrements d'allouer des formations aux collectivités concernées sur l'identification des frais d'administration minière afin d'assurer la bonne imputation lors de la comptabilisation.*
- *au BCMM de renforcer les échanges d'information avec les Collectivités locales pour toute répartition et transfert de quotes-parts prévus.*

2- Sur les clés de répartition entre charges de fonctionnement et d'investissement

Les textes existants précisent que la répartition entre charges de fonctionnement et d'investissement des ristournes minières concerne seulement les ristournes minières issues des projets miniers entre autres ceux bénéficiant de Convention d'établissement avec l'Etat Malagasy et des projets miniers ayant fait l'objet de certification à la Loi sur les Grands Investissements Miniers (LGIM). Dans le cas d'espèce, il s'agit des ristournes minières du projet Ambatovy.

Pour les autres exploitants, aucune disposition n'oblige les collectivités bénéficiaires à l'affectation de ces recettes en investissement ou fonctionnement. Néanmoins, ces ristournes sont, généralement, affectées à la section fonctionnement étant donné que les sommes en jeu sont moins importantes.

De ce fait, les constats présentés dans le présent paragraphe vont concerner spécifiquement les la répartition au niveau des collectivités locales des ristournes issues du projet Ambatovy :

➤ Respect des clés de répartition entre charges de fonctionnement et d'investissement

Il a été constaté que pour les collectivités bénéficiaires des ristournes d'Ambatovy, le taux de répartition des ristournes minières à la section fonctionnement et investissement est toujours respecté.

En vertu des dispositions de l'article 8 de l'Arrêté n°30679-2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers précise que : « *les ristournes minières recouvrées alimentent le budget des collectivités bénéficiaires. Les quotes-parts des ristournes minières versées dans leurs budgets sont affectés en priorité au financement des charges de fonctionnement courant représentant au plus 30% du montant total des ristournes minières et des charges d'investissements pour l'aménagement du territoire et le développement durable représentant au moins 70% du montant total des ristournes minières* ».

La répartition des fonds détenus au Trésor dépend des délibérations faites par les organes délibérants des collectivités, appuyés des ordres de recettes y afférents. A chaque arrivée de fonds, les collectivités sont tenues d'émettre des ordres de recettes pour permettre aux comptables du trésor de répartir les fonds dans les comptes de recettes d'investissement et/ou de fonctionnement.

A titre d'illustration, l'analyse des données disponibles sur huit collectivités concernant la situation des décaissements des fonds des collectivités concernées a fait ressortir le taux de répartition entre charges de fonctionnement et d'investissement des ristournes minières. Ci-après un tableau récapitulatif de ce taux de répartition :

Tableau 20 : Taux de répartition des charges de fonctionnement et d'investissement des fonds reçus jusqu'au 3^e trimestre 2019

Collectivités	% de répartition	
	Investissement	Fonctionnement
Région Atsinanana	70,00%	30,00%
CU Toamasina	70,00%	30,00%
CR Amboditandrohoro	70,00%	30,00%
Commune Suburbaine Toamasina	70,00%	30,00%
CR Morarano Gare	72,00%	28,00%
CR Ambohibary	85,00%	15,00%
CR Andasibe	70,00%	30,00%
CU Moramanga	70,00%	30,00%

Sources : Calcul de la Cour (à partir de la répartition dans le compte de dépôt Ordres de recettes et délibérations des organes délibérants)

Ainsi, on peut voir que la majorité des répartitions est fixée aux alentours de 70% en investissement et 30% en fonctionnement. Seule la commune rurale d'Ambohibary a décidé d'affecter 85% des fonds à la section investissement suivant les délibérations des organes délibérants.

Le respect des clés de répartition est principalement dû à l'existence d'un contrôle strict de la gestion de fonds du projet Ambatovy effectué par les comptables publics gérant les comptes au trésor. Ce respect des clés de répartition permet de s'assurer que l'affectation des ristournes soit conforme aux programmes légalement définis en matière d'investissement et de fonctionnement.

3- Sur les contrôles financiers pour s'assurer que les fonds soient pris en charge conformément à la réglementation

D'une manière générale, des contrôles sont effectués sur le budget avant leur utilisation et les comptes administratifs des collectivités après exécution. Sont habilités à effectuer le contrôle les organes délibérants (Comité Régional, Conseil Municipal, Conseil Communal), le Contrôle Financier, le Représentant de l'Etat, le Tribunal Financier et l'Inspection Générale de l'Etat.

Toutefois, dans le cas d'espèce, une attention particulière a été faite sur les entités de contrôle administratif suivantes : les organes délibérants des collectivités (comité régional, conseil municipal et conseil communal), le contrôle financier et le représentant de l'Etat. A cet effet, les observations suivantes ont été constatées :

➤ Insuffisance de contrôle de la prise en charge des recettes minières non fiscales

Le contrôle de la prise en charge des recettes minières non fiscales permet de s'assurer de la prise en charge en totalité des recettes transférées au niveau des CTD.

En ce qui concerne les organes délibérants, les articles 14 et 15 de la loi n°2014-020 susmentionnée disposent, respectivement, que : « *A chaque niveau de Collectivité territoriale décentralisée, le Conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont dévolues par la loi à sa compétence (...)* » et « *(...) Il (le Conseil) délibère sur le budget et le compte administratif qui lui sont annuellement présentés par le Premier responsable du bureau exécutif* ».

Pour ce qui est du contrôle financier et du représentant de l'Etat, l'article 157 de la même loi n°2014-020 dispose que : « *Le budget voté et le compte administratif approuvé sont transmis obligatoirement au Représentant de l'Etat pour contrôle de légalité, après avis préalable du Contrôle Financier pour les Provinces, les Régions et les Communes urbaines* ».

De cette dernière disposition, il est à préciser que le contrôle financier n'exerce sa vérification qu'au niveau des communes urbaines et des régions et qu'il n'émet qu'un avis et non un visa et cet avis n'a pas d'effet suspensif sur l'exécution du budget.

Au cours de l'audit, les documents collectés et les entretiens avec les responsables ont permis de ressortir que malgré le nombre important de structure de contrôle, une insuffisance de contrôle de la prise en charge des recettes minières non fiscales notamment les frais d'administration minière et les ristournes minières a été constatée.

Pour les organes délibérants, ils examinent le compte administratif présenté par le chef exécutif, en analysant, d'une manière générale, le respect de l'autorisation accordée suivant le budget tant aux ressources qu'aux programmes des dépenses (en nature qu'en valeur). Toutefois, étant donné que des délibérations doivent être prises pour la répartition des ristournes issues du projet d'Ambatovy en investissement et fonctionnement, des discussions

sont faites entre l'organe exécutif et l'organe délibérant que ce soit lors du vote du budget annuel ou lors de l'arrivée des fonds.

En ce qui concerne le contrôle financier, le contrôle se focalise surtout sur les dépenses comme le stipule l'article 178 de la loi n°2014-020 : « *Il incombe aux organes du Contrôle Financier d'effectuer, au niveau des Collectivités territoriales décentralisées, les vérifications et contrôles des procédures d'exécution et de la matérialité des dépenses, dont les modalités seront définies par voie réglementaire* ». A cet effet, le contrôle financier n'effectue pas un contrôle des recettes. Etant donné que les comptes administratifs doivent avoir l'avis du contrôle financier avant le contrôle de légalité, certains délégués portent une attention particulière sur le respect des clés de répartition des ristournes minières issues du projet Ambatovy compte tenu de l'envergure du projet et des textes spécifiques réglementant le projet. Dans ce cas, la vérification se fait à l'aide d'un état des ristournes minières versées par la société aux collectivités concernées. Cet état lui est communiqué par le comptable du trésor après sa demande.

