

RAPPORT SYNTHÈSE :

**DÉFIS ET OPPORTUNITÉS DES SECTEURS MINIERS SÉNÉGALAIS ET MALIEN POUR
UNE MEILLEURE CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT**

DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE RECHERCHE :

Accès à la santé, ressources minières et politiques publiques en Afrique subsaharienne

Équipe de rédaction :

Mylène Coderre et Bonnie Campbell

Équipe à la recherche et la révision :

Mouhamadou L. Diallo, Ibrahima Ly (Sénégal) Alfousseyni Diawara et Amadou Keita (Mali)

Dépôt : 22 juin 2020

TABLE DES MATIÈRES

Table des illustrations.....	iii
Liste des abréviations	iv
1. Portrait institutionnel et cadres réglementaires miniers au Sénégal et au Mali	1
1.1 Organisation institutionnelle	1
1.2 Cadres réglementaires nationaux et bilatéraux	2
1.3 Dispositions réglementaires spécifiques à la gestion des recettes minières	6
i. Régimes d'imposition des sociétés minières	6
ii. Durée des titres miniers et clauses de stabilité	8
iii. Répartition des recettes minières	9
2. Mobilisation et distribution des recettes minières au Sénégal et au Mali	11
2.1 Mobilisation des recettes minières et contribution à l'économie.....	11
2.2 Redistribution des recettes minières et contribution au développement.....	14
3. Réflexions sur de nouvelles pistes pour mobiliser les recettes minières.....	16
3.1 L'amélioration du dispositif institutionnel et les enjeux de gouvernance	16
i. Amélioration de la traçabilité et de la transparence.....	16
ii. Renforcement des capacités techniques, humaines et financières.....	17
iii. La simplification des régimes miniers	18
3.2 Règlements précisés	19
i. Les clauses de stabilité.....	19
ii. Élargissement de l'assiette fiscale	19
iii. Participation de l'État et du secteur privé national	20
3.3 Potentiel du secteur minier comme catalyseur de transformations structurelles.....	21
i. Faire du contenu local un levier de développement	22
ii. La transformation locale du minerai.....	24
4. Défis relatifs à la mobilisation des recettes minières.....	28
4.1 Modèle de développement et rôle du secteur minier	28
i. La clarification du rôle de l'État dans le secteur minier.....	28
ii. La clarification de la place du secteur minier dans le modèle de développement.....	28
iii. Maximisation et mobilisation des recettes minières	29
4.2 Relations avec les collectivités locales, les acteurs privés, régionaux et internationaux	30
i. Les relations entre l'État central et les collectivités locales situées dans les zones minières.....	30
ii. La répartition des rôles et des responsabilités entre acteurs publics et privés	31
iii. Des approches régionales et concertées.....	32
iv. Les relations avec les acteurs externes	32
Références	33

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Portrait de l'organisation institutionnelle et des principaux cadres réglementaires miniers au Sénégal.....	5
Figure 2 : Portrait de l'organisation institutionnelle et des principaux cadres réglementaires miniers au Mali.....	5
Figure 3 : Évolution du régime d'imposition au Sénégal.....	7
Figure 4 : Évolution du régime d'imposition au Mali.....	8
Figure 5 : Durée des titres miniers et clauses de stabilité au Sénégal	9
Figure 6 : Durée des titres miniers et clauses de stabilité au Mali	9
Figure 7 : Revenus du secteur extractif et valeur des exportations minières (milliards de FCFA) au Sénégal de 2014 à 2018	12
Figure 8 : Revenus du secteur extractif et valeur des exportations minières (milliards de FCFA) au Mali de 2014 à 2016	12
Figure 9 : Recettes du secteur extractif et contribution à l'économie pour les années 2018 (Sénégal) et 2016 (Mali)	13
Figure 10 : Proposition de répartition du fonds d'appui et de péréquation au Sénégal.....	15

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACET : African Center for Economic Transformation

ALSF : Facilité africaine de soutien juridique (African Legal Support Facility)

APIE : Accords de Promotion et de Protection des Investissements Étrangers

ANSD : Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (Sénégal)

CEANU : Commission économique pour l’Afrique des Nations Unies

CEDEAO : Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest

CEL : Contribution économique locale (Sénégal)

CIRDIS : Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société

DCSOM : Direction du Contrôle et de la Surveillance des Opérations Minières (Sénégal)

DEEC : Direction de l’Environnement et des Établissements Classés

DEFCSS : Direction des Eaux, Forêts, Chasses et Conservations des Sols (Sénégal)

DGD : Direction Générale des Douanes

DGI : Direction Générale des Impôts

DMG : Direction des Mines et de la Géologie (Sénégal)

DNDC : Directions nationales des Domaines et du Cadastre (Mali)

DNMG : Direction Nationale de la Géologie et des Mines (Mali)

DPPM : Direction de la Prospection et de la Promotion Minière (Sénégal)

FONSIS : Fonds souverain d’investissements stratégiques (Sénégal)

FCFA : Franc de la Communauté financière africaine

FMI : Fonds monétaire international

FPACL : Fonds de Péréquation et d’Appui aux Collectivités locales (Sénégal)

GERSDA : Groupe d’Études et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (Mali)

ISCP : Impôt Spécial sur Certains Produits (Mali)

ITIE : Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives

IISD : International Institute for Sustainable Development

LPSD : Lettre de Politique Sectorielle de Développement (Sénégal)

MEDD : Ministère de l’Environnement et du Développement durable (Sénégal)

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PDESEC : Plan de Développement Économique et Social (Mali)

PCQVP : Publiez Ce Que Vous Payez (ONG)

PSE : Plan Sénégal Émergent

RDC : République démocratique du Congo

RGM : Réseau des parlementaires pour la bonne gouvernance des ressources minérales (Sénégal)

TAI : Transparency and Accountability Initiatives

TVA : Taxe ad valorem (Mali)

UA: Union africaine

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

VMA : Vision Minière pour l’Afrique

1. Portrait institutionnel et cadres réglementaires miniers au Sénégal et au Mali

1.1 Organisation institutionnelle

Au Sénégal et au Mali, la mise en œuvre des cadres réglementaires miniers relève de la compétence d'une entité administrative opérant sous la responsabilité des ministères des Mines. Il s'agit de la Direction des Mines et de la Géologie (DMG) au Sénégal et de la Direction Nationale de la Géologie et des Mines (DNGM) au Mali. Ces directions sont responsables de l'application du code minier et de la collecte des redevances et droits spécifiques au secteur minier (redevance minière, droits d'entrée, appui institutionnel). Au Sénégal, deux nouvelles directions ont été créées en 2015 pour assurer le contrôle et la surveillance des opérations minières (DCSOM) ainsi que la prospection et la promotion minière (DPPM). Enfin, les directions des Mines sont représentées dans chacune des régions administratives du Mali et du Sénégal par les services régionaux des Mines. En parallèle aux structures spécifiquement dédiées à l'administration du secteur minier, il faut ajouter les Directions Générales des Impôts (DGI) et des Douanes (DGD) attachées aux Ministères des Finances qui perçoivent les impôts et taxes de droit commun. La première est responsable de la collecte des paiements liés à la taxe sur la valeur ajoutée, des retenues sur les salaires, des impôts sur les sociétés conformément aux codes des impôts alors que la seconde collecte les montants relatifs aux droits de douanes prévus aux codes douaniers. D'autres organismes publics jouent également des rôles circonscrits à un domaine précis du secteur minier et qui varient selon les pays. Au Sénégal, le ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD) perçoit des taxes sur la pollution, la superficie, l'abattage et collecte également des fonds destinés à l'appui institutionnel. Deux de ces directions sont appelées à jouer un rôle important dans le secteur minier : la direction de l'Environnement et des Établissements Classés (DEEC) et la direction des Eaux, Forêts, Chasses et Conservations des Sols (DEFCCS). Au Mali, les directions nationales des domaines et du cadastre (DNDC) s'occupent des affaires foncières et perçoivent les droits et taxes prévus au Code domanial et foncier. Il faut noter que la majorité des titres miniers sont également assortis d'une convention d'établissement entre l'État et l'opérateur privé qui définit les droits et obligations des deux parties et qui sont sujettes à l'approbation du Président de la République ou du chef de Gouvernement. Les hautes instances exécutives jouent donc un rôle central dans la définition des modalités d'opérations minières. Par exemple, au Sénégal, à l'exception des autorisations de prospection qui relèvent de la DMG, les permis de recherche et autorisation d'exploitation artisanale doivent être octroyés par arrêté ministériel et les permis d'exploitation par décret présidentiel (ITIE Sénégal 2019). Enfin, en marge de l'appareil gouvernemental, d'autres acteurs nationaux ont également une influence sur la formulation et la mise en œuvre des cadres réglementaires miniers. Il s'agit notamment de la Chambre des Mines, créée en 2004 au Mali et en 2013 au Sénégal, dont le mandat est de représenter les intérêts des sociétés minières. Un Réseau des parlementaires pour la bonne gouvernance des ressources minérales (RGM) a également été mis en place au Sénégal en 2015 afin de sensibiliser la députation aux enjeux socio-économiques et environnementaux du secteur minier. Au Mali, les intérêts des mineurs artisanaux, dont le nombre est estimé entre 400 000 à 1 million (Banque mondiale 2017), sont représentés depuis 2015 par la Fédération nationale des orpailleurs.

L'organigramme institutionnel au Sénégal est légèrement plus complexe qu'au Mali en raison de l'existence de directions administratives additionnelles au sein de la DMG. La répartition

des responsabilités entre plusieurs directions comporte l'avantage de mieux délimiter les mandats liés à la gestion du secteur minier et surtout d'opérationnaliser les nouvelles orientations politiques adoptées par le gouvernement sénégalais et définies dans le code minier de 2016. L'ajout de la DCSOM s'inscrit dans une volonté de renforcer le dispositif de contrôle et de suivi des opérations minières. Étant responsable d'identifier les zones promotionnelles¹ à la disposition des investisseurs privés et de l'État, la DPPM reflète, quant à elle, le désir du gouvernement de maintenir l'attractivité du secteur minier tout en augmentant la participation de l'État. À l'exception de ces directions administratives supplémentaires au Sénégal, les cadres institutionnels régissant le secteur minier dans les deux pays sont relativement similaires et font face à des défis communs. L'un des principaux défis institutionnels identifiés, tant au Sénégal qu'au Mali, est le manque de ressources techniques, humaines et financières permettant à ces structures de mettre en œuvre leur mandat. Par exemple, au Sénégal, certains fonctionnaires de l'État doivent se tourner vers les ressources logistiques du secteur privé pour mener à bien leur mission sur le terrain (ex : transport). Ces contraintes de ressources se posent avec davantage d'acuité au niveau des services régionaux. Un second défi relève du manque de concertation entre les entités relevant de ministères distincts. Au Mali, le manque de communication entre la DNMG, la DGI et la DGD fait en sorte que ces entités ne disposent pas d'informations exhaustives sur lesquelles baser leurs décisions et opérations (PCQVP-GERSDA, 2016). Enfin, une problématique additionnelle concerne les risques de duplication et de contradictions dans les mandats des différents organismes publics. À titre d'illustration, la question environnementale au Sénégal est administrée par le ministère de l'Environnement et ses directions respectives mais aussi par la DCSOM qui elle, est responsable du suivi des obligations des compagnies dans ce domaine. À ceci s'ajoute les dispositions spécifiques contenues dans les conventions d'établissement négociées entre les compagnies et l'État. Des interprétations divergentes peuvent donc survenir concernant les obligations des compagnies prévues en vertu du code minier, des conventions d'établissement et des codes additionnels auxquels elles sont soumises (codes douaniers, environnementaux, fonciers).

1.2 Cadres réglementaires nationaux et bilatéraux

L'évolution des cadres réglementaires miniers du Sénégal et du Mali suit des trajectoires plutôt similaires. Au Sénégal, le secteur minier a connu trois grandes périodes de réformes réglementaires. Les deux premiers codes miniers (1988 et 2003) s'inscrivent dans le contexte de privatisation et de libéralisation des économies africaines et visaient à rendre compétitif le secteur extractif par l'introduction de mesures fiscales incitatives. En 2012, une commission a été mise en place pour évaluer les conventions minières et ses travaux ont montré un déficit fiscal de plus de 400 milliards de francs CFA entre 2005 et 2012, en raison notamment des exonérations concédées aux entreprises. C'est sur la base des recommandations de cette commission qu'un processus de révision de la législation minière a été enclenché et a mené à l'adoption d'un nouveau code minier en 2016 (voir section 1.3). La lettre de politique sectorielle (LPSD) du secteur minier, adoptée par le gouvernement sénégalais en 2016, jette les bases de la gouvernance du secteur minier pour la période 2017-2023. Celle-ci repose sur quatre principaux objectifs : l'actualisation du cadre légal et institutionnel, augmentation de la contribution du secteur minier à la croissance économique, transformation des mines artisanales en opportunités de développement économique et social et

¹ Les zones promotionnelles sont des espaces où « des données et des résultats suffisants sont obtenus et dont l'intérêt minier justifie une procédure de concurrence en vue de promouvoir l'investissement » (art. 10). Ces zones sont sujettes à des contrats de partage de production entre l'État et des investisseurs privés (art.33).

amélioration de la gouvernance du secteur minier. L'exploitation des ressources minières doit respecter les principes directeurs suivants : la préservation de l'environnement et la biodiversité, le respect des droits humains, la participation des femmes, l'approche inclusive et la prise en compte des populations locales (ITIE Sénégal 2019). Ces récents changements s'inscrivent dans le contexte de l'adoption du Plan Sénégal Émergent (PSE) en 2014, dans lequel le secteur minier est appelé à jouer un rôle prépondérant. En effet, ce dernier souligne l'importance de favoriser « l'émergence d'industries structurées autour de ces ressources [...] et un meilleur partage de richesses à travers l'implication du secteur privé national dans l'exploitation et la mise en place d'un contrat et d'un cadre réglementaire préservant les intérêts de l'État » (PSE 2014, 73).