Toutefois, le contrôle financier n'exerce son contrôle que dans les régions et les communes urbaines, ce qui constitue une faiblesse dans la vérification de la prise en charge de la recette étant donné que pour le cas d'Ambatovy, la majorité des bénéficiaires sont des communes rurales. Cela signifie que la majorité des collectivités bénéficiaires du projet n'est pas soumise à la vérification du contrôle financier, que ce soit pour les recettes que pour les dépenses.

En ce qui concerne le représentant de l'Etat, il exerce le contrôle de légalité des actes pris par les Collectivités mais il lui est difficile d'effectuer le contrôle de la prise en charge des ristournes minières et/ou des frais d'administration minière car aucune pièce ne parvienne à son niveau pour permettre ce contrôle.

Toutes ces insuffisances de contrôle résultent de l'absence de collaboration des entités de contrôle avec les différents acteurs étant donné qu'aucune information ou pièce n'est communiquée systématiquement pour s'assurer de la prise en compte dans le budget des montants des ristournes minières et des frais d'administration minière transférés.

Par conséquent, la situation ne peut qu'accentuer une présentation non sincère des informations comptables des collectivités. Ainsi, l'insuffisance de contrôle de cette prise en charge ne garantit pas la correcte imputation des recettes alors que les recettes non fiscales issues des exploitations minières représentent une part importante du budget d'une collectivité. En effet, à titre d'illustration, pour l'exercice 2019, sur trois collectivités bénéficiant le plus de ristournes minières d'Ambatovy, à savoir les communes rurales d'Ambohibary et d'Andasibe et la région Alaotra Mangoro, les ristournes minières budgétisées en investissement représentent plus de 99% du total des dépenses d'investissement prévus dans le budget pour les deux communes et plus de 69% pour la région.

De tout ce qui précède, il est recommandé aux entités chargées de contrôle (organes délibérants, contrôle financier, représentant de l'Etat) de collaborer avec les Directions régionales des mines et/ou les comptables publics pour la communication des informations nécessaires afin d'effectuer le contrôle de la prise en charge et de l'utilisation des recettes minières non fiscales.

4- Sur l'effectivité de la prise en charge des ristournes minières issues du projet Ambatovy

L'utilisation des ristournes minières définit la fin de la chaîne de sa prise en charge effective, elle se justifie par le décaissement de fonds. Autrement dit, la matérialité des ristournes minières relate la concrétisation du transfert des fonds à son bénéficiaire.

Spécifiquement pour Ambatovy, étant donné l'importance des fonds alloués aux collectivités bénéficiaires, ces dernières doivent se conformer à des procédures strictes pour pouvoir valider le décaissement de fonds après le service fait ou les travaux réalisés. En effet, étant donné qu'à la réception du fonds, ce dernier a été réparti en charges d'investissement et en charges de fonctionnement par le comptable public, l'utilisation faite de ces fonds doit respecter cette répartition. De ce fait, ci-après les constats observés :

➤ **Respect des modalités particulières de décaissement des fonds issus des ristournes dans la limite du plan de décaissement validé par le comptable public et des crédits disponibles**

L'Instruction n°18-42-G du 24 août 2018 fixe la gestion comptable et financière des ristournes minières au profit des CTD dans le cadre du projet Ambatovy. En effet, elle précise, en son point 3 alinéa 5, que : « *Dans l'optique de la rationalisation de la gestion des deniers publics, la mobilisation des fonds logés dans les comptes de dépôt des collectivités bénéficiaires requiert au préalable la production des pièces suivantes :*

- *Budget de l'année en cours constatant les prévisions budgétaires ajustées tant en recette qu'en dépense tenant compte des ressources additionnelles provenant des ristournes minières de la société Ambatovy. A noter que le budget doit refléter le processus participatif d'identification des activités et projets prioritaires ;*
- *Documents de projets détaillés ;*
- *Programme de décaissement prévisionnel par projet d'investissement et pour la partie fonctionnement ».*

En effet, des plans de décaissement prévisionnel relatant les projets doivent toujours être envoyés semestriellement ou trimestriellement aux comptables publics concernés. Cependant, dans la pratique actuelle, certaines collectivités n'envoient le plan de décaissement qu'à la réception de notification des fonds qui leur sont transférés, que ce soit pour l'investissement ou le fonctionnement.

Force est de constater que malgré la constatation du service fait et des fonds disponibles ainsi que de la validité du plan de décaissement, la production de toutes les pièces règlementaires conditionne toujours le décaissement, en l'occurrence :

- les documents budgétaires autorisant les ristournes à débloqués ;
- un plan de décaissement prévisionnel par projet d'investissement ;
- les documents de projets détaillés ;
- les documents justificatifs des dépenses.

A la réception des documents, une vérification rigoureuse est effectuée au niveau des comptables publics avant le décaissement. La vérification concerne essentiellement le contrôle des pièces de dépenses pour chaque catégorie de dépenses envisagées et du respect de la répartition des fonds initialement effectuée et du plan de décaissement accordé.

Ainsi, la production des pièces de décaissement règlementaire a permis aux collectivités le décaissement effectif des fonds qui leur sont affectés bien que les fonds ne sont pas encore utilisés en totalité.

A titre d'illustration, au cours de l'année 2019 et 2020, ci-après un tableau récapitulant les décaissements des ristournes minières d'Ambatovy pour les collectivités ayant fait l'objet de descente sur terrain.

❖ Collectivités dont les fonds sont gérés par la TG Toamasina

Dans le cas d'espèce, en ce qui concerne la TG Toamasina, les parts des ristournes minières des collectivités suivants y sont gérés : la région Atsinanana, la commune urbaine de Toamasina, la commune rurale d'Amboditandroho et la commune suburbaine de Toamasina :

Tableau 21 : Situation de décaissement des ristournes minières Ambatovy au mois de février 2020
(en millions MGA)

Collectivités	Montants reçus jusqu'au 3 ^e trimestre 2019	Total décaissement jusqu'au mois de février 2020	% de décaissement
Région Atsinanana	9 111,11	848,65	9%
CU Toamasina	342,7	-	0%
CR Amboditandroho	5 320,92	2 996,11	56%
C. Suburbaine de Toamasina	5 140,52	2 496,22	49%
TOTAL	19 915,25	6 340,98	32%

Sources : Données décaissement ristournes Ambatovy – Direction Générale de la Décentralisation

On peut remarquer que la commune urbaine de Toamasina n'a pas encore utilisé ses fonds jusqu'au mois de février 2020. Le décaissement moyen est de 32% pour les quatre collectivités avec un taux de décaissement le plus élevé de 56% enregistré au niveau de la commune rurale d'Amboditandroho. A titre d'information, l'analyse du décaissement en dépenses d'investissement et de fonctionnement de ces fonds jusqu'au mois de février 2020 fait ressortir que les dépenses d'investissement sont plus élevées que les dépenses de fonctionnement. En moyenne, les dépenses d'investissement représentent 86% de la totalité des décaissements effectués (région Atsinanana : 78%, CU Toamasina : 0%, CR Amboditandroho : 89%, C. Suburbaine Toamasina 93%).

❖ Collectivités dont les fonds sont gérés par la TG Ambatondrazaka et la TPIC Moramanga

Pour ce qui est de la TG Ambatondrazaka et de la TPIC Moramanga, les parts des ristournes minières de la région Alaotra Mangoro, d'une part, et des communes rurales d'Ambohibary, de Morarano Gara, d'Andasibe et de la commune urbaine de Moramanga d'autre part, sont pris comme illustration :

Tableau 22 : Situation de décaissement des ristournes minières Ambatovy de 2018 à 2020 pour les collectivités gérées par la TG Ambatondrazaka et la TPIC Moramanga

(en millions MGA)

COLLECTIVITES	TOTAL RECETTES 2018 à 2020	Décaissement 2018	Décaissement 2019	Décaissement 2020	Total décaissement 2018 à 2020	% de décaissement
REGION ALAOTRA MANGORO	14 673,71	2 316,15	-	-	2 316,15	16%
CR AMBOHIBARY	15 582,70	6,90	7 995,41	675,77	8 678,08	56%
CR MORARANO GARA	2 767,86	283,90	2 060,75	232,86	2 577,50	93%
CR ANDASIBE	11 004,01	147,42	6 124,88	170,48	6 442,78	59%
CU MORAMANGA	359,46	-	-	107,84	107,84	30%
TOTAL	44 387,74	2754,37	16 181,04	1 186,95	20122,35	51%

Sources : TG Ambatondrazaka, TPIC Moramanga

Ce tableau nous montre que le décaissement moyen pour les cinq collectivités est de 51% avec un décaissement le plus élevé de 93% des recettes totales pour la commune rurale de Morarano Gara. La région Alaotra Mangoro n'a décaissé que 16% du montant total des recettes. Comme pour les collectivités gérées par la TG de Toamasina, l'analyse approfondie des données recueillies fait ressortir que la majorité des décaissements effectués se sont faits sur les dépenses d'investissement. En effet, pour les quatre communes concernées, le décaissement en investissement représente en moyenne 94% de la totalité des décaissements (CR Ambohibary : 94%, CR Morarano Gare : 90%, CR Andasibe : 95%, CU Moramanga : 100%). Par contre, la région Alaotra Mangoro n'a réalisé aucun investissement pour les exercices 2019 et 2020.

En outre, en plus de la production des pièces règlementaires conditionnant le décaissement effectif des fonds, depuis le mois de septembre 2020, les lettres émanant du Secrétariat Général de la Présidence et du Ministère de l'Economie et des Finances¹⁰ accentue le faible taux de décaissement des ristournes issues du projet Ambatovy. En effet, ces lettres suspendent tout versement aux entités bénéficiaires des ristournes et redevances minières versées par la société Ambatovy mais également les décaissements prévus par les collectivités bénéficiaires. La suspension ayant pour but d'évaluer l'efficacité, l'effectivité et la pertinence des projets déjà réalisés par les collectivités bénéficiaires et jusqu'à ce jour, cette suspension n'a pas été levée.

Ainsi, certains travaux entamés dans les collectivités ont été déjà achevés mais non encore décaissés, à titre d'exemple des travaux de réhabilitation de routes et de bâtiments scolaires, respectivement, dans la région Atsinanana et dans la commune rurale d'Ambohibary.

Malgré cela, compte tenu des décaissements déjà effectués, on peut dire que les ristournes minières d'Ambatovy ont contribué à un impact socio-économique au niveau des collectivités concernées car elles apportent une aide considérable dans la réalisation des programmes d'investissement de ces collectivités bénéficiaires. Ainsi, tous les comptables publics sont tenus de toujours contrôler les pièces de demande de décaissement en conformité avec les textes en vigueur.

➤ **Matérialisation réelle des fonds issus des ristournes minières d'Ambatovy en matière d'investissement**

Il s'agit ici de s'assurer que les fonds décaissés ont été pris en charge et affectés à leur destination définitive. A cet effet, en matière d'investissement, l'utilisation des ristournes minières doit être conforme à la réglementation notamment les articles 223, 269 et 311 du Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 qui disposent que la réglementation générale des marchés publics est applicable aux communes rurales, aux communes urbaines et aux régions.

L'article 33 du Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 susmentionné, dispose que : « *les dépenses d'investissement comprennent les dépenses pour immobilisations corporelles et incorporelles, notamment les dépenses qui permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures, ainsi que l'acquisition des matériels relatifs à ces travaux. Elles ont une incidence sur le patrimoine de la Collectivité* ».

A cet effet, le tableau suivant présente les travaux réalisés dans sept collectivités :

¹⁰Lettre n°311-PRM/SGP-20 du 07 septembre 2020 et Lettre n°1053-2020-MEF/SG/DGT/DCP/SSEPC/DSC du 14 septembre 2020

Tableau 23 : Récapitulatif des travaux réalisés ou en cours dans les sept collectivités de 2018 à 2020

Collectivités	Tous les travaux réalisés de 2018 à 2020		Investissements le plus élevés	
	Intitulés	Montant total (en millions MGA)	Intitulés	Montant (en millions MGA)
Région Atsinanana	Construction ou réhabilitation de bâtiments administratifs, achats de matériels roulants, construction ou réhabilitation des routes, achat de matériels et outillages tels que des matériels informatiques, des matériels et mobiliers de logement, des matériels techniques ainsi que des matériels et mobiliers de bureau.	1 882,00	Construction de routes (bétonnage des rues dans la ville de Mahanoro)	1 100,00
Région Alaotra Mangoro	Réhabilitation de pistes, des bâtiments de santé, des bâtiments scolaires, des bâtiments administratifs et autres travaux de construction ainsi que des travaux d'irrigation.	1 499,55	Réhabilitation de piste reliant deux communes, réhabilitation de bâtiments scolaires, de bâtiments de santé et construction d'un terrain de football	636,18
CR Ambohibary	Construction ou réhabilitation de bâtiments scolaires, de bâtiments de santé, de bâtiments administratifs et autres constructions ; achats de divers matériels et mobiliers dont des chapiteaux, des fournitures et mobiliers de santé et scolaires, des matériels informatiques ; construction ou réhabilitation de ponts ; construction de pompes et adduction d'eau ; achat d'intrants agricoles.	8 172,64	Construction ou réhabilitation de plusieurs bâtiments scolaires	3 440,44
CR Andasibe	Travaux d'aménagement de stèle, construction ou réhabilitation de bâtiments administratifs, de bâtiments scolaires, de bâtiments de santé ; construction de pavés, de ponts, de bassins et autres constructions ; travaux d'adduction d'eau, d'extension d'électricité, achats de matériels informatiques, de matériels et mobiliers ainsi que de machines agricoles (kubota).	5 972,22	Construction ou réhabilitation de nombreux bâtiments administratifs et construction de pavés et ponts	3 240,42
CR Morarano Gara	Achat de terrain nu pour construction de marchés ; construction de barrages, de ponts et pistes ; construction ou réhabilitation de bâtiments scolaires, de bâtiments de santé, de bâtiments administratifs ; achats de matériels informatiques.	2 060,74	Construction ou réhabilitation de nombreux bâtiments administratifs et construction de ponts et pistes	1 273,99
CR Amboditandroho	Construction ou réhabilitation de pistes, de bâtiments scolaires, de bâtiments administratifs, de bâtiments de santé ; construction de passerelle ; achat de divers matériels et fournitures (véhicules, bicyclettes, téléphones, tenues complètes) ; achat de mobiliers scolaires ; confection de bac flottant ; appointement.	3 899,17	Construction ou réhabilitation de pistes, de bâtiments scolaires	1 335,30
Commune suburbaine Toamasina	Construction ou réhabilitation de bâtiments administratifs, de bâtiments scolaires, de bâtiments santé ; réhabilitation de routes et construction de ponts.	2 516,88	Réhabilitation de routes et construction de ponts	1 419,86

*Sources : Rapport d'utilisation des ristournes minières Ambatovy émanant des collectivités
Liste des dépenses d'investissement émanant de la TPIC Moramanga*

On peut constater que les ristournes minières affectées en dépenses d'investissement sont prises en charge conformément aux programmes d'investissement prévus par les CTD et que des travaux ont été effectivement réalisés. A cet effet, des travaux ont été bien constatés matérialisant l'effectivité de la prise en charge des ristournes minières d'Ambatovy. Les illustrations de certains travaux sont présentées à l'annexe 07.