Au Mali, les orientations politiques ont également évolué entre une approche privilégiant les investisseurs privés et la nécessité de concilier celle-ci avec la prise en compte des intérêts nationaux de développement. À partir de 1991, année de l'adoption d'un nouveau code minier, s'amorce un processus de désengagement de l'État afin d'attirer les investisseurs étrangers et leur offrir des conditions favorables pour la conduite de leurs activités. Ces orientations se reflètent dans les codes miniers suivants (1999 et 2012) bien que ces derniers incluent davantage d'obligations pour les compagnies, notamment dans le domaine du développement communautaire et de la protection de l'environnement (PCQVP-GERSDA, 2016). Depuis quelques années, le gouvernement malien tente de redéfinir les fondements de son approche envers le développement du secteur minier et l'harmoniser avec les cadres normatifs existants à l'échelle continentale telle la Vision minière pour l'Afrique (VMA). En 2011, il a élaboré une stratégie de diversification des secteurs minier et pétrolier et ce processus a culminé avec l'adoption d'une nouvelle politique de développement pour ces deux secteurs économiques. Le document dont le Gouvernement avait reçu une communication écrite en 2018, a été adopté finalement le 15 janvier 2020. Cette politique s'inscrit dans la même orientation que la LPSD adoptée par le Sénégal. Elle vise à accroître la part du secteur minier dans le PIB, assurer une juste distribution des revenus pour améliorer le bien-être de la population, promouvoir le développement durable pour les communautés vivant dans les zones minières et veiller à la protection de l'environnement². Un projet d'ordonnance d'un nouveau code minier a été adopté par le conseil des Ministres au cours de sa réunion du 29 août 2019 et est en attente de publication et de ratification par le pouvoir législatif.

Ces changements législatifs doivent néanmoins être mis en perspective puisqu'en matière d'encadrement des opérations minières, ce sont les contrats bilatéraux négociés par l'État et la compagnie qui prévalent. Appelées conventions d'établissement ou conventions minières dans les codes miniers, celles-ci s'appliquent aux principaux titres miniers de recherche et d'exploitation (à l'exception des autorisations d'exploitation artisanale). Puisque ces derniers garantissent la stabilité des conditions fiscales pour la durée du permis, dont la validité peut couvrir une période allant jusqu'à trente ans (code malien 2012), ils limitent considérablement la mise en œuvre des nouveaux cadres réglementaires. Ainsi, parmi les treize principales exploitations minières en territoire malien en 2016, seulement deux opéraient sous le code minier de 2012 (ITIE Mali 2018, 35). Au Sénégal, la même problématique se pose puisque tous les contrats négociés avant l'entrée en vigueur du code minier de 2016 opèrent sous les codes précédents (1988 ou 2003). Les détails des clauses de stabilité dans chacun des codes miniers sont présentés dans la section suivante.

² Le document de la politique n'était pas accessible au moment de la rédaction de ce rapport mais ses objectifs ont été définis dans un communiqué du conseil des ministres du 13 juin 2018 : https://malijet.com/actualite-politique-au-mali/conseil_des_ministres_du_mali/211604-communique-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-13-juin-2018.html

L'absence d'une formule de rétroaction permettant l'application des nouveaux codes aux activités déjà en cours complique grandement l'administration du secteur minier puisqu'elle engendre la coexistence de plusieurs régimes juridiques. De plus, elle affaiblit significativement la capacité de l'État de déterminer les conditions de l'exploration et de l'exploitation minière sur son territoire.

Ces réformes réglementaires nationales s'inscrivent dans des dynamiques régionales et continentales qui remettent en question le modèle de développement minier qui a prévalu depuis les années 1990. La Vision minière pour l'Afrique (VMA), adoptée en 2009 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA), ainsi que la directive C/DIR3/05/09 de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier, constituent deux instruments d'orientation majeurs des modifications réglementaires initiées par les États ouest-africains. Ils visent tout deux à faire du secteur minier un catalyseur de développement économique durable et assurer un équilibre entre la compétitivité du secteur minier et les bénéfices qu'en tireront les États et leurs populations. En parallèle à ces cadres réglementaires nationaux et régionaux, le Sénégal et le Mali ont respectivement adhéré à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) en 2013 et 2007. Des comités ITIE nationaux tripartites (gouvernement, compagnies et société civile) ont été mis en place dans les deux pays et leurs rapports annuels constituent à ce jour les références statistiques les plus exhaustives concernant le secteur minier. Les plus récents rapports couvrent l'année 2018 au Sénégal et 2016 au Mali. Les comités nationaux assurent le suivi des flux de paiement et promouvoient la publication des contrats signés avec les compagnies minières. Les progrès dans la mise en œuvre de la norme ITIE ont été jugés significatifs au Mali et satisfaisants au Sénégal (ITIE Sénégal 2019 ; ITIE Mali 2018). Les accords de promotion et de protection des investissements étrangers (APIE) constituent une source additionnelle de droit applicable aux activités extractives. Ces accords comprennent des garanties de protection contre les pratiques discriminatoires et arbitraires qui pourraient porter préjudice aux investissements étrangers. Ainsi, des mesures visant à promouvoir le contenu local, par exemple, pourraient être jugées comme incompatibles car elles affecteraient les droits de l'investisseur étranger garantis par l'APIE. Le Sénégal et le Mali ont respectivement signé 29 et 22 accords de ce type dont quelques-uns avec des États accueillant les sièges sociaux des plus grandes compagnies minières (Canada, Afrique du Sud, États-Unis) (UNCTAD 2019).

Figure 1 : Portrait de l'organisation institutionnelle et des principaux cadres réglementaires miniers au Sénégal

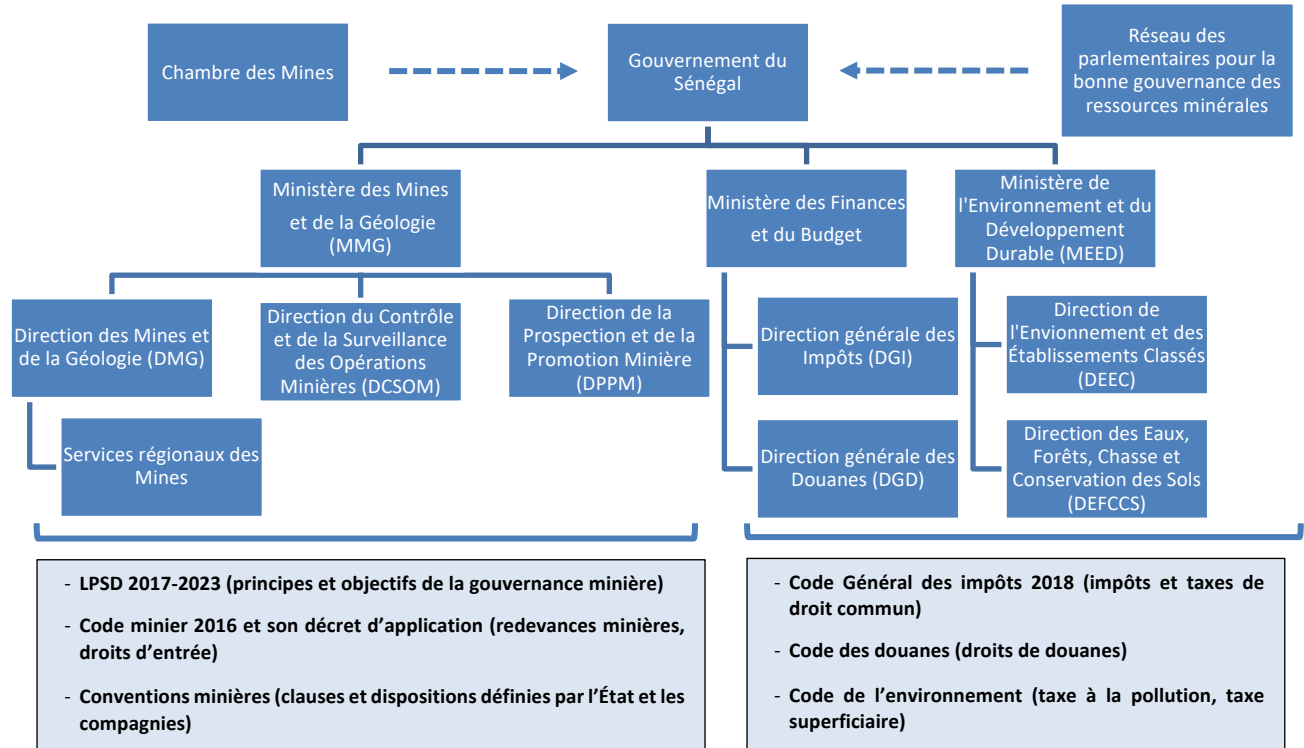
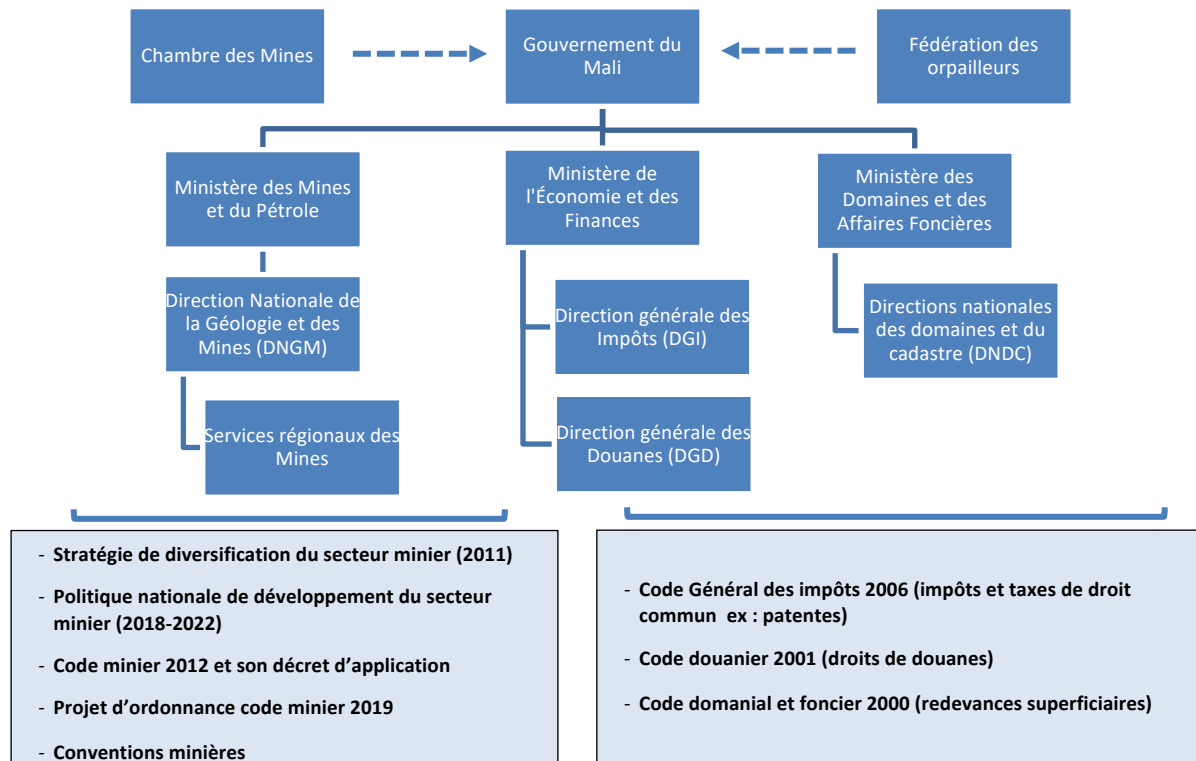


Figure 2 : Portrait de l'organisation institutionnelle et des principaux cadres réglementaires miniers au Mali



1.3 Dispositions réglementaires spécifiques à la gestion des recettes minières

i. Régimes d'imposition des sociétés minières

Les tableaux 1 et 2 ci-dessous résument les principales composantes des régimes d'imposition applicables aux sociétés minières selon le permis octroyé (recherche ou exploitation) et selon le code minier en vigueur. Les permis de recherche et d'exploitation ne sont pas les seuls titres miniers octroyés au Sénégal et au Mali, il existe également des régimes spécifiques d'imposition pour les carrières et les mines artisanales. Dans le cas du Mali, le régime d'imposition varie également selon le type de minerais. Les informations recueillies ici portent sur l'or qui constitue, de loin, le minerai le plus exploité en sol malien. Il est également à noter que les dispositions fiscales contenues dans le projet d'ordonnance du code minier de 2019 sont incomplètes puisque celui-ci et son décret d'application ne sont pas encore en vigueur.