Par conséquent les fonds décaissés sur les parts de ristournes minières issues du projet Ambatovy réparties au programme d'investissement ont été affectés à la réalisation de nombreux projets d'investissement au niveau des collectivités locales bénéficiaires et ayant des impacts sur la vie des citoyens.

Au regard de l'objectif n°3, la répartition en charges de fonctionnement et d'investissement et le processus de décaissement des fonds sont bien respectés par les collectivités concernées en ce qui concerne les ristournes minières d'Ambatovy.

Cependant, les observations constatées permettent à la Cour de conclure que le processus de prise en charge et affectation effective des recettes minières non fiscales au niveau des collectivités ne respecte pas totalement les dispositions fixées par les réglementations en vigueur.

En effet, nous avons observé que les comptes d'imputation des ristournes minières d'Ambatovy ne sont pas uniformes malgré l'inscription des recettes dans les documents budgétaires, aucune information officielle contenant les montants estimatifs d'encaissement des ristournes minières issues du projet Ambatovy est envoyée aux CTD et enfin, la prise en charge des frais d'administration minière et le contrôle de la prise en charge des recettes minières non fiscales présentent encore des insuffisances.

CONCLUSION

Le présent audit a fixé trois objectifs spécifiques lesquels ont fait l'objet de plusieurs questions d'audit qu'il a fallu répondre.

Premièrement, en ce qui concerne la collecte des ristournes minières et des frais d'administration minière, bien que le calcul de la liquidation soit respecté, le processus comporte encore des insuffisances. L'absence de dispositif formel pour la fixation de la valeur des substances minières est constatée. Ensuite, il a été observé un cas de non-respect de l'émission des ordres de versement des ristournes minières, dans le cas d'espèce, le non-respect concernant particulièrement les ordres de versement de la société Ambatovy. Il a été également constaté le non-respect de l'obligation de paiement des FA par tous les titulaires de permis miniers et le non-respect de la date limite de paiement des FA par tous les permissionnaires.

De ces observations, nous notons la difficulté de l'appréciation de l'assiette des ristournes minières réellement dues par les exploitants engendrant un manque à gagner dans la caisse de l'Etat en cas de déclaration minorée, le retard de recouvrement des ristournes minières et le retard de la mise à disposition des fonds aux bénéficiaires, le manque à gagner des FA collectés par le BCMM entraînant une baisse des quotes-parts devant revenir à chaque bénéficiaire des FA et une augmentation du risque de non-recouvrement des FA.

Deuxièmement, pour ce qui est de la répartition et du transfert desdites recettes minières non fiscales, des anomalies ont été également observées malgré le respect de l'application des clés de répartition des ristournes minières du projet Ambatovy et des frais d'administration minière.

Ces insuffisances concernent une non affectation des quotes-parts au profit du FNP, autrement dit un surplus de ristournes minières réparties au profit des CTD en 2016 et 2017 et un délai relativement long des transferts des ristournes minières au niveau des postes comptables publics. Ensuite, il a été observé que la répartition des FA encaissés n'est pas systématique et qu'en 2018, certaines communes ont bénéficié d'un doublon de transfert des quotes-parts de FA correspondant à l'année 2017. Enfin, une non répartition des quotes-parts dévolues aux provinces aux autres CTD existantes a été également constaté.

De ces constats découlent les conséquences suivantes : en ce qui concerne les ristournes minières, une perte de ressources pour le FNP, un retard de réception des fonds constituant un blocage dans l'exécution des divers programmes d'investissement des collectivités au détriment des communautés locales. Pour les FA, une perte de ressources importantes du BCMM est enregistrée. Enfin, les ressources à disposition des CTD opérationnelles pour réaliser leurs projets de développement sont impactées par la non répartition des quotes-parts revenant aux provinces.

En dernier lieu, pour ce qui est de la prise en charge et l'affectation effective des recettes minières non fiscales, des manquements à la règlementation sont présents bien que la répartition entre charges de fonctionnement et investissement est respectée ainsi que les modalités de décaissement des fonds et la matérialité réelle des fonds décaissés.

Les observations concernent des insuffisances dans le contrôle de la prise en charge des ristournes minières et des frais d'administration minière par les entités de contrôle.

En matière de ristournes minières, un manque d'uniformisation des comptes d'imputation des ristournes minières issues du projet Ambatovy pour la section fonctionnement et des comptes des frais d'administration minière ont été observés malgré que des efforts ont été réalisés pour remédier à la situation à partir de 2020. Des difficultés sont constatées dans l'estimation des

valeurs de ristournes minières à inscrire dans les prévisions budgétaires notamment pour les ristournes d'Ambatovy étant donné l'importance des montants alloués aux collectivités locales. Pour les frais d'administration minière, il a été constaté une insuffisance en matière de prise en charge entre autres l'identification des opérations.

Les conséquences qui découlent de ces observations sont des impacts sur la clarté et la sincérité des informations budgétaires et comptables des collectivités, sur la communication des informations utiles aux usagers respectifs et sur la prise de décision et d'approche dans le cadre de collecte des recettes, de la détermination et de la projection des programmes d'investissements et du meilleur fonctionnement de la CTD, de l'harmonisation des actions à entreprises, d'élaboration du projet de texte cohérent et approprié à la réalité.

De tout ce qui précède, la Cour peut conclure que le processus de collecte, de répartition et du transfert des recettes minières non fiscales ne respectent pas en totalité les dispositions prévues par les textes en vigueur.

A cet effet, des efforts de la part de tous les acteurs méritent encore d'être apportés dans le processus pour une gestion rigoureuse et transparente de ces recettes et ce, afin que l'exploitation des ressources minières au niveau des collectivités territoriales décentralisées leur soit bénéfique.

Ainsi, les recommandations préconisées par la Cour correspondent à chacun des manquements énumérés ci-dessus. Il est à préciser que les recommandations s'adressent non seulement aux acteurs responsables du processus mais également aux entités de contrôle et d'appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées.

Ainsi, la Cour invite-t-elle les différents responsables concernés à leur mise en œuvre en vue d'améliorer le processus de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales au niveau des collectivités territoriales décentralisées.

DELIBERE

Vu le rapport provisoire n°15/21-RIP/ADM/AP2 du 09 novembre 2021 sur l'audit de conformité de la collecte, de la répartition et du transfert des recettes minières non fiscales aux collectivités territoriales décentralisées ainsi que de la prise en charge et de l'affectation effective par ces collectivités, exercices 2016 à 2019, et entendu en leurs observations les Rapporteurs Madame EMILISOA Lalaniaina Caroline, Président de Chambre, Monsieur RAZAFINARIMALALA Eddy Diwallon, Président du Tribunal Financier de Toamasina, Mesdames RAMIANDRISOA Lalaina Domoina et RAOTOSON Dinamalala Felana, Auditeurs, Madame RABENANTOANDRO Malalanirina Holisoa, Substitut Général.

Vu les Conclusions n°15/2021 du 09 novembre 2021 du Commissaire Général du Trésor Public, et ouï en leurs observations Monsieur KOERA Ravelonarivo Natanaël, Substitut Général.

Le présent Rapport a été arrêté après délibération de la Cour des Comptes en son audience du dix novembre deux mil vingt et un ;

Conformément à l'Ordonnance n°28/21-FJ du 09 novembre 2021 du Président de la Cour des Comptes, portant désignation des membres de la formation de jugement, ont siégé :

○ **Président :**

- M. ANDRIANANDRASANA Ratsihosena, Président de Chambre ;

○ **Membres :**

- M. ANDRIANARIVONY Ravo Alfred, Conseiller ;
- Mme RAMANANDRAIBE Haja, Conseiller ;

Assistés de Maître RAHARINORO Angelina, Greffier tenant la plume.

LE PRESIDENT

Po. LES RAPPORTEURS

LE GREFFIER

SUIVENT LES SIGNATURES

Pour expédition certifiée conforme à la minute toujours conservée au Greffe Central de la Cour.

Fait à Antananarivo, le 29 novembre 2021.


LE GREFFIER EN CHEF
RAHARINORO Angelina

Transmis sous n°47/21-CS/CC/NOTIF du 29 novembre 2021 à Madame Le Ministre de l'Economie et des Finances « pour notification ».

ANNEXES

Annexe 01 : Aperçu des recettes issues du secteur minier et des recettes faisant l'objet de transfert aux collectivités locales	i
Annexe 02 : Textes applicables et critères	ii
Annexe 03 : Principaux acteurs en matière de collecte, répartition et transfert des ristournes minières et des frais d'administration minière.....	iii
Annexe 04 : Echantillon de communes des régions Atsinanana et Alaotra Mangoro ayant reçu deux transferts de quotes-parts de FA en 2018	iv
Annexe 05 : Mécanisme de prise en charge effective jusqu'au décaissement des ristournes d'Ambatovy.....	vi
Annexe 06 : Instruction n°14-47-G1 du 03 octobre 2014 sur la répartition et utilisation des ristournes minières issues de certains projets miniers.....	viii
Annexe 07 : Photos d'illustration de certains travaux.....	x

ANNEXE 01 : APERÇU DES RECETTES ISSUES DU SECTEUR MINIER ET DES RECETTES FAISANT L'OBJET DE TRANSFERT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Recettes issues du secteur minier

CLASSE 1 : RECETTES FISCALES

Impôts d'Etat : droits d'accises, droits de douane, TVA à l'importation, droits d'enregistrement des actes, impôts sur les revenus, impôts sur les revenus de capitaux mobiliers, taxes sur la valeur ajoutée et autres impôts d'Etat.

Impôts locaux : impôts synthétiques, impôts fonciers sur les terrains, impôts fonciers sur la propriété bâtie.

Retenues à la source et autres paiements : impôts sur les revenus salariaux et assimilés, pénalités.

CLASSE 2 : RECETTES NON FISCALES

Impôts locaux : redevances carrière, ristournes minières, taxes de roulage, taxes professionnelles, taxes sur la publicité et autres impôts locaux.

Droits, frais et redevances sectoriels : certificat de conformité (mise en compatibilité ONE), droits d'entrée et redevances pour usage infrastructures port, frais d'administration minière, frais d'évaluation et de suivi d'impact environnemental, location de terrains, redevances minières, redevances de fréquence, redevances de pompage d'eau, redevances domaniales.

Retenues à la source et autres paiements : CNaPS, organisation sanitaire d'entreprise, frais d'instruction, pénalités, taxes administratives (carte d'identité étrangère, droit de visa, permis de travail).

Recettes faisant l'objet de transfert aux Collectivités Territoriales Décentralisées

CLASSE 1 : RECETTES FISCALES

Impôts locaux
- impôts synthétiques

CLASSE 2 : RECETTES NON FISCALES

Impôts locaux
- ristournes minières

Droits, frais et redevances sectoriels
- frais d'administration minière

Recettes non fiscales faisant l'objet de transfert aux Collectivités Territoriales Décentralisées et recettes faisant l'objet de transfert infranational

CLASSE 2 : RECETTES NON FISCALES

Impôts locaux
- ristournes minières

Droits, frais et redevances sectoriels
- frais d'administration minière

ANNEXE 02 : TEXTES APPLICABLES ET CRITERES

PORTEE	TEXTES
Secteur Minier	Loi n°2001-031 du 08 octobre 2002 établissant un régime spécial pour les grands investissements dans le secteur minier malagasy (LGIM)
	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
	Décret n°2006-910 du 19 août 2006 portant application du Code minier
Bureau de cadastre minier de Madagascar (BCMM)	Décret n°2000-308 du 2 octobre 2000 portant création et fixant les statuts du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar
	Décret n°2017-175 du 16 mars 2017 portant annexe du Décret n° 2000-308 du 10 Mai 2000 fixant les statuts du Bureau du Cadastre Minier de Madagascar (BCMM)
Collectivités territoriales décentralisées (CTD)	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
	Loi n° 2018-011 du 16 avril 2018 modifiant et complétant certaines dispositions 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.
	Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées
Ristournes minières	Protocole d'accord du 27 septembre 2012 entre relatif aux formalités minières applicables aux exportations des produits miniers du Projet Ambatovy
	Arrêté interministériel n°6927/2009 du 20 août 2009 fixant les modalités de recouvrement de la redevance minière et des ristournes minières pour les permis E et pour les activités minières intégrées
	Arrêté interministériel n°30679/2017 du 12 décembre 2017 définissant les modalités de recouvrement, de répartition et de gestion des ristournes minières issues de certains projets miniers
	Arrêté interministériel n°8902/2018 du 12 avril 2018 définissant le périmètre, la classification des Communes concernées ainsi que les taux de répartition des ristournes minières par Collectivités bénéficiaires du Projet minier Ambatovy
	Instruction n°14-47-G1 du 03 octobre 2014 sur la répartition et utilisation des ristournes minières issues de certains projets miniers
	Instruction n°18-42-G du 24 août 2018 relatif à la gestion comptable et financière des ristournes minières au profit des CTD dans le cadre du projet Ambatovy
Frais d'administration minière	Arrêté n°36517/2015 du 18 décembre 2015 fixant le montant du droit de délivrance d'une Autorisation Exclusive de Réservation de Périmètre (AERP) et des frais d'administration minière au titre de l'année 2016
	Arrêté n°0268/2017 du 16 janvier 2017 fixant le montant du droit de délivrance d'une AERP et des frais d'administration minière au titre de l'année 2017
	Arrêté n°2017/2018 du 26 janvier 2018 fixant le montant du droit de délivrance d'une AERP et des frais d'administration minière au titre de l'année 2018
	Arrêté n°32275/2018 du 28 décembre 2018 fixant le montant du droit de délivrance d'une AERP et des frais d'administration minière au titre de l'année 2019.
Comptabilité publique	Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics
	Arrêté n°20765/2007/MFB/CSC/07 du 26 novembre 2007 portant modification du Guide d'application du Plan Comptable des Opérations Publiques 2006 - CTD

***ANNEXE 03 : PRINCIPAUX ACTEURS EN MATIERE DE COLLECTE, REPARTITION ET TRANSFERT DES RISTOURNES
MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE***