Parmi les avancées les plus importantes au Sénégal pour maximiser les recettes minières perçues par l'État, on note d'abord l'introduction d'un régime de taxation plus complet pour les permis de recherche. Les titulaires de ce titre minier sont maintenant assujettis au paiement de taxes et impôts auxquels ils étaient auparavant exonérés. Il s'agit entre autres de l'impôt sur les sociétés, l'impôt minimum forfaitaire, les taxes superficielles et à l'exportation. Une seconde innovation du code minier de 2016 concerne l'introduction de taux de redevances minières variables selon le minerai et calculés selon la valeur marchande plutôt que la quantité extraite. De plus, afin d'encourager la transformation locale, un taux de redevance inférieur est prévu pour les minéraux raffinés au Sénégal (article 77). Enfin, le code minier de 2016 augmente les droits fixes d'entrée pour la délivrance des titres miniers et réintroduit le paiement des taxes superficielles. L'une des lacunes majeures toutefois du code minier de 2016 est le maintien des exonérations pour les taxes à l'importation (articles 78 et 81). Si cette exonération ne couvre que la période d'investissement pour les titulaires de permis d'exploitation (3 ans), le fait qu'elle inclut toute nouvelle exploitation *et* extension d'exploitation existante offre suffisamment d'options aux compagnies pour se prévaloir de ces exemptions. Le maintien des exonérations des taxes à l'importation entre en contradiction avec l'objectif du gouvernement énoncé dans le PSE, et repris dans la LPSD, qui vise à accroître la contribution du secteur minier au développement économique national.

Au Mali, l'adoption prochaine du projet d'ordonnance de code minier laisse entrevoir de nouvelles avenues de mobilisation des recettes minières. L'une des innovations majeures du projet de loi est la distinction des régimes juridiques applicables aux titulaires de permis d'exploitation de petite et de grande mine (article 19). Ceci permet au gouvernement, par exemple, d'introduire une participation gratuite de l'État à hauteur de 10% dans le capital d'une société d'exploitation de grande mine sur son territoire (article 65). Les titulaires de permis d'exploitation de grande mine voient également la période de validité de leur taux préférentiel d'impôt des sociétés (25% au lieu de 30% comme prévu au Code des impôts) réduite à trois ans (plutôt que 15 ans dans le code de 2012). Les redevances minières au Mali sont composées de l'Impôt Spécial sur Certains Produits (ISCP) et de la Taxe ad Valorem (TAV). Le ISCP est calculé selon le chiffre d'affaires de la compagnie alors que la TAV se base sur la valeur carreau-mine. Ces taux sont fixés par le Code des Impôts (article 110). Le projet de code minier de 2019 ne modifie pas les mécanismes d'imposition prévus au code de 2012, mais il faudra attendre le décret d'application pour savoir si

les redevances minières, les taxes superficielles et les droits d'entrée seront revus à la hausse, comme ce fut le cas au Sénégal. Néanmoins, l'une des nouveautés apportées par le projet de loi est l'introduction d'une redevance progressive et d'une redevance de surproduction. La redevance progressive est prévue en cas de hausse importante des cours miniers (article 114). La redevance de surproduction est prévue lorsque la quantité extraite dépasse la quantité fixée préalablement. Cette redevance consisterait à augmenter les taux de l'ISCP et de la TAV (article 113). Toutefois, les modalités précises de la redevance progressive et de la redevance de surproduction ne sont pas encore connues car elles seront fixées par le décret d'application du code minier. De plus, l'application de la redevance progressive pourrait constituer une difficulté majeure car « le législateur ne définit aucun seuil en cas de hausse des prix de vente des produits marchands miniers laissant place à son appréciation souveraine pouvant être source de différends » (Maiga 2019a). Enfin, tout comme au Sénégal, l'une des principales faiblesses du projet de loi concerne le régime douanier. Les exonérations de paiement des taxes à l'importation et à l'exportation demeurent généreuses pour les titulaires de permis de recherche. Dans le cas des titulaires de permis d'exploitation de grande mine, ces exemptions sont applicables uniquement aux phases de développement et d'investissement.

Figure 3 : Évolution du régime d'imposition au Sénégal

	CODE MINIER 2003		CODE MINIER 2016	
	Permis de recherche	Permis d'exploitation (concession minière)	Permis de recherche	Permis d'exploitation
Impôts sur les sociétés (% du bénéfice imposable)	Exonéré	30%	30%	30%
Impôt minimum forfaitaire	Exonéré	0,5% du chiffre d'affaires (max 5M), exonération pendant les 3 premières années	500K à 1M	0,5% du chiffre d'affaires (max 5M)
Redevance minière	n/a	3% par carreau mine (art.57)	n/a	Entre 1% et 5% de la valeur marchande (art.77)
Droits fixes d'entrée	500K/acte (art.56)	7.5M/acte (art.56)	2,5M (art.74)	10M (art.74)
Taxes superficielles annuelles	Exonéré	Exonéré	5k à 8k/km ² selon la période de renouvellement (art.75)	250k/km ² (art.75)
Taxes douanières	Exonéré (art.59)	Exonéré pendant la période d'investissement (art.62-63)	Exonéré (art. 78)	Exonéré pendant la période d'investissement (nouvelle exploitation ou extension d'une exploitation existante, durée maximale 3 ans) (art.81)

Sources : codes miniers 2003, 2016, rapport ITIE 2019

Figure 4 :Évolution du régime d'imposition au Mali

CODE MINIER 2012			PROJET CODE MINIER 2019	
	Permis de recherche	Permis d'exploitation	Permis de recherche	Permis d'exploitation de grande mine
Impôts sur les sociétés (% du bénéfice imposable)	Exonéré	Taux réduit de 25% pendant 15 ans	Exonéré (art.115)	Taux réduit de 25% pendant 3 ans (art.117)
Redevance minière : Impôt spécial sur certains produits (ISCP) et Taxe ad Valorem (TAV)	n/a	ISCP : 3% du chiffre d'affaires TAV: 3%	n/a	Déterminé par le décret d'application du code minier, non disponible
Droits d'entrée : Taxe de délivrance et renouvellement des titres miniers	5M	1G	Déterminé par le décret d'application du code minier, non-disponible	
Redevances superficielles annuelles	Entre 1k et 2k/km ² selon nombre de renouvellement	100k/km ²		
Taxes douanières	Exonéré	Exonéré pendant la phase de démarrage (3 ans), possibilité d'extension du régime particulier si investissement majeur	Exonéré (art.125)	Exonéré pendant la phase de développement (3 ans), possibilité d'extension du régime particulier pour travaux d'extension et investissement (2 ans) (art.128 et art.135)

Source : Code minier 2012, décret d'application code 2012, rapport ITIE 2018, projet d'ordonnance code minier 2019

ii. Durée des titres miniers et clauses de stabilité

Au Sénégal comme au Mali, les plus récents codes miniers ont cherché à diminuer la durée des clauses de stabilité des régimes fiscaux et douaniers. Au Sénégal, les conditions fiscales et douanières demeurent inchangées *pour la durée de la convention minière plutôt que de la validité du titre minier* comme c'était le cas dans le code minier de 2003. Puisqu'une convention minière a une durée de validité plus courte (12 ans) que celle d'un permis d'exploitation (20 ans), cela offre, en théorie, la possibilité au gouvernement de renégocier les conditions fiscales avant l'expiration du titre minier. Le Mali, quant à lui, a procédé différemment pour limiter les clauses de stabilité. Dans le projet de code minier, il a réduit considérablement la période de validité du permis d'exploitation, passant de 30 ans à 10 ans. De plus, il a précisé que les conditions fiscales et douanières demeurent protégées *seulement pour la période de validité initiale*. Cette clause ouvre ainsi la porte à une renégociation de ces conditions lors du renouvellement du permis d'exploitation, ce qui n'est pas le cas actuellement dans le code minier de 2012. Par ailleurs, il est précisé que la société minière bénéficie de cette stabilité uniquement en sa qualité de contribuable et non en sa qualité de redevable (article 109), c'est-à-dire que la stabilité ne concerne que les

impôts et taxes qui sont à la charge directe de la société minière en tant que contribuable et non ceux qu'elle est simplement chargée de collecter sans en supporter la charge.

Figure 5 : Durée des titres miniers et clauses de stabilité au Sénégal

CODE MINIER 2003			CODE MINIER 2016	
	Permis de recherche	Permis d'exploitation	Permis de recherche	Permis d'exploitation
Durée du titre minier	3 ans, renouvelable deux fois pour une période de 3 ans (art.16-17)	Entre 5 et 25 ans, renouvelable jusqu'à épuisement du gisement (art.25-27)	4 ans, renouvelable deux fois pour une période de 3 ans (art.17-18)	Entre 5 et 20 ans, renouvelable jusqu'à épuisement du gisement (art. 24-26)
Stabilité du régime fiscal et douanier	Garanti pendant la période de validité du titre minier (art.69, 87)		Garanti pendant la période de validité de la <u>convention minière</u> . Pour les permis d'exploitation, la durée est de 12 ans, renouvelable par période de 10 ans. (art.117)	

Sources : codes miniers 2003 et 2016

Figure 6 :Durée des titres miniers et clauses de stabilité au Mali

CODE MINIER 2012			PROJET CODE MINIER 2019	
	Permis de recherche	Permis d'exploitation	Permis de recherche	Permis d'exploitation de grande mine
Durée du titre minier	3 ans, renouvelable deux fois pour une période de 2 ans (art. 38)	30 ans, renouvelable par période de 10 ans jusqu'à épuisement des réserves précisées dans le permis (art.66)	3 ans, renouvelable deux fois pour une période de 3 ans (art.40)	10 ans, renouvelable par période de 10 ans jusqu'à épuisement des réserves précisées dans le permis (art.68)
Stabilité du régime fiscal et douanier	Garanti pendant la période de validité des titres miniers (art. 118)		Garanti pendant la période de validité du titre minier et période de renouvellement (art.107 et 121)	Garanti pendant la <u>période de validité initiale</u> du titre minier (art.107 et 121)

Sources : codes miniers 2012, décret d'application code 2012, et projet d'ordonnance code minier 2019

iii. Répartition des recettes minières

D'autres dispositions réglementaires dans les récents codes miniers ont une incidence significative sur les mécanismes de répartition des recettes minières entre l'État, les sociétés minières et les communautés locales. D'abord, les deux plus récents codes miniers ont instauré ou amélioré les mécanismes de redistribution des recettes minières vers les collectivités locales. Le projet de code minier au Mali a introduit le *Fonds minier de développement local* pour le financement des plans régionaux, communaux et locaux de développement (article 84). Les titulaires de permis d'exploitation de petite et de grande mine sont soumis à l'obligation d'y contribuer à hauteur de 0,25% de leur chiffre d'affaires au cours du mois ou de la valeur des produits extraits au cours du mois. L'État malien s'engage, quant à lui, à allouer 20% des redevances minières à ce fonds. Il n'est toutefois pas précisé si ce fonds est destiné à l'ensemble des collectivités territoriales ou uniquement celles situées à proximité des activités minières. Or, dans l'esprit du code et de son décret d'application (code de 2012), ainsi que dans la pratique, le fonds minier de développement local devrait être destiné aux collectivités territoriales abritant les

activités minières. Le code minier de 2016 au Sénégal prévoit deux types de mécanismes de redistribution. Le premier concerne la création d'un *fonds d'appui au développement local* et vise spécifiquement les collectivités locales dans les zones minières. Les sociétés minières doivent consacrer 0,5% de leur chiffre d'affaires annuel à ce fonds (article 115). Le second concerne le *fonds d'appui et de péréquation*, mécanisme déjà prévu dans le code de 2003 (article 55). Les modalités de répartition des recettes ont été fixées par décret en 2009 puis modifiées en 2015. Il est prévu que 20% des droits fixes et redevances minières soient alloués aux collectivités locales et répartis comme suit : 80% aux communes au prorata de la taille de leur population et 20% aux départements.

Deuxièmement, un mécanisme de redistribution des recettes a aussi été mis en place pour renforcer les capacités de l'État dans l'administration de ce secteur. Par exemple, au Sénégal, 20% des recettes de l'État provenant des activités minières sont redirigées vers le *Fonds d'appui au secteur minier*. Celui-ci vise à prendre en charge les activités liées à la promotion minière, à la collecte de données géologiques, l'achat d'équipement et la formation du personnel de l'administration publique dans le domaine de la géologie et des mines (article 114). Le code minier malien a également introduit en 2012 un fonds de financement de la recherche, de la formation et de la promotion des activités minières (article 72). Toutefois, le projet de loi de 2019 semble aller plus loin en termes de mandat et de modalités de financement. Le fonds a été renommé «*Fonds de financement de la recherche géologique et minière, de la promotion des activités minières et de soutien à la formation sur les sciences de la Terre*». Contrairement au code de 2012, il est précisé que les titulaires miniers sont soumis à l'obligation d'alimenter ce fonds mais les modalités de paiement restent inconnues puisqu'elles seront détaillées dans le décret d'application (article 86).