RISTOURNES MINIERES		FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE	
Acteurs	Attributions	Acteurs	Attributions
Administration minière entre autres la Direction interrégionale/régionale des mines	<ul style="list-style-type: none"> - recevoir les déclarations de la valeur de la première vente par les titulaires de permis miniers ou les exportateurs à chaque exportation ou trimestriellement pour Ambatovy ; - faire la liquidation des redevances et ristournes minières (application du taux réglementaire) ; - calculer les quotes-parts de chaque bénéficiaire - émettre l'ordre de versement ayant un caractère exécutoire aux fins de paiement. 	Bureau de Cadastre minier de Madagascar (BCMM)	<ul style="list-style-type: none"> - calculer les frais d'administration minière annuels par permis (au mois de janvier) ; - notifier les permissionnaires des FA à payer (au mois de février) ; - recouvrer les FA et enregistrer les paiements effectués par les titulaires de permis miniers ; - constater les retards de paiement ou le non-paiement ; - répartir les quotes-parts pour chaque bénéficiaire selon les taux respectifs.
Comptables publics concernés	<ul style="list-style-type: none"> - charger d'encaisser le paiement des redevances et ristournes minières émanant des titulaires de permis miniers ou les exportateurs ; - comptabiliser et transférer les fonds attribués à chaque bénéficiaire. 	Recette Générale d'Antananarivo (RGA)	<ul style="list-style-type: none"> - transférer les quotes-parts respectifs aux différents bénéficiaires suivant l'état de répartition envoyé par le BCMM
Bénéficiaires des fonds collectés dont les CTD	<ul style="list-style-type: none"> - prendre en charge les fonds reçus dans leur budget ; - Utiliser les fonds reçus en respectant les réglementations en vigueur. 	Bénéficiaires des fonds collectés dont les CTD	<ul style="list-style-type: none"> - prendre en charge les fonds reçus dans leur budget ; - Utiliser les fonds reçus en respectant les réglementations en vigueur.

***ANNEXE 04 : ECHANTILLON DE COMMUNES DES REGIONS ATSIANANA ET
ALAOTRA MANGORO AYANT REÇU DEUX TRANSFERTS DE QUOTES-PARTS DE
FA EN 2018***

(En MGA)

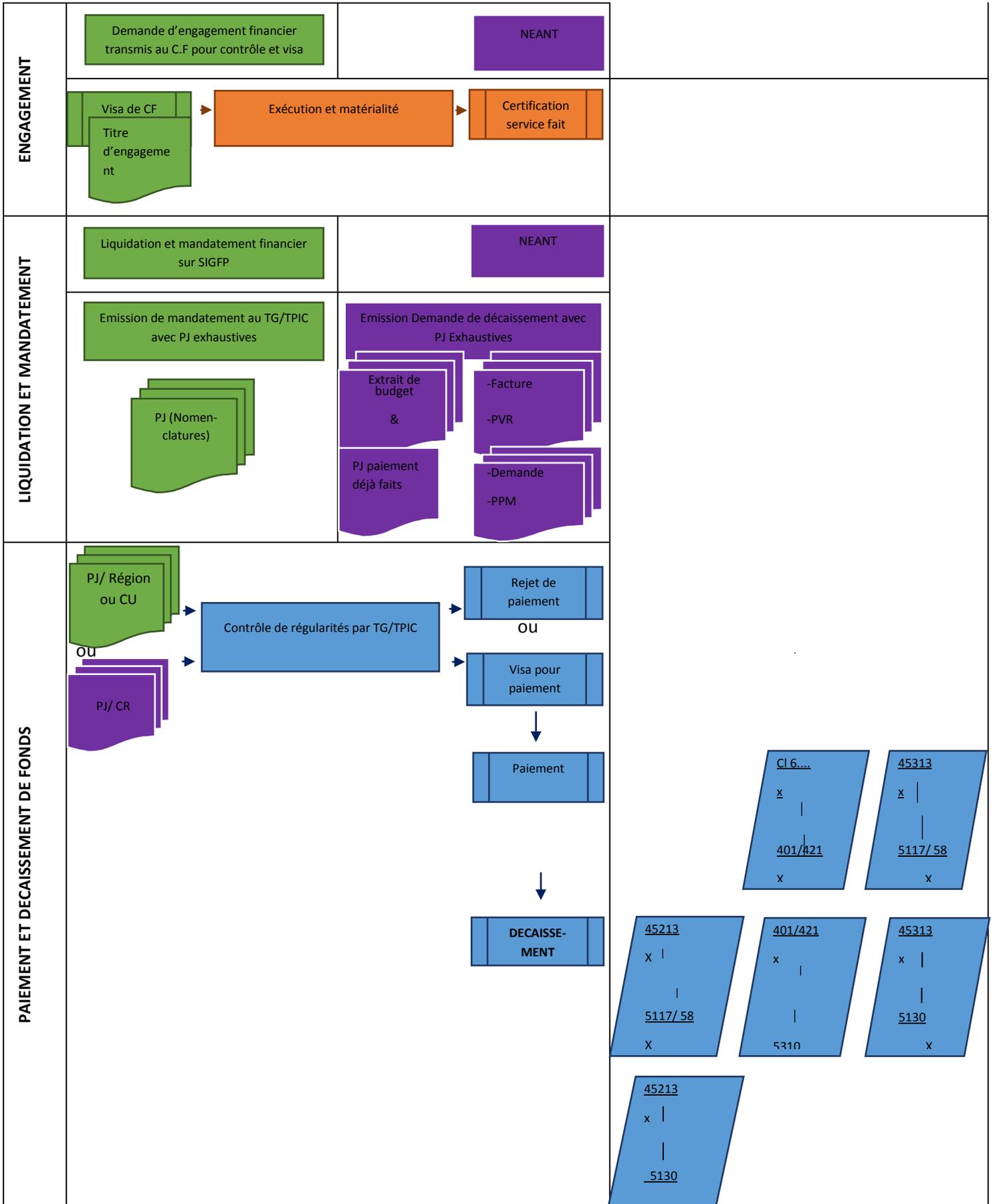
Date de paiement du permissionnaire	Numéro permis	Nombre de carrés	Année FA	Commune	Montant perçu par BCMM	Montant 1er transfert QP Commune	Montant 2ème transfert QP Commune
27/03/2017	6159	198	2017	Amboditandroho Mahatsara	8 098 200,00	971 784,00	971 784,00
28/03/2017	39772	52	2017	Amboditandroho Mahatsara	5 096 000,00	611 520,00	611 520,00
27/03/2017	19	16	2017	Ampasimadinika Manambolo	7 581 120,00	909 734,40	909 734,40
27/03/2017	22	64	2017	Ampasimadinika Manambolo	30 324 480,00	3 638 937,60	3 638 937,60
27/03/2017	25	31	2017	Ampasimadinika Manambolo	14 688 420,00	1 762 610,40	1 762 610,40
27/03/2017	1992	59	2017	Ampasimadinika Manambolo	27 955 380,00	3 354 645,60	3 354 645,60
27/03/2017	6159	7	2017	Ampasimadinika Manambolo	286 300,00	34 356,00	34 356,00
25/04/2017	14445	4	2017	Ampasimadinika Manambolo	285 260,00	34 231,20	34 231,20
09/05/2017	14445	4	2017	Ampasimadinika Manambolo	285 260,00	34 231,20	34 231,20
09/05/2017	14445	4	2017	Ampasimadinika Manambolo	285 260,00	34 231,20	34 231,20
30/03/2017	23935	35	2017	Ampasimadinika Manambolo	6 739 600,00	808 752,00	808 752,00
30/03/2017	29410	20	2017	Ampasimadinika Manambolo	3 851 200,00	462 144,00	462 144,00
30/03/2017	30820	10	2017	Ampasimadinika Manambolo	1 925 600,00	231 072,00	231 072,00
30/03/2017	30821	8	2017	Ampasimadinika Manambolo	1 540 480,00	184 857,60	184 857,60
28/03/2017	39661	43	2017	Ampasimadinika Manambolo	8 280 080,00	993 609,60	993 609,60
28/03/2017	39772	78	2017	Ampasimadinika Manambolo	7 644 000,00	917 280,00	917 280,00
28/03/2017	39661	11	2017	Fanandrana	2 118 160,00	254 179,20	254 179,20
28/03/2017	39765	1	2017	Fanandrana	98 000,00	11 760,00	11 760,00
28/03/2017	39771	86	2017	Fanandrana	8 428 000,00	1 011 360,00	1 011 360,00
28/03/2017	39765	55	2017	Toamasina II	5 390 000,00	646 800,00	646 800,00
28/03/2017	39770	197	2017	Toamasina II	19 306 000,00	2 316 720,00	2 316 720,00
16/05/2017	97	3	2017	Ambatovola	1 421 460,00	170 575,20	170 575,20
31/03/2017	21427	57	2017	Ambatovola	13 504 155,00	1 620 498,60	1 620 498,60
24/08/2017	38069	16	2017	Ambatovola	854 880,00	102 585,60	102 585,60
31/03/2017	39834	5	2017	Ambatovola	1 184 575,00	142 149,00	142 149,00
31/03/2017	39836	15	2017	Ambatovola	3 553 725,00	426 447,00	426 447,00

Date de paiement du permissionnaire	Numéro permis	Nombre de carrés	Année FA	Commune	Montant perçu par BCMM	Montant 1er transfert QP Commune	Montant 2ème transfert QP Commune
31/03/2017	459	170	2017	Ambohibary	80 549 400,00	9 665 928,00	9 665 928,00
16/05/2017	97	18	2017	Andasibe	8 528 760,00	1 023 451,20	1 023 451,20
31/03/2017	459	116	2017	Andasibe	54 963 120,00	6 595 574,40	6 595 574,40
16/05/2017	556	16	2017	Andasibe	7 581 120,00	909 734,40	909 734,40
16/05/2017	3845	28	2017	Andasibe	13 266 960,00	1 592 035,20	1 592 035,20
31/03/2017	6140	6	2016	Andasibe	391 200,00	46 944,00	46 944,00
31/03/2017	6141	61	2016	Andasibe	3 977 200,00	477 264,00	477 264,00
31/03/2017	6143	48	2016	Andasibe	3 129 600,00	375 552,00	375 552,00
16/05/2017	97	43	2017	Morarano Gara	20 374 260,00	2 444 911,20	2 444 911,20
31/03/2017	459	74	2017	Morarano Gara	35 062 680,00	4 207 521,60	4 207 521,60
16/05/2017	3845	4	2017	Morarano Gara	1 895 280,00	227 433,60	227 433,60

Source : BCMM

ANNEXE 05 : MECANISME DE PRISE EN CHARGE EFFECTIVE JUSQU'AU DECAISSEMENT DES RISTOURNES D'AMBATOVY

ETAPES			Opération comptable public CTD gérée par TG/TPIC		Opération comptable public - CTD non gérée par TG/TPIC
Rang	REGION + COMMUNE URBAINE	COMMUNE RURALE	Etat chez TG/TPIC	CTD chez TG/TPIC	
		Plan décaissement à transmettre trimestriellement par CTD à TG/TPIC			
PRISE EN CHARGE FINANCIERE		Transfert électronique des ristournes à TG/TPIC au compte de l'Etat	$\frac{1813}{k}$		
	BTR + état de répartition + avis de crédit	Opération de couverture au compte de l'Etat	$\frac{45213}{k}$		$\frac{45313}{X}$
		Reflet au compte de la CTD gérée par TG/TPIC (avoir de la CTD)			$\frac{5310}{X}$ 17
	Notification + avis de crédit	Elaboration et transmission d'Etat de versement au TG/TPIC par CTD			
		Délibération de répartition des ristournes et OR transmises au TC/TG/TPIC	OR 1018 OR 7717 Délibération répartition		
			Prise en charge par TC		
	Délibération + OR + état de répartition	Opération de régularisation par TG/TPIC			$\frac{47 \dots}{X}$
		Transmission: Plan de décaissement par CTD à TG/TPIC, dans la pratique			
PASSATION DE MARCHES		Elaboration du Plan de Passation de Marchés par PRMP/Chef exécutif			Projet P.P.M
		Projet du P.P.M transmis à C.R .M par CTD pour contrôle et avis			NEANT
		Passation de marchés			Attribution de marchés



**ANNEXE 06 : INSTRUCTION N°14-47-G1 DU 03 OCTOBRE 2014 SUR LA
REPARTITION ET UTILISATION DES RISTOURNES MINIERES ISSUES DE
CERTAINS PROJETS MINIERES**

MINISTRE DES FINANCES ET DU BUDGET
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION GENERALE DU TRESOR
DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE
Service de la Réglementation Comptable et Financière

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

CLASSEMENT : G

INSTRUCTION
N° 14 - 47 - G1
DU 03 OCTOBRE 2014

**REPARTITION ET UTILISATION DES RISTOURNES MINIERES ISSUES DE CERTAINS
PROJETS MINIERES**

La présente Instruction a pour objet de :

- décrire les principales dispositions de l'Arrêté interministériel n° 8887/2014 du 21 février 2014 définissant les modalités de répartition et d'utilisation des ristournes minières issues de certains projets miniers, dont copie jointe ;
- fixer le mode de comptabilisation des opérations s'y rapportant.

1. Arrêté interministériel n° 8887/2014 du 21 février 2014

Article 4 : Les ristournes minières sont affectées aux collectivités d'une même catégorie selon les proportions suivantes :

- collectivités d'extraction : 60%
- collectivités d'implantation des installations de traitement ou de transformation : 25%
- autres collectivités : 15 %

L'état de répartition est établi par la Direction Régionale des Mines, à charge pour chaque société minière d'effectuer le versement des ristournes à la caisse du Trésor Public dans leurs localités respectives.

Article 8 : Les produits des ristournes minières sont affectés par les collectivités bénéficiaires :

- au financement des investissements locaux de développement et à la constitution des réserves pour les entretiens : au moins 70 % de la totalité des fonds reçus ;
- au financement des tâches qui sont dévolues aux collectivités par le Code minier : au moins 10 % de la totalité des fonds reçus.

La proportion entre les montants alloués à l'investissement et aux dépenses de fonctionnement est fixée par délibération prise par l'organe délibérant de chaque collectivité.