Finalement, des dispositions réglementaires ont été introduites pour accroître la participation de l'État dans les opérations minières. Au Sénégal, cette volonté du gouvernement est illustrée très concrètement par la création de *contrat de partage de production* entre l'État (ou une société nationale) et une société minière privée (article 33). Ce contrat de partage de production ne concerne que les zones promotionnelles (voir définition note infra p. 2). À cette disposition, s'ajoute également la participation gratuite de l'État jusqu'à 10% du capital d'une société minière disposant d'un permis d'exploitation. Il peut également acheter, pour lui ou le secteur privé sénégalais, jusqu'à 25% de capital supplémentaire (article 31). Il s'agit ici d'une modification très mineure du code minier de 2003 qui prévoyait également la participation gratuite de 10% et un droit d'acquisition de capital supplémentaire, mais n'établissait pas un pourcentage spécifique d'acquisition (article 30). Au Mali, le gouvernement peut également acquérir gratuitement 10% du capital d'une société en exploitation en vertu du code minier de 2012 et du projet de code de 2019 (articles 65). La nouveauté du projet de loi de 2019 est qu'il octroie également le droit à l'État à une participation contributive supplémentaire sans limitation s'il a investi dans cette société dès la phase de recherche (article 65). Néanmoins, si ces dispositions réglementaires maximisent les recettes publiques pouvant provenir des activités minières, elles posent aussi un problème d'ambiguïté entre l'État régulateur et l'État partenaire du secteur minier (voir section 5). Ceci s'illustre parfaitement dans le cas du contrat de partage de production au Sénégal où il est prévu que le bénéficiaire est exonéré du paiement des redevances minières mais sans que soit défini de quel bénéficiaire il s'agit (l'État sénégalais, la société nationale ou l'entreprise privée) (article 35).

2. Mobilisation et distribution des recettes minières au Sénégal et au Mali

Sauf indication contraire, les données présentées dans cette section se basent sur les plus récents travaux des comités nationaux ITIE. Elles couvrent l'année 2018 au Sénégal et l'année 2016 au Mali. Il faut également noter que, parfois, les statistiques disponibles portent sur le secteur extractif en général et non spécifiquement sur le secteur minier. Puisque dans les deux pays étudiés la quasi-totalité des revenus du secteur extractif proviennent des activités minières, ces données demeurent tout à fait pertinentes pour interpréter les tendances dans le secteur minier.

2.1 Mobilisation des recettes minières et contribution à l'économie

Au Sénégal, 93% des revenus du secteur extractif provient du secteur minier alors que cette proportion atteint 100% pour le Mali (dont 97% vient de l'extraction de l'or) (ITIE Sénégal 2019, 10 ; ITIE Mali 2018, 13). Les activités minières représentent donc un pilier important des économies sénégalaises et maliennes. Au Sénégal, les revenus provenant du secteur extractif totalisaient 122,2 milliards FCFA et contribuaient à hauteur de 4,6% aux recettes courantes de l'État en 2018. De ce montant total, 111,9 milliards provenaient exclusivement du secteur minier. Les activités minières ont connu une expansion ces dernières années avec l'intensification de l'exploitation aurifère (projets miniers de Sabodala, Somigol, Mako), le développement de la filière phosphates-fertilisants et le projet de fer de la Falémé dans la région de Kédougou. En 2018, 98 permis de recherche, 1 permis d'exploitation, 21 concessions minières (titre supprimé par le code de 2016 et remplacé par permis d'exploitation), 35 autorisations d'exploitation artisanale, 49 autorisations d'exploitation semi-mécanisée et 14 autorisations de petite mine étaient valides sur le territoire sénégalais (ITIE Sénégal 2019, 52). Au Mali, les revenus provenant du secteur extractif se chiffraient à 241 milliards FCFA et contribuaient à hauteur de 16% dans les recettes courantes de l'État en 2016. La totalité de ces revenus était attribuable aux activités du secteur minier, et plus spécifiquement à l'extraction de l'or qui se concentre dans les régions de Kayes et Sikasso. Selon la *Revenue Development Foundation* (2020), il y aurait actuellement 553 titres miniers valides en sol malien dont 25 permis d'exploitation et 361 permis de recherche.

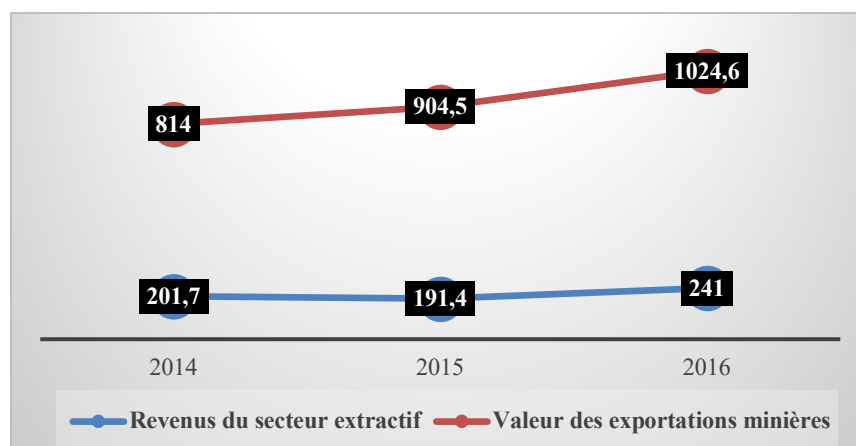
Les recettes totales provenant du secteur minier doivent néanmoins être appréhendées à la lumière de la valeur réelle des exportations minières (graphiques 1 et 2). En effet, la contribution du secteur extractif aux recettes de l'État (4,6% au Sénégal et 16% au Mali) est faible en comparaison à son poids dans les exportations nationales (41,7% au Sénégal et 61% au Mali). Ainsi, si la valeur des exportations du secteur minier sénégalais a cru de 339% entre 2014 et 2018 (passant de 152,7 à 671 milliards), les revenus que l'État est parvenu à mobiliser n'ont connu qu'une très faible augmentation (104,7 à 111,9 milliards). Au Mali, l'écart entre la valeur des exportations et les revenus provenant du secteur minier est tout aussi marqué. En 2016, bien que le Mali ait exporté pour près de 1024 milliards FCFA de ressources minérales, cela ne s'est traduit que par 241 milliards FCFA en revenus. La croissance de la valeur des exportations (25%) et celle des revenus (20%) est, néanmoins, beaucoup équilibrée qu'au Sénégal. De plus, dû aux difficultés de traçabilité des exportations, cet écart entre la valeur des minéraux exportés et les revenus publics pourrait être en réalité plus important. Au Mali, par exemple, le comité ITIE remarquait qu'une vingtaine de sociétés avaient exporté de l'or sans détenir un permis d'exploitation ou sans figurer au cadastre minier en 2016 et appelait la DGD à fournir des informations exhaustives sur les sociétés exportatrices et le volume d'exportation (ITIE Mali 2018, 81).

Figure 7 : Revenus du secteur extractif et valeur des exportations minières (milliards de FCFA) au Sénégal de 2014 à 2018



Sources : rapports ITIE 2018, 2017, 2016, 2015 et 2014

Figure 8 : Revenus du secteur extractif et valeur des exportations minières (milliards de FCFA) au Mali de 2014 à 2016



Sources : rapports ITIE 2016, 2015, 2014

Si le secteur extractif a une incidence positive sur la balance des paiements en raison de sa part élevée dans les exportations nationales, sa contribution au PIB demeure néanmoins minimale. Elle n'est que de 2,2% au Sénégal et de 5% au Mali, pourcentages qui pourraient être augmentés sensiblement grâce à des activités de valorisation et de transformation en aval.

Figure 9 : Recettes du secteur extractif et contribution à l'économie pour les années 2018 (Sénégal) et 2016 (Mali)

	SÉNÉGAL	MALI
Recettes totales du secteur extractif	122,2 milliards FCFA (111,9 provenant du secteur minier)	241 milliards FCFA (212,6 collectés par le trésor public dont 207,2 provient de l'or)
% des recettes de l'État	4,6%	16%
% des exportations nationales	41,7%	61%
% du PIB	2,2%	5%

Sources : rapports ITIE Sénégal 2019, ITIE Mali 2018

Pour comprendre les défis de mobilisation des recettes minières auxquels font face les gouvernements sénégalais et malien (voir sections suivantes), il faut d'abord identifier les principales sources de flux de paiement. Au Sénégal, les recettes minières proviennent de cinq principales sources : la taxe sur la valeur ajoutée³ (25%), les redevances minières (16%), les droits de douanes (13%), la taxe spéciale sur le ciment⁴ (13%), les retenues sur les salaires⁵ (12%) et autres (21%). Au Mali, les recettes se comptabilisent comme suit : l'impôt sur les sociétés (25%), les droits de douanes (14%), le ISCP (13%), la taxe ad valorem (12%), les cotisations sociales⁶ à l'Institut nationale de Prévoyance Sociale (INPS) (11%) et autres taxes (25%). Pour plusieurs de ces sources de paiement, des exemptions fiscales sont garanties aux sociétés minières. Par exemple, le maintien d'un régime douanier généreux dans les plus récents codes miniers, autant pour les titulaires de permis de recherche que pour ceux détenant un permis d'exploitation, continuera d'avoir des répercussions durables sur les recettes publiques puisqu'il s'agit d'une source importante de revenus pour l'État. Au Sénégal, l'exemption de paiement de la TVA et des retenues sur les salaires accordée aux titulaires de permis de recherche a également une incidence sur la capacité de l'État à mobiliser les recettes du secteur minier. De plus, notons que contrairement au Mali, l'impôt sur les sociétés ne figure pas parmi les principales sources de paiement, sa part dans les recettes de l'État est plutôt faible, s'estimant à environ 7% (8 milliards FCFA sur un total de 111,9 milliards). Le comité ITIE recommandait ainsi au gouvernement sénégalais dans son dernier rapport de clarifier «les mesures incitatives accordées aux sociétés extractives et évaluer leur impact macroéconomique» (ITIE Sénégal 2019, 19). Enfin, la taxation spécifique aux ressources minières (taxes spéciales et redevances minières) occupe une part

³ Conformément au code des impôts, est assujettie à la TVA toute personne qui exerce de manière indépendante, et quel qu'en soit le lieu, toute activité de commerce ou de prestation de services, y compris les activités extractives. Le taux est fixé à 18%. Sont exonérés de cette taxe, les livraisons et prestations réalisées au profit de titulaires de permis de recherche de substance minérales ou pétrolières pendant toute la durée de la validité dudit permis et de ses renouvellements (ITIE Sénégal 2019, 288).

⁴ Conformément à loi des finances de 2017 (art.22), il est institué par la loi de finances 2017 une taxe spéciale sur le ciment. Le tarif de la taxe est fixé à trois francs par kilogramme de ciment (ITIE Sénégal 2019, 41).

⁵ L'impôt sur le revenu exigible sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, ainsi que la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal sont retenus à la source. Le taux de contribution forfaitaire à la charge des employeurs (CFCE) est de 3%. Les entreprises titulaires de permis de recherche de substances minérales et pétrolières sont, pendant toute la durée de la validité dudit permis et de ses renouvellement, exemptées de la CFCE. Concernant les entreprises titulaires de titres miniers, cette exemption est prorogée de 3 ans, à compter de la date de première production de la phase d'exploitation (ITIE Sénégal 2019, 288).

⁶ L'assiette des cotisations comprend l'ensemble des rémunérations, salaires ou gains y compris les avantages en nature et indemnités diverses à l'exception de celles ayant un caractère de remboursement de frais supportés par le travailleur (ITIE Mali 2018, 39).

importante des recettes publiques et démontre la pertinence de la révision de ces régimes d'imposition dans les deux pays. Par exemple, l'augmentation des recettes du secteur extractif au Sénégal s'explique en grande partie par l'instauration d'une taxe spéciale sur le ciment. Celle-ci aurait permis de mobiliser 10 milliards FCFA entre 2016 et 2017⁷.

2.2 Redistribution des recettes minières et contribution au développement

Dans les deux pays étudiés, une proportion importante des recettes minières est affectée au budget de l'État. Au Sénégal, sur un total de 111,9 milliards de FCFA, une somme de 104,3 milliards est allouée au budget national (93%). Au Mali, des 241 milliards que totalisent les recettes du secteur extractif, 212,6 milliards sont destinés aux coffres du Trésor public et 94,8% de cette somme est affectée au budget national (201,6 milliards de FCFA) (ITIE Sénégal 2019, 11; ITIE Mali 2018, 13). Cette méthode d'administration des recettes minières rend difficile l'évaluation des retombées du secteur minier et sa contribution au développement socio-économique. Comme le souligne le comité ITIE au Sénégal,

«Tous les revenus extractifs liquidés ou recouvrés par les administrations publiques sont déposés dans le compte unique du Trésor. Par conséquent, les revenus provenant du secteur extractif perdent leurs identités dès qu'ils sont crédités sur le compte unique du Trésor [...] En conséquence, l'utilisation des recettes minières et pétrolières ne peuvent pas être facilement retracées par rapport aux dépenses/investissements publics ou par rapport à des centres de coût ou des projets» (ITIE Sénégal 2019, 96).

Cette observation s'applique également au Mali où les finances publiques prévoient le principe de l'unicité du Trésor public, faisant en sorte que les revenus budgétaires sont alloués à un compte unique (ITIE Mali 2018, 47). En fait, selon les données disponibles dans les deux pays, seuls les paiements sociaux des sociétés minières fournissent une estimation des sommes allouées au développement.

Les paiements sociaux effectués par les compagnies minières sont comptabilisés séparément des revenus alloués au budget de l'État mais la contribution de ces derniers reste marginale. Tel que définis par l'ITIE, les paiements sociaux réfèrent à «l'ensemble des contributions obligatoires [et volontaires] faites par les sociétés extractives dans le cadre du développement local en vertu des conventions conclues ou des engagements pris envers les localités et communes» (ITIE Sénégal 2019, 291). Ces paiements peuvent être en nature (ex : construction d'une infrastructure médicale) ou numéraire (ITIE Mali 2018, 74). Au Sénégal, les paiements sociaux comptaient pour 1,6% des revenus extractifs en 2018, totalisant 2 milliards de FCFA dont 1,1 milliard de nature obligatoire et 0,9 milliard de nature volontaire. Au Mali, les paiements sociaux effectués par les compagnies minières ne représentaient que 0,6% des revenus extractifs pour un total de 1,5 milliard de FCFA, dont 1,3 en paiements de nature volontaire. De plus, la traçabilité des paiements sociaux demeure une difficulté dans les deux pays. L'ITIE notait qu'au Mali, aucun mécanisme n'avait été mis en place pour suivre les paiements sociaux et les engagements des sociétés minières dans ce domaine (ITIE Mali 2018, 92). Le projet de code minier 2019 remédie à la situation en prévoyant l'instauration du *fonds minier de développement local* (voir section précédente) auquel

⁷ Consulter le communiqué de l'ITIE à ce sujet : <http://itie.sn/2018/11/19/rapport-itie-2017-la-taxe-speciale-sur-le-ciment-booste-la-mobilisation-les-revenus-du-secteur-extractif/>

les titulaires de titres miniers doivent contribuer, y compris ceux dont le titre a déjà été octroyé. Au Sénégal, la création du *Fonds d'appui au développement local* en 2017 permet de mieux encadrer les paiements sociaux obligatoires. Néanmoins, puisque les procédures d'alimentation et d'utilisation des ressources du fonds sont déterminées par les conventions minières et le suivi des projets assuré par des commissions locales, la question de la transparence dans l'octroi de ces paiements demeure tout entière.

Comme il a été expliqué dans la précédente section, des mécanismes de péréquation des recettes minières ont été ou sont en voie d'être mis en place mais la redistribution des recettes aux collectivités locales n'est pas sans défis. Au Sénégal, la répartition du fonds d'appui et de péréquation accuse un retard important. Celle-ci n'a été qu'initiée en 2017 par la publication d'un arrêté ministériel. La valeur de celui-ci a été évalué à 38,2 milliards FCFA, cette somme représentant le cumul de 5 années de versement (de 2010 et 2015). Il est difficile de se prononcer sur la gestion transparente ou non de ces fonds, dans la mesure où ils ne sont pas effectivement mis à la disposition des collectivités locales jusqu'à ce jour. L'État peine, en effet, à trouver des critères adéquats pour une répartition équitable de ces fonds. Le critère démographique initialement retenu n'est pas favorable aux collectivités abritant les mines. Comme le révèle le tableau ci-dessous, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de l'approche, car les revenus pour certaines régions sont faibles et doivent être répartis entre les collectivités territoriales. Pour des collectivités locales dépourvues de moyens, le retard dans la redistribution des recettes minières tout comme le peu de revenus qu'elles pourraient en retirer limitent leur capacité à prendre en charge les domaines de compétences transférés (santé, éducation).

Figure 10 : Proposition de répartition du fonds d'appui et de péréquation au Sénégal

Régions	2015				
	Montants reçus (FCFA)	% contribution	Part affectée au FPACL : 20% des montants reçus	Dotation de Péréquation 40% des montants reçus	Dotation d'Appui 60% des montants reçus
Dakar	107 983 700	01,1285%	21 596 740	8 638 696	12 958 044
Thiès	2 689 065 794	28,1031%	537 813 159	215 125 264	322 687 895
Saint-Louis	29 670 540	0,3101%	5 934 108	2 373 643	3 560 465
Fatick	1 386 000	0,0145%	277 200	110 880	166 320
Tambacounda	27 927 500	0,2919%	5 585 500	2 234 200	3 351 300
Kédougou	6 671 942 570	69,7277%	1 334 388 514	533 755 406	800 633 108
Diourbel	15 576 808	0,1628%	3 115 362	1 246 145	1 869 217
Ziguinchor	1 380 000	0,0144%	276 000	110 400	165 600
Sédhiou	1 905 000	0,0199%	381 000	152 400	228 600
Louga	2 000 000	0,0209%	400 000	160 000	240 000
Matam	4 286 200	0,0448%	857 240	342 896	514 344
Kaffrine	8 661 100	0,0905%	1 732 220	692 888	1 039 332
Kaolack	6 776 500	0,0708%	1 355 300	542 120	813 180
Total général	9 568 561 712	100,000%	1 913 712 343	765 484 938	1 148 227 405

Source : Arrêté interministériel n°22469 du 20-12-2017.

Les collectivités locales au Sénégal ont également droit à la contribution économique locale (CEL), introduite lors de la révision du Code des impôts en 2018 et qui vient remplacer la patente. Cet impôt, qui n'est pas spécifique au secteur minier, est calculé en fonction de deux éléments : d'une part, la valeur des intrants locaux (terrains utilisés, installations), d'autre part, la valeur

ajoutée de l'activité de l'entreprise c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges admises en déduction de la valeur ajoutée. Or, comme c'est le cas pour le fonds d'appui et de péréquation du secteur minier, les collectivités attendent toujours la mise en œuvre de ce nouvel impôt. En termes d'impacts financiers attendus, il serait doublement profitable aux collectivités locales. D'un côté, la taxation du matériel productif dégage une recette pour la collectivité abritant le site. De l'autre, les revenus issus de la taxation de la valeur ajoutée sont collectés et redistribués aux différentes collectivités locales.

Au Mali, le mécanisme de redistribution des recettes minières aux collectivités locales est à l'étape de planification. Comme mentionné précédemment, le projet de code minier prévoit l'instauration d'un fonds minier de développement local alimenté par les sociétés minières et l'État. En vertu du Code des impôts (article 241), les collectivités locales situées dans les zones minières reçoivent toutefois des transferts de patente sur les activités industrielles. Celle-ci est redistribuée comme suit : 60% à la commune, 25% au cercle et 15% à la région. Bien que les droits de patente ne représentent que 2,46% des revenus extractifs collectés par le Trésor public (5,2 milliards FCFA), la concentration des activités minières dans les régions de Sikasso et de Kayes fait en sorte que les montants reçus à l'échelle locale sont plus significatifs qu'au Sénégal. Selon les transferts déclarés par les trésoreries régionales, ces montants étaient estimés à un peu plus d'un milliard FCFA pour la région de Sikasso et d'un peu plus de 3,5 milliards pour la région de Kayes. Toutefois, la traçabilité de ces transferts infranationaux est problématique dans la mesure où les écarts persistent entre les montants déclarés par les sociétés minières, les directions générales des impôts et les différents paliers de gouvernements locaux (commune, cercle, région).

3. Réflexions sur de nouvelles pistes pour mobiliser les recettes minières

Dans cette section, il est proposé de distinguer les mesures qui concernent les enjeux du fonctionnement et de la gouvernance du secteur minier (l'amélioration du dispositif institutionnel), les mesures qui touchent des réglementations précises et enfin, celles qui concernent le rôle potentiel du secteur minier comme catalyseur de transformations susceptibles de contribuer au développement économique et social et à la création de nouvelles ressources à moyen terme et plus long terme.

3.1 L'amélioration du dispositif institutionnel et les enjeux de gouvernance

i. Amélioration de la traçabilité et de la transparence

La question de la traçabilité des flux de paiement et de la transparence dans la gestion des ressources minières constitue l'un des principaux défis à soulever pour améliorer la mobilisation des recettes minières et comporte plusieurs dimensions. D'abord, il s'agit d'assurer une plus grande transparence au niveau des *conditions d'opération des activités minières*. Cela passe nécessairement par la publication exhaustive des contrats miniers. Le code minier sénégalais prévoit leur publication au journal officiel de la République (article 117) mais ne précise pas si la disposition est rétroactive. En conséquence, ce ne sont pas tous les contrats qui sont accessibles au public et l'ITIE recommandait à ce qu'un plan de divulgation soit établi afin que tous les contrats octroyés et modifiés soient publiés (ITIE Sénégal 2019, 141). Par ailleurs, même en dépit de cette

obligation dans le code minier de 2016, des contrats conclus après son entrée en vigueur ne sont toujours pas disponibles. C'est le cas notamment de celui avec la compagnie Toro Gold dont l'inauguration de la mine a eu lieu en novembre 2018. Au Mali, le projet de loi de code minier prévoit la publication des conventions d'établissement sur le site du Ministère des Mines (article 18), disposition qui est absente dans le code minier de 2012. Cependant, seulement 12 conventions étaient accessibles sur le site ITIE au moment de la rédaction de ce rapport et le site du Ministère des Mines n'était pas opérationnel. La *Revenue Development Foundation* pallie partiellement à cette absence de données en collectant des informations relatives aux permis valides en territoire malien (type de permis, détenteur, date de début et location des opérations). Deuxièmement, si l'adhésion à l'ITIE des deux pays a permis de grandes avancées concernant la traçabilité des revenus issus du secteur minier, la question de *la transparence dans la gestion et l'allocation de ces revenus* demeure, quant à elle, tout entière. En effet, comme la majorité des revenus miniers sont affectés au budget national, il est impossible de savoir si et comment ces fonds se sont traduits en dépenses et investissements publics. Cette observation vaut également pour la redistribution des recettes minières aux collectivités locales. Si la transparence dans le versement de ces sommes demeure une question importante, il est tout aussi fondamental d'exiger une reddition de comptes quant à leur utilisation à l'échelle locale. Enfin, au-delà de l'accent qui est mis dans ce rapport sur le secteur minier industriel, il est à noter que les questions de traçabilité et de transparence ne se limitent pas à cette dimension des activités minières. Une des recommandations de l'ITIE au Mali porte également sur *la transparence et la divulgation des informations dans le secteur de l'exploitation minière artisanale*. Après avoir pointé les difficultés dans ce sous-secteur, le rapport recommande : i) le recensement des principaux acteurs du secteur minier (entités publiques, services collecteurs des droits et taxes, artisans, intermédiaires, comptoirs et autres), ii) l'établissement d'une cartographie des sites d'exploitation artisanale, iii) l'identification des flux de revenus issus de l'activité artisanale (ITIE Mali 2018, 76). En effet, le secteur de l'exploitation artisanale représente une avenue additionnelle pour mobiliser des ressources financières. Or, jusqu'à maintenant, celui-ci a surtout été appréhendé par les politiques publiques comme une «soupape de sécurité économique».

ii. Renforcement des capacités techniques, humaines et financières

L'une des voies d'amélioration identifiées par les recherches menées au Sénégal et au Mali est le renforcement des capacités techniques, humaines et financières qui permettraient aux structures du pouvoir central et des collectivités d'accomplir leurs mandats et de mettre en œuvre les nouveaux cadres réglementaires. La création des Fonds d'appui dans les deux pays est un pas vers une maximisation des ressources financières dédiées aux autorités publiques responsables d'administrer le secteur minier. De plus, au Sénégal, en vertu des contrats miniers, les ministères des Mines (DMG) et de l'Environnement (DEEC et DEFCCS) reçoivent un appui institutionnel des compagnies⁸. Puisque cette contribution est fixée contractuellement, la question de la *(re)négociation des conventions minières* se pose avec acuité. En effet, l'asymétrie de l'information et des capacités entre l'administration publique nationale et les compagnies est à l'origine de contrats concédant des avantages disproportionnés aux opérateurs miniers. Des lacunes sont notées, entre autres, au niveau de l'information géologique dont disposent les autorités publiques ainsi que des capacités de modélisation financière des projets miniers et d'analyse des

⁸ Selon les déclarations des entreprises et de l'État sénégalais, la DMG aurait reçu environ 562 millions FCFA en appui institutionnel, la DEEC 6,8 millions et la DEFCCS 140 millions (ITIE 2019, 119-120).

déterminants économiques. La VMA mentionne à cet effet que «plus un État est au fait de la valeur potentielle d'une ressource, il pourra conclure des transactions qui tiennent compte de la juste répartition des rentes et bénéfices futurs générés de l'exploitation de ses ressources» (UA 2009, 21). C'est pourquoi elle cible le niveau et la qualité des données géologiques ainsi que la capacité de négociation des contrats comme des interventions capitales. La Facilité africaine de soutien juridique (ALSF), sous l'égide de la Banque africaine de développement, accompagne les gouvernements africains dans le renforcement de leurs capacités de négociation dans les trois domaines suivants : gestion et passation des contrats d'exploitation des ressources naturelles par les industries extractives; négociation des contrats d'investissement; et pratique des transactions commerciales s'y rattachant⁹. Le renforcement des capacités doit également viser une *meilleure concertation entre les institutions décisionnelles* notamment au niveau du partage des informations et de l'harmonisation des approches réglementaires. Par exemple, au Mali, la DNMG communique seulement les prévisions de production d'or ce qui crée des difficultés pour le service des impôts qui ne peut apprécier les quantités d'or réellement produites. Au Sénégal, des contradictions concernant la taxe d'abattage dans le code de l'environnement et les conventions minières a engendré des différends entre les titulaires de titres miniers et l'Inspection régionale des Eaux et des Forêts. De plus, dans une perspective développementale, une plus grande collaboration est à encourager non seulement entre les instances chargées d'administrer le secteur minier mais également avec les institutions responsables de services publics qui pourraient être financés par ce secteur (ex : santé, services sociaux et éducation). Enfin, une meilleure concertation permettrait d'impliquer davantage les instances législatives dans la gestion des recettes minières. Tel que soulevé dans la première section, au Sénégal comme au Mali, l'administration du secteur minier est concentrée dans les cercles du pouvoir exécutif. La création du réseau des parlementaires au Sénégal (RGM) est une étape vers une plus grande implication de l'Assemblée nationale dans le contrôle des activités extractives. La mise en place d'un réseau similaire au Mali, en appui à la Commission des mines de l'Assemblée nationale du Mali qui existe déjà, pourrait éventuellement être une avenue intéressante. Des échanges entre parlementaires des différents pays de la sous-région seraient une autre piste à explorer. La collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif s'avère particulièrement importante dans un contexte où l'État cherche à accroître sa participation dans les activités minières. Cela permettrait, entre autres, de minimiser les ambiguïtés découlant du double rôle joué par le gouvernement comme partenaire/régulateur du secteur minier.