2. Dispositif comptable

Le schéma comptable relatif à l'affectation desdites ristournes minières au niveau de chaque collectivité est décrit comme suit :

Comptabilité générale de l'Etat	Comptabilité générale de la collectivité								
Recouvrement des ristournes minières revenant à la collectivité	Encaissement des ristournes minières								
<table border="0" style="margin: auto;"> <tr> <td style="text-align: center;">Compte de règlement</td> <td style="text-align: center;">45213</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">A + B</td> <td style="text-align: center;">A + B</td> </tr> </table>	Compte de règlement	45213	A + B	A + B	<table border="0" style="margin: auto;"> <tr> <td style="text-align: center;">5130</td> <td style="text-align: center;">4713</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">A + B</td> <td style="text-align: center;">A + B</td> </tr> </table>	5130	4713	A + B	A + B
Compte de règlement	45213								
A + B	A + B								
5130	4713								
A + B	A + B								
	<p>PJ : - Etat de répartition - EBF de...</p>								

Affectation desdites ristournes, à réception de l'Ordre de recette correspondant

<table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr><td style="border-top: 1px solid black; width: 50px; text-align: center;">4713</td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; width: 50px; text-align: center;">A + B</td></tr> </table>	4713	A + B	<table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr><td style="border-top: 1px solid black; width: 50px; text-align: center;">1018</td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; width: 50px; text-align: center;">A</td></tr> <tr><td style="padding-left: 20px;">P1 :</td></tr> <tr><td style="padding-left: 20px;">- OR</td></tr> <tr><td style="padding-left: 20px;">- Délibération de la collectivité</td></tr> <tr><td style="padding-left: 20px;">- Etat de répartition</td></tr> <tr><td style="border-top: 1px solid black; width: 50px; text-align: center;">77131</td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; width: 50px; text-align: center;">B</td></tr> <tr><td style="padding-left: 20px;">P1 :</td></tr> <tr><td style="padding-left: 20px;">- OR</td></tr> <tr><td style="padding-left: 20px;">- Délibération de la collectivité</td></tr> <tr><td style="padding-left: 20px;">- Etat de répartition</td></tr> </table>	1018	A	P1 :	- OR	- Délibération de la collectivité	- Etat de répartition	77131	B	P1 :	- OR	- Délibération de la collectivité	- Etat de répartition
4713															
A + B															
1018															
A															
P1 :															
- OR															
- Délibération de la collectivité															
- Etat de répartition															
77131															
B															
P1 :															
- OR															
- Délibération de la collectivité															
- Etat de répartition															

Comptes :
c/ 45213 : Correspondants - Collectivités Territoriales
Décentralisées - Communes :

Comptes :
c/ 1018 : Autres dotations et fonds divers
c/ 4713 : Recettes perçues avant émission de titre
c/ 5130 : Compte au Trésor
c/ 77131 : Rodevance minière

A + B : montant total des ristournes reçues
A : montant alloué au financement des investissements locaux de développement et à la constitution des réserves pour les entretiens
B : montant alloué aux dépenses de fonctionnement de la collectivité bénéficiaire, entre autres les tâches qui lui sont dévolues par le Code minier

Toutes difficultés rencontrées dans l'application de la présente instruction doivent être portées à la connaissance de la Direction de la Comptabilité Publique.



RAZAKATOANINA ALAIN FALISOA

DESTINATAIRES POUR APPLICATION
RGA / TG / TP / DBIFA / Cour des comptes

ANNEXE 07 : PHOTOS D'ILLUSTRATION DE CERTAINS TRAVAUX

a- Région Alaotra Mangoro

E.P.P Ambandrika (Réhabilitation du bâtiment à gauche)

C.E.G. Ambandrika - Réhabilitation



b- Commune Rurale Ambohibary

Nouveau bureau de la commune Construction de bâtiments scolaires



Terrain Manarapenitra



c- Commune Rurale Andasibe

Nouveau bureau de la Commune



Pont flottant



Route pavée

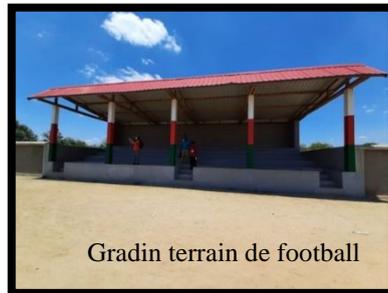


d- Commune Rurale Morarano Gara

Construction de marché



Gradin terrain de football



Tranompokonolona



Clôture bureau de la commune



e- Commune Rurale Amboditandroho

Ecole Primaire Publique

Kubota



Logement personnel de santé



f- Commune Suburbaine de Toamasina



TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	I
SYNTHESE	II
GLOSSAIRE	VI
LISTE DES ABREVIATIONS	VII
LISTE DES TABLEAUX	VIII
INTRODUCTION	1
PRESENTATION GENERALE DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE	7
1- Les ristournes minières	7
2- Les frais d'administration minière (FA)	8
I- COLLECTE DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE	9
1- Sur la collecte des ristournes minières	9
1-1- Absence de dispositif formel pour apprécier la valeur des substances minières	9
1-2- Respect du calcul de liquidation des ristournes minières malgré des écarts non significatifs enregistrés	11
1-3- Présence d'un cas de non-respect de délai d'émission des ordres de versement des ristournes minières	13
2- Sur la collecte des frais d'administration minière	14
2-1- Respect du calcul des frais d'administration minière à payer	14
2-2- Non-respect de l'obligation de paiement des frais d'administration minière par les titulaires de permis miniers	15
2-3- Non-respect de la date limite de paiement des FA par les permissionnaires	18
II- REPARTITION ET TRANSFERT DES RISTOURNES MINIERES ET DES FRAIS D'ADMINISTRATION MINIERE	20
1- Sur la répartition et le transfert des ristournes minières	20
1-1- Surplus de ristournes minières réparties au profit des CTD en 2016 et 2017	20
1-2- Délai relativement long des transferts des ristournes minières au niveau des postes comptables publics	21
2- Sur la répartition et le transfert des frais d'administration minière (FA)	23
2-1- Répartition non systématique des FA encaissés par le BCMM	23
2-2- Doublet de transfert des quotes-parts de frais d'administration minière aux Communes pour 2018	25

3-	Sur le mécanisme de gestion des quotes-parts dévolues aux provinces-----	26
➤	<i>Non répartition des quotes-parts dévolues aux provinces aux autres Collectivités Territoriales Décentralisées existantes -----</i>	26
III-	PRISE EN CHARGE ET AFFECTATION EFFECTIVE DES RECETTES MINIERES NON FISCALES TRANSFEREES -----	28
1-	Sur la prise en compte des fonds transférés au niveau des collectivités -----	28
1-1-	<i>Comptes d'imputation non uniformes des ristournes minières et des frais d'administration minière enregistrés dans les documents budgétaires -----</i>	28
1-2-	<i>Absence d'une information officielle contenant les montants estimatifs d'encaissement des ristournes minières issues du projet Ambatovy -----</i>	31
1-3-	<i>Insuffisance dans la prise en charge des frais d'administration minière -----</i>	32
2-	Sur les clés de répartition entre charges de fonctionnement et d'investissement -----	35
➤	<i>Respect des clés de répartition entre charges de fonctionnement et d'investissement -----</i>	35
3-	Sur les contrôles financiers pour s'assurer que les fonds soient pris en charge conformément à la réglementation -----	36
➤	<i>Insuffisance de contrôle de la prise en charge des recettes minières non fiscales -----</i>	36
4-	Sur l'effectivité de la prise en charge des ristournes minières issues du projet Ambatovy -----	38
➤	<i>Respect des modalités particulières de décaissement des fonds issus des ristournes dans la limite du plan de décaissement validé par le comptable public et des crédits disponibles -----</i>	38
➤	<i>Matérialisation réelle des fonds issus des ristournes minières d'Ambatovy en matière d'investissement -----</i>	40
	CONCLUSION -----	43
	DELIBERE -----	45
	ANNEXES -----	46