iii. La simplification des régimes miniers

La complexité des régimes fiscaux du secteur des industries extractives constitue un autre défi à relever. Tel que détaillé dans la section 1, le régime fiscal applicable aux activités minières relève de plusieurs institutions et cadres juridiques (code minier, convention minière, codes douanier, des impôts, de l'environnement). La préséance des conventions bilatérales comme instrument légal pour définir les conditions d'extraction des ressources minières a contribué à complexifier l'administration de ce secteur en créant des cadres réglementaires spécifiques à chaque projet minier. Comme l'indique Dietsche : «rather than arguing for or against mining contracts, it is important to ensure that, if they are used, contracts do not undermine the development [and implementation] of legislation (2019, 167)». Dans le cas du Botswana, la préséance des cadres législatifs sur les conventions négociées a garanti une prévisibilité des recettes minières, une

⁹ Voir pour de plus amples informations : <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility>

condition essentielle pour que celles-ci puissent contribuer au développement national à long terme (Banque africaine de développement 2016, 25). Nzenzema et al. (2015, 234) soulèvent également la possibilité lorsqu'un type de minerai compte pour l'essentiel de l'exploitation minière dans un pays, comme c'est le cas pour l'or au Mali, de réunir la réglementation sous un même instrument législatif (ex : Botswana precious and semiprecious stones Act) afin de simplifier le régime juridique applicable et assurer une cohérence des objectifs de politique publique et du processus de mise en œuvre.

3.2 Règlementations précises

i. Les clauses de stabilité

Tout en soulignant l'intérêt de la réduction récente de la stabilité fiscale et douanière dans les nouveaux codes miniers, les périodes couvertes par ces clauses demeurent longues avec les implications importantes que cela entraîne pour les recettes fiscales dont peuvent bénéficier les pays. Il faut aussi noter que cette réduction n'est pas rétroactive. Lors d'un entretien avec la direction de la Prospection et de la Promotion minière au Sénégal, on soulignait que les compagnies établies sous des codes antérieurs à celui de 2016 ont libre choix de se soumettre à la nouvelle législation ou de continuer, selon les termes de leur contrat, avec des codes antérieurs dont, celui de 2003. Le projet de code minier au Mali ne résout pas non plus cette problématique. Cela retarde, de façon significative, les bénéfices que l'État pourrait tirer de ce nouveau code minier. À titre d'exemple, la RDC a introduit l'effet de rétroactivité dans son nouveau code minier en 2018. Il prévoit la diminution de la période de stabilisation fiscale de 10 à 5 ans ainsi que la suppression des conventions minières, faisant en sorte que toutes les entreprises minières seront désormais soumises au code minier. Une piste à explorer serait également de changer le mécanisme juridique d'application de la garantie de stabilité en le fixant sur la durée de l'amortissement des investissements effectués par l'exploitant minier telle que prévue dans l'étude de faisabilité. Par exemple, si le Mali prévoit dans son nouveau code minier une stabilisation fiscale pour 10 ans, le FMI estime que les opérations minières ont plutôt un retour sur investissement en moyenne 5 ans après le début des activités (FMI 2015). Ainsi, certains observateurs notent qu'afin que la dernière réforme du code minier soit significative, il faudrait que « cette garantie de stabilité soit accordée au cas par cas en fonction de l'investissement minier et basée sur la période d'amortissement des investissements miniers, prévue dans les études de faisabilité » (Maiga 2019a). Le Cameroun, par exemple, a opté pour ce mécanisme en prévoyant que « la période de stabilité en fonction de la nature du titre est déterminée ainsi qu'il suit : [...] Permis d'exploitation de petite mine et de mine industrielle : période d'exploitation qui permet d'atteindre un taux de rentabilité interne de 15% pour l'investisseur, telle qu'indiquée dans l'étude de faisabilité et inscrite dans la convention minière » (article 190 al.3).

ii. Élargissement de l'assiette fiscale

De nouvelles modifications aux régimes d'imposition auxquels sont soumises les compagnies pourraient également être envisagées pour élargir l'assiette fiscale de l'État. Comme indiqué dans la première section, le code de 2016 au Sénégal et le projet de loi de 2019 au Mali apportent déjà plusieurs innovations, notamment celle d'articuler les redevances aux cours miniers mondiaux. En

comparant les régimes d'imposition des deux pays, nous remarquons néanmoins quelques fenêtres d'opportunités fiscales qui auraient probablement peu d'effets dissuasifs sur l'investissement direct étranger. Par exemple, le Mali pourrait considérer l'instauration, comme c'est le cas au Sénégal d'une taxe sur la pollution et sur l'abattage. De même, le Sénégal pourrait envisager de relever les droits fixes d'entrée qui demeurent inférieurs à ceux prévus dans le code minier malien de 2012. Dans les deux cas, il y a également lieu de s'interroger sur l'étendue des exonérations fiscales accordées aux titulaires de permis de recherche, surtout si l'on considère le nombre important de permis de ce type valides au Sénégal et au Mali (respectivement 98 et 361 selon l'ITIE Sénégal et la *Revenue Development Foundation*). Par exemple, si le code sénégalais a pu soumettre ces permis au paiement de l'impôt sur les sociétés, il serait pertinent d'étudier un tel scénario pour le Mali où ceux-ci demeurent exonérés de cette imposition même dans le projet de loi de 2019. Également, il y aurait peut-être lieu de revoir leur période d'exonération des taxes douanières sachant que celles-ci constituent une des principales sources de revenus publics issus du secteur minier et que les permis de recherche peuvent s'échelonner sur plus d'une décennie. Enfin, concernant les permis d'exploitation, bien que le projet de loi du Mali réduit considérablement la période de taux préférentiel concernant l'impôt sur les sociétés (de 15 à 3 ans), il serait potentiellement envisageable d'éliminer cet incitatif fiscal dès l'entrée en production de la mine. Au Sénégal, les titulaires de permis d'exploitation sont soumis au taux régulier d'imposition de 30%, tel que prévu au Code général des Impôts (article 36).

iii. Participation de l'État et du secteur privé national

Historiquement les institutions financières internationales ont prôné une participation limitée de l'État au capital des sociétés minières dans les codes antérieurs. Les récentes réformes réglementaires au Sénégal et au Mali cherchent à augmenter la participation de l'État et du secteur privé national en tant qu'actionnaire des projets miniers. Cette question soulève l'enjeu du contrôle sur la gestion du secteur minier. A titre d'exemple, concernant le Mali, certains observateurs suggèrent que lors de futures négociations, l'État pourrait augmenter sa part dans le capital dans la mesure où les mines constituent une activité dont la rentabilité a été prouvée par les études de faisabilité. Toutefois, selon un analyste s'exprimant à ce sujet dans les médias maliens :

«Les États n'ont habituellement pas les capacités financières nécessaires pour faire face aux investissements des sociétés minières. En rehaussant sa participation dans les sociétés minières, l'État devra contribuer aux investissements de la société à hauteur de sa part dans le capital social de la société et subir également les pertes. Or, il s'avère qu'à l'état actuel, l'État constitue un actionnaire passif dans les sociétés minières, dans le sens où, il ne participe nullement aux investissements que celles-ci peuvent faire dans le cadre de leurs travaux d'exploitation. »¹⁰

Malgré ces difficultés bien réelles, la création d'un organe comme le Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS), au Sénégal, permet de valoriser et accroître les actifs de l'État tout comme renforcer les capacités d'investissement du secteur privé national. Créé en 2012, il s'agit d'un fonds souverain constitué des actifs de l'État contribuant à l'investissement dans plusieurs secteurs, dont l'énergie et la santé (respectivement 24% et 17% de ses investissements). Selon un entretien réalisé avec le directeur du département de l'énergie et des mines, le FONSIS accompagne l'investissement public dans les zones promotionnelles et envisage d'investir dans le

¹⁰ «Faut-il revoir la participation de l'État dans les sociétés minières au Mali», 16 janvier 2017, disponible à : <http://bamada.net/faut-il-revoir-la-participation-de-l-etat-dans-les-societes-minieres-au-mali>

raffinage de l'or produit par les orpailleurs, conjointement avec l'entreprise canadienne Dynacor. En favorisant, par exemple, l'accès au financement pour les entreprises nationales ou en participant à des projets de substitution aux importations, il contribue au renforcement des capacités du secteur privé national. L'existence du FONSIS pourrait également pallier la position problématique de l'État régulateur/actionnaire si la transparence de ses investissements est assurée par la mise en place de mécanismes de reddition de comptes auprès des instances décisionnelles telle que l'Assemblée nationale. D'autres juridictions, dont celle du Ghana, ont opté pour maintenir une participation gratuite de 10% mais l'ont assortie dans les contrats de clauses qui permettent une participation majorée lors de certaines décisions (liquidation de la société) ou encore des changements importants dans le contrôle des actifs :

«The state is entitled to 10% carried interest in all mineral operations. In some contracts, the state may be entitled to a “special share” that allows the government to veto certain decisions, eg, liquidation of the company. Also, the acquisition of shares in a mining company which results in a change of control of more than 25% of the shares of the mineral rights-holder or its holding company requires approval of the Minister»¹¹.

Notons enfin, sans une participation directe dans le capital des entreprises, le rôle que peut jouer l'État, grâce à la création de fonds d'appui au secteur minier. Comme expliqué dans la 1^{ère} section, ces fonds existent au Sénégal et au Mali mais pour ce dernier les modalités de financement restent à préciser. Lorsqu'un montant significatif des recettes minières (20% dans le cas du Sénégal) est alloué aux activités et investissement de ce type de fonds (compilation des données géologiques et minières, cartographie et prospection générale, achat d'équipements, formation du personnel), cela permet à l'État d'avoir plus d'influence sur les projets miniers et ainsi maximiser les retombées fiscales sur le long terme.

3.3 Potentiel du secteur minier comme catalyseur de transformations structurelles

Ce sujet extrêmement vaste a été traité abondamment depuis l'adoption de la Vision minière pour l'Afrique par les chefs d'État de l'Union africaine en 2009, déclaration qui a donné lieu à un rapport de la CEANU en 2011 explicitant les modalités de sa mise en œuvre *Minerals and Africa's Development*. Sans pouvoir aborder toutes les dimensions de ce domaine, soulignons que le potentiel du secteur minier d'agir comme catalyseur de transformations structurelles implique l'adoption d'une perspective non sectorielle mais intersectorielle dans lequel le secteur minier est vu comme partie intégrale d'une réflexion sur le développement économique et social à plus long terme. Il s'agit de reconnaître que le rôle potentiel du secteur minier dépend aussi de la prise en compte des liens et des interdépendances à développer entre secteurs et pour ce faire, du rôle central que devra jouer l'adoption de mesures stratégiques de planification et d'incitation par les pouvoirs publics. Les trois sous-sections suivantes présentent quelques-unes des possibilités dans ce domaine.

¹¹ V. Osei et N. Godson-Amamoo, Chamber and Partners, «Mining 2020. Ghana», 22 janvier 2020, disponible à : <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/mining-2020/ghana>

i. Faire du contenu local un levier de développement

La notion de contenu local est l'objet de nombreuses définitions et fait référence à un large éventail d'approches dans les politiques publiques (Ovadia 2017; IISD 2018). Pour les fins de ce rapport, nous nous basons sur la définition proposée par Lombe, i.e. «domestic purchases of goods and services, and/or the employment of nationals in an extractive operation» (2018, 1). L'approvisionnement local en biens et services pourraient engendrer des retombées économiques potentielles significatives considérant que l'industrie minière y consacre entre 40% et 80% de ses revenus (ACET 2017a, 38). En contrepartie, le potentiel de contribution de l'industrie minière à l'emploi est beaucoup plus marginal. The African Center for Economic Transformation souligne:

There are ambitious expectations of the MOG [mining, oil, gas] sectors to address unemployment and other social issues. The reality is that the sector can only supply a relatively small amount of direct employment and it is relatively skilled. Mechanization of the industry is inevitable, thus the labor-absorptive capacity of the industry will decrease further. (ACET 2017a, 53).

Afin de promouvoir le contenu local dans le secteur minier, le projet de loi du Mali prévoit l'institution d'un cadre de concertation sur le contenu local qui sera chargé d'élaborer une politique nationale et une stratégie de développement et de promotion de la fourniture et de la main d'œuvre locales au profit du secteur minier (article 137). Également, les titulaires de permis d'exploitation devront établir un plan d'approvisionnement national et un plan de formation des Petites et Moyennes Entreprises (PME) (article 141). Il s'agit d'innovations importantes en comparaison avec le code de 2012 qui n'incluait aucune mesure précise concernant le contenu local. Concernant l'emploi des nationaux, des mesures ont été introduites dans le plus récent code du Mali (article 138) qui stipule que les titulaires de permis d'exploitation de grande mine ou de petite mine, les détenteurs d'autorisation d'exploitation de carrière industrielle sont tenus de mettre en œuvre un programme de formation et de promotion du personnel et de procéder au fur et à mesure, au remplacement du personnel expatrié par les nationaux ayant acquis la formation et l'expérience nécessaires en cours d'emploi. Il est question de produire une étude de faisabilité accompagnée d'un plan de formation et de remplacement progressif du personnel expatrié par les nationaux pour toutes les catégories d'emploi. Dans le code minier sénégalais, bien que les exonérations douanières soient maintenues, l'État introduit des mesures contraignantes pour réguler l'importation des intrants et favoriser l'implication des entreprises nationales dans les opérations minières. En effet, le titulaire du permis d'exploitation est tenu d'établir une «liste minière» comportant les biens mobiliers, matériels, équipements, véhicule et autres intrants qui bénéficient du régime douanier (article 78). Certains biens et équipements ne peuvent faire l'objet d'exonération à l'importation: 1) véhicules de transport pour le personnel et les marchandises, autres produits miniers extraits; 2) matériels, matériaux et équipements dont on peut trouver l'équivalent fabriqué ou disponibles au Sénégal et 3) les meubles meublants, ou autres effets mobiliers (article 78). L'emploi local est encouragé et les titulaires des titres miniers sont tenus « d'accorder la préférence, à qualification égale, au personnel sénégalais ; de mettre en œuvre un plan de formation et de promotion du personnel sénégalais de l'entreprise en vue de son utilisation dans toutes les phases de l'activité» (article 109). Il est précisé que des décrets, au besoin, peuvent interdire ou limiter l'embauche de travailleurs étrangers pour certaines professions.

Le caractère non-contraignant de plusieurs de ces dispositions, le maintien du libre choix de fournisseurs et de sous-traitants dans les deux codes miniers (article 85 code Sénégal et article 104 code Mali), l'étendue des exemptions des taxes douanières, et la persistance de certaines pratiques

commerciales internationales¹², limitent toutefois l'effectivité des mesures annoncées. Parmi les mesures envisageables, on pourrait évoquer *l'adoption d'un cadre juridique et institutionnel spécifique à la promotion du contenu local*, c'est-à-dire l'adoption d'une loi et des textes d'application sur le contenu local. La Tanzanie, par exemple, a adopté en 2018, the Mining Regulations on Local Content Policy, et a créé un comité de contenu local pour veiller à sa mise en œuvre (Ellis et McMillan 2018). En effet, afin de favoriser la concertation institutionnelle et réduire les risques de duplication ou de contradictions dans les mandats, la formulation et la mise en œuvre de politiques dans ce domaine seraient facilitées par l'établissement d'un point focal institutionnel (Page 2018, 8). Toutefois, il est important de distinguer la localisation des entreprises de leur caractère autochtone dans les politiques et stratégies d'approvisionnement local. Lombe faisait remarquer qu'en Zambie par exemple, «locally-based suppliers are increasingly Chinese-owned, not just with respect to technology-intensive inputs but also in relation to the provision of relatively simple inputs which can be supplied by domestic suppliers » (2018, 15). Ensuite, et suivant l'exemple d'autres pays de la sous-région, des *mécanismes incitatifs et de suivi* pourraient progressivement être introduits en établissant avec la Chambre de Mines une liste de produits que les entreprises devront se procurer localement et des barèmes pour assurer l'emploi de nationaux. Au Ghana, The Minerals and Mining (General) Regulations 2012, prévoit par exemple, l'obligation de soumettre un plan d'approvisionnement local pour toute obtention de titre minier, ainsi que des rapports de suivi. Concernant l'emploi local, des mesures de contrôle sont introduites pour le personnel étranger et notamment l'établissement d'un pourcentage maximum devant être occupé par celui-ci (OECD 2017). Au cours des dernières années, la part des achats locaux proportionnellement aux recettes minières des compagnies a augmenté progressivement au Ghana (18 à 28% de 2011 à 2015) alors que celle des biens importés a diminué (15 à 5%) (Ghana Chamber of Mines 2015, 3). Enfin, et comme le souligne The African Center for Economic Transformation : «One thing is certain, procurement should not be left to legislation only. Entrepreneur and supplier development programs have been critical. (2017a, 13). Il serait utile de penser à *des mesures d'accompagnement du secteur privé national*. Le développement d'initiatives pour augmenter les biens produits localement destinés aux entreprises minières qui pourraient accroître la contribution des fournisseurs locaux dépend des actions concertées des instances publiques pour assurer les mesures d'accompagnement nécessaires et pertinentes. Il s'agit notamment de travailler avec les entreprises et fournisseurs locaux potentiels pour identifier des créneaux porteurs ainsi qu'identifier les mesures d'accompagnement nécessaires telles que des formations techniques de courte durée et l'accès au financement. Il s'agit également d'assurer que les infrastructures nécessaires soient disponibles, dont les routes, notamment secondaires, pour acheminer leurs produits. Par exemple, au Ghana, la mise en place du Enterprise Development Centre (EDC) dans le secteur pétrolier vise à renforcer les capacités des compagnies locales et est généralement évoqué comme une expérience fructueuse (Page 2018, Ellis et McMillan 2018, ACET 2017a). Par le biais de ce centre, l'industrie pétrolière informe les compagnies locales de ses besoins en approvisionnement ce qui permet à celles-ci de développer des stratégies d'affaires en cohérence avec les opportunités économiques réelles (ACET 2017a, 41).

¹² Les APIE, les pratiques de prix de transfert ou les traités fiscaux bilatéraux, par exemples, s'avèrent souvent en contradiction avec la promotion du contenu local. Pour plus de détails sur ces pratiques voir : Readhead 2016, Hearson, Tax Justice Network Africa 2015, Carim 2016 et rapport sur la Maximisation et mobilisation des revenus du secteur minier (disponible sur Dropbox).

ii. La transformation locale du minerai

La mesure phare du code minier sénégalais pour encourager la transformation locale du minerai est sans aucun doute l'introduction de taux de redevances régressifs en fonction du stade de transformation du minerai exporté. Pour les minéraux exportés à l'état brut, la redevance est fixée à 5% de la valeur marchande alors qu'elle oscille entre 2 et 3,5% pour les minéraux destinés à la transformation locale (article 77). Au Mali, les cadres réglementaires actuels prévoient peu de mesures pour la transformation locale du minerai. La politique industrielle de 2010 ne fait aucune mention d'objectif d'industrialisation sur la base des ressources minières (Mali, 2010). Le code minier de 2012, tout comme le projet de loi de 2019, mentionnent la nécessité de transformer les minéraux localement mais aucune mesure concrète n'est prévue, si ce n'est que les exploitants doivent solliciter une autorisation pour transformer les minéraux à l'extérieur du pays (article 21 code 2012, article 26 code 2019). Au Sénégal, les objectifs de transformation locale ne se sont pas traduits par la mise en œuvre de projets industriels. Seul le projet d'exploitation du fer de la Falémée, opéré par la société d'État MIFERSO, comporte un volet transformation locale. Au Mali, des débuts timides de transformation locale de l'or se confirment par le démarrage de deux projets de raffineries nationales, Kankou Moussa, inauguré en 2015 et Marena Gold en 2011. Toutefois, l'inauguration de ces raffineries a eu lieu en l'absence d'une stratégie d'approvisionnement, notamment auprès des opérateurs industriels, d'où leur faible capacité de production.

L'une des avenues envisageables serait d'encourager *l'adoption d'une politique de raffinage de l'or*, puisqu'il s'agit du principal minerai exploité dans les deux pays. La mise en place par le gouvernement botswanais de la Diamond Beneficiation Policy en 2005 est un exemple de cette stratégie et des leçons-clés peuvent en être tirées. Les États ne peuvent s'en tenir au libre-marché pour développer une économie nationale autour de la valorisation du minerai. Il faut créer une *combinaison de politiques coercitives et incitatives encourageant les compagnies minières à articuler leurs intérêts aux objectifs de développement de l'État*. Par exemple, la participation de De Beers, un joueur important dans la production mondiale diamantaire, est l'un des aspects clés de la stratégie de valorisation du diamant au Botswana. Le Diamond Trading Center est détenu à 50/50 par le gouvernement du Botswana et la compagnie De Beers. Fessehaie et al. résument ainsi les éléments importants de la stratégie botswanaise: «The policy was well articulated with clear targets, a combination of exports restrictions, penalties and fiscal incentives, private and public investment in public goods and skills, and effective implementation mechanisms» (2016, 29). Dans le même ordre d'idées, the African Center for Economic Transformation souligne que :

Promoting VA [value addition] strategy works best if the developmental case aligns with the business case from the perspective of resource companies. Throughout the study countries, industry-government collaboration seems uneven [...] government-industry collaboration and consultation early in the formulation of VA strategy is the cornerstone of ensuring convergence of interest (2017b, 25).

Au Sénégal et au Mali, l'absence de participation des compagnies étrangères aux stratégies de transformation locale limite significativement la portée de celles-ci. En effet, ces stratégies, pour être porteuses de transformations structurelles, ne peuvent qu'être appliquées uniquement par les sociétés d'État ou les mineurs artisanaux. En termes de mesures contraignantes, d'autres pays riches en ressources minières ont adopté des dispositions dans leurs codes miniers créant une obligation de transformation locale. C'est le cas notamment du dernier code de la RDC, adopté en

2018 qui prévoit l'obligation de présenter un plan d'industrialisation¹³. Diverses mesures fiscales incitatives, comme c'est le cas des redevances minières au Sénégal, pourraient être envisagées. Globalement, il s'agirait d'harmoniser les avantages fiscaux accordés aux compagnies minières aux objectifs de transformation locale. Enfin, et tout comme pour le contenu local, la législation en elle-même, n'est pas une condition suffisante pour garantir la transformation effective des minerais. L'accessibilité et l'efficacité des infrastructures industrielles, technologiques, énergétiques et de transport ainsi que le développement d'une expertise nationale sont des éléments essentiels à cet objectif. C'est pourquoi une politique de transformation locale du minerai ne peut faire l'économie d'une politique industrielle plus globale, qui intégrerait les différents secteurs et acteurs appelés à jouer un rôle et dont les capacités devront être renforcées. La formulation de telles politiques doit également prévoir l'instauration de structures organisationnelles appelées à coordonner leur mise en œuvre. Le FONSIS au Sénégal, le Diamond Hub et le Diamond Technology Park au Botswana constituent divers exemples de points focaux institutionnels pouvant faciliter la concrétisation des objectifs de transformation locale.

iii. La formalisation du secteur minier artisanal

Ce sujet très vaste dépasse de loin le propos de ce rapport mais il est soulevé brièvement ici puisque ce secteur concerne des centaines de milliers de travailleurs (estimés au Mali à 400 000 et 2 400 000 dépendants) (CEANU 2011, 69) et ainsi joue un rôle crucial comme source d'emplois directs et indirects, en plus de stimuler des effets d'entraînement sur de nombreux autres secteurs (transports, équipement, restauration, etc.). Il recouvre donc un potentiel de transformations structurelles et de sources de revenus pour l'État mais soulève également des enjeux de coexistence entre ce secteur et celui des mines industrielles. Notons dès le départ qu'il ne sera pas possible d'aborder des enjeux importants dont les conditions de travail, de santé et les impacts sociaux et environnementaux qui sont souvent révélateurs de l'absence de réglementation appropriée dans ce secteur. Le secteur de l'exploitation artisanale constitue une opportunité dans la mobilisation des ressources supplémentaires. Cependant, l'état actuel de la gestion de ce sous-secteur engendre un manque à gagner pour le fisc. Au Mali comme au Sénégal, un meilleur encadrement des activités d'orpaillage engendrerait des ressources supplémentaires pour l'État. Il est difficile d'estimer le potentiel de retombées économiques de ce secteur en raison de la fiabilité des données disponibles. Au Sénégal, le secteur de l'orpaillage aurait produit plus de 4 tonnes d'or en 2017 pour une valeur de 86,6 milliards FCFA (ANSD 2018). Au Mali, il est estimé que la production aurait atteint 6 tonnes en 2016 et que la valeur des exportations se chiffrerait autour de 112,4 milliards FCFA (ITIE Mali 2018, 45).

Concernant la question des instruments juridiques et institutionnels de l'orpaillage au Mali, le code minier de 2012 prévoit l'attribution d'autorisations et la délimitation de couloirs réservés à cette activité (articles 44-51). En pratique, les taxes que l'activité d'orpaillage doit apporter au budget des collectivités territoriales ne sont collectées que grâce à la bonne volonté des agents de la police traditionnelle des sites d'orpaillage, ce qui est à l'origine de trafics d'influence et de détournements. Quant à l'État, son budget ne bénéficie d'aucun apport de l'orpaillage qui est

¹³ Tout titulaire d'un droit minier d'exploitation ou d'une autorisation d'exploitation de carrière permanente est tenu présenter à la Direction des mines son plan d'industrialisation contenant un programme de traitement des produits miniers extraits de son périmètre dans ses propres installations ou auprès des entités de traitement agréées établies sur le territoire national (article 108).

simplement considéré comme « une soupape de sécurité économique », dans la mesure où il absorbe un nombre considérable de personnes en quête de travail (Keita 2017). En 2014, un Forum national sur l'orpaillage avait formulé plusieurs recommandations de réformes réglementaires portant sur les procédures d'attribution et de gestion des titres miniers, en collaboration avec les collectivités territoriales, la création des couloirs d'orpaillage et le respect des dispositions juridiques relatives à l'attribution des couloirs et aux autorisations d'exploitation. Pour les aspects relatifs à l'encadrement, à la promotion et à l'organisation de l'orpaillage, le Forum avait recommandé de favoriser la création de groupements associatifs et/ou de coopératives d'orpailleurs pour bénéficier d'appuis techniques et financiers, l'interdiction du travail des enfants et de l'utilisation de produits chimiques dangereux. En rapport avec les aspects liés à la sécurité et au développement des communautés locales, les principales recommandations avaient porté sur le renforcement du contrôle des flux migratoires sur les sites d'orpaillage, une grande collaboration entre les forces de l'ordre, les orpailleurs et les populations locales pour la gestion de la sécurité et l'amélioration de la gouvernance des revenus générés par l'activité d'orpaillage. Un panel spécial avait également fait des recommandations relatives à la fiscalisation de l'activité d'orpaillage au profit des collectivités territoriales et de l'État et à la création de comptoirs d'achats sur les sites d'orpaillage (Keita 2017, 25). La mise en œuvre des réglementations de l'orpaillage se heurte à deux principaux obstacles. D'abord, il y a un manque de communication et de coordination entre les différents acteurs aux niveaux national et local. L'identification des sites et des couloirs d'orpaillage mécanisé est essentiellement menée par les autorités centrales et la participation des collectivités locales et des orpailleurs à ce processus demeure limitée. En conséquence, la délimitation des couloirs d'orpaillage est perçue par les principaux concernés comme un processus peu légitime et peu représentatif de leurs intérêts. Le manque de communication s'illustre également par l'octroi de permis d'exploration industrielle dans les zones d'orpaillage sans au préalable avoir informé et consulté les mineurs artisanaux (Banque Mondiale 2017, p. 14). Le projet de code minier 2019 semble répondre, en partie, à cette lacune en accordant plus de pouvoir aux collectivités territoriales dans l'attribution des permis d'exploitation artisanale et dans la définition des conditions d'exploitation (articles 45-50). Deuxièmement, la réglementation de l'orpaillage est entravée par l'existence de conflits d'intérêt et de pouvoir entre les différents acteurs concernés par la question de l'exploitation artisanale dont la Fédération des orpailleurs du Mali, la Chambre des Mines et la DNGM. La création des couloirs d'orpaillage est particulièrement illustratrice de la divergence d'intérêts de ces acteurs. Alors que la Chambre des Mines et la DNGM se disputent la prérogative de délivrer la carte des orpailleurs, les compagnies minières dénoncent la présence d'activités minières artisanales sur leur territoire d'exploitation. Quant aux orpailleurs, ils sont dans leur grande majorité opposés aux couloirs d'orpaillage, estimant qu'ils sont créés sur des terres ne contenant pas de gisement aurifère. Leur opposition s'explique également par le fait que le code minier ne leur garantit pas un droit exclusif d'exploitation faisant en sorte que ces zones sont également ouvertes à la prospection industrielle. À cet égard, le projet de code minier n'apporte pas de solutions puisque l'attribution d'un autre titre minier dans ces zones demeure toujours permise (article 46). Par ailleurs, un plus grand contrôle de l'État sur les revenus tirés de l'orpaillage, par l'imposition de taxes et redevances par exemple, restreindrait le pouvoir des *tombolomaw* (police traditionnelle gérant les activités minières) sur les sites d'orpaillage, et notamment leur contrôle des revenus informels provenant de ces activités (Banque Mondiale 2017, p. 15; 23-24). Ainsi, ces divergences d'intérêt illustrent de façon manifeste que la réglementation actuelle encadrant l'orpaillage n'atténue pas les risques

de conflits entre les mineurs artisanaux et les opérateurs industriels de même qu'entre les autorités traditionnelles et administratives.

Bon nombre de ces enjeux se retrouvent également, même si dans des conditions un peu différentes, au Sénégal. En 2012, le Ministère des mines avait lancé une initiative exploratoire pour essayer de réorganiser le secteur artisanal impliquant la création d'un Conseil interministériel, la tentative d'introduire des cartes ou permis pour les mineurs en contrepartie de la création de zones spéciales réservées aux activités artisanales et l'adoption de procédures pour règlementer la vente de pierres précieuses. Après une brève phase de fermeture des sites (août 2014 à mars 2015), le gouvernement du Sénégal a décidé de procéder à la délimitation des couloirs d'orpaillage et à l'octroi des cartes individuelles d'orpailleurs. Enfin, le code minier de 2016 a précisé les conditions de délivrance de l'autorisation d'exploitation artisanale, et les droits et obligations qui lui sont associés (art.61). Cette formalisation est une avancée notoire pour faire de l'orpaillage un levier de développement socio-économique mais c'est la mise en œuvre de la réglementation qui est problématique. Du point de vue du processus de légalisation des activités d'orpaillage, celui-ci est entravé par le faible niveau d'instruction des mineurs artisanaux, la lourdeur administrative et l'éloignement par rapport à Dakar où sont concentrés les services administratifs. De plus, la délimitation des couloirs d'orpaillage a suscité beaucoup de critiques de la part des orpailleurs car elle ne respectait pas la localisation des sites traditionnels et ces couloirs se situaient dans des zones non-fréquentées ou éloignées de leurs villages. Des problèmes similaires ont été soulevés pour les comptoirs d'achat car ceux-ci ont été localisés loin des zones d'exploitation et proposent des prix peu compétitifs par rapport à ceux des marchands informels. La politique de formalisation de l'exploitation artisanale étant inachevée, il est difficile aujourd'hui d'en tirer un bilan. En théorie, les Sénégalais disposant d'une carte d'orpailleur ont un accès exclusif aux couloirs. Cependant, il n'y a pas eu de suivi de la politique de la carte d'orpailleur et le mode d'organisation demeure donc traditionnel. Les difficultés rencontrées dans la formalisation, et surtout dans les tentatives de contrôler l'activité artisanale, risquent d'accentuer la prolifération des sites traditionnels dans une région presque entièrement découpée en périmètres de recherche ou d'exploitation industrielle. Un état de fait qui débouche très souvent sur des tensions locales, comme cela a été déjà le cas en février 2016 entre la population de Sabodala et la mine Sabodala Gold Operation.

Ces différentes initiatives ou recommandations soulignent toutes la nécessité de formalisation des activités de ce secteur qui ont longtemps été délaissées étant donné la priorité accordée au secteur industriel et des multiples formes de garanties qui lui ont été accordées afin de minimiser les risques et sécuriser les investissements entrepris. Dans cet esprit, peut-être la toute première condition de formalisation serait d'accorder aux artisans miniers un droit d'exploitation exclusif sur les couloirs d'exploitation artisanale non révocable au même titre que l'exploitant minier industriel (Maiga 2019b). De manière parallèle, la formalisation du secteur apparaît comme une condition préalable à la recommandation émise lors des enquêtes menées au Sénégal dans le cadre de ce rapport, soit la création d'une taxe locale dans les sites d'exploitation artisanale au profit des collectivités territoriales.

4. Défis relatifs à la mobilisation des recettes minières

En guise de conclusion à ce rapport, nous résumons ici quelques-uns des nombreux défis relatifs à la mobilisation des recettes minières au Sénégal et au Mali qui ressortent des analyses menées dans les deux pays. Ces défis appellent à une amélioration de la gouvernance des ressources minières, notamment en ce qui a trait à la définition du modèle de développement et du rôle que le secteur minier devrait y jouer ainsi que des relations que l'État entretient avec les autorités locales, les acteurs privés, régionaux et internationaux.

4.1 *Modèle de développement et rôle du secteur minier*

i. La clarification du rôle de l'État dans le secteur minier

Pour ce qui est de la participation des États dans le capital des sociétés, des raisons fort convaincantes poussent à une participation contributive supplémentaire étatique comme cela est proposé dans le code 2019 du Mali (article 65) ou comme c'est le cas pour les contrats de partage de production au Sénégal. Néanmoins, si ces dispositions réglementaires maximisent les recettes publiques pouvant provenir des activités minières, elles posent aussi un problème d'ambiguïté entre l'État régulateur et l'État partenaire du secteur minier. Cette problématique est accentuée par le fait que le pouvoir exécutif (présidence et conseil des ministres) joue un rôle prédominant dans la gestion des activités minières, parfois sans espace de débat ou de mécanismes de reddition de comptes. L'existence de structures administratives indépendantes responsables de l'investissement public (ex : FONSIS au Sénégal) tout comme une plus grande participation du pouvoir législatif dans les prises de décision apparaissent comme des facteurs pouvant favoriser la transparence et la redevabilité de l'État investisseur. Ce double rôle joué par l'État comporte également des risques dans les domaines de la protection de l'environnement et de l'exploitation artisanale. Par exemple, l'État acceptera-t-il de se soumettre à une procédure d'audit concernant les impacts environnementaux de ses activités minières, sachant qu'il est à la fois juge et partie? De la même manière, la formalisation des mines artisanales s'inscrit dans des logiques de pouvoir et d'intérêts entre l'État, les orpailleurs et l'industrie minière. L'industrie cherche à affirmer sa propriété foncière dans les zones d'exploitation alors que les orpailleurs perçoivent la délimitation des lieux d'orpaillage comme une tentative de les éloigner des concessions minières. Dans un tel contexte, la position ambivalente de l'État, à la fois promoteur des investissements et puissance publique, n'atténue pas les tensions entre les orpailleurs et les industries minières et illustre au-delà de l'ambivalence du rôle de l'État dans le secteur, la nécessité de clarifier le « modèle minier » lui-même.

ii. La clarification de la place du secteur minier dans le modèle de développement

Se pose plus fondamentalement la question du rôle et de la place du secteur minier dans le modèle de développement du pays et de manière concomitante la question de la planification et plus particulièrement la question du désenclavement des économies, ainsi que celle de la mobilisation des recettes domestiques. Si le secteur extractif a une incidence positive sur la balance des paiements en raison de sa part élevée dans les exportations nationales, sa contribution au PIB demeure néanmoins faible du fait de l'absence de transformation locale. Elle n'est que de 2,2% au Sénégal et de 5% au Mali, des pourcentages qui pourraient être augmentés sensiblement grâce à

des activités de valorisation en aval. Ce constat souligne la persistance d'un modèle minier hérité des années 1980 et 1990, décrit comme mono-sectoriel, enclavé, tourné vers l'extérieur et intégré internationalement sur le plan financier et commercial plutôt qu'à l'économie nationale ou régionale. Ces chiffres sont révélateurs plus fondamentalement de la tension persistante entre l'adhésion des pays riches en ressources minières à des stratégies de croissance rapide qui dépendent de l'apport des investissements étrangers au secteur minier industriel sans une emphase suffisante sur la traçabilité et la redistribution des revenus amassés, et en l'absence d'une perspective à moyen et plus long terme, tel que préconisée par la VMA. Cette dernière préconisait une perspective développementale mettant de l'avant des stratégies et des politiques de diversification, de transformation locale, ainsi que l'introduction de stratégies et de réglementations pour faire du contenu local (achats et formation) un levier de développement. Plus spécifiquement, plusieurs intervenants rencontrés lors de la recherche au Sénégal (Institut de la Terre, RGM) ont déploré l'absence d'une véritable politique minière qui intégrerait les questions fiscales, environnementales et industrielles. Le code minier est pour l'essentiel un code de procédure qui régit l'ensemble des usages du sous-sol, précise les conditions dans lesquelles une exploration et une exploitation de mine peuvent être réalisées et les autres processus de décision dans le domaine. Dans les deux cas étudiés, il apparaît comme une stratégie d'harmonisation de certaines dispositions entre les différents codes applicables mais en l'absence d'une politique d'ensemble porteuse d'une réelle volonté de définir ou de redéfinir la place du secteur dans l'économie nationale, accompagnée de stratégies précises qui détaillent les modalités de la mise en œuvre de cette volonté.

iii. Maximisation et mobilisation des recettes minières

La question des incitations fiscales détaillées dans le rapport en section 3 (clause de stabilité, exonérations fiscales et douanières, etc.) demeure un défi de taille auquel de plus en plus d'États riches en ressources minières sont confrontés. Des exemples de réformes dans ce domaine adoptées par d'autres pays du continent sont aussi donnés dont la suppression des conventions minières ainsi que la diminution de la période de stabilisation fiscale. Une autre avenue mentionnée est le changement du mécanisme juridique d'application de la garantie de stabilité en le fixant sur la durée de l'amortissement des investissements effectués par l'exploitant minier telle que prévue dans l'étude de faisabilité. De telles avancées pourraient être partagées entre décideurs si des rencontres interétatiques étaient convoquées réunissant des représentants des pays ayant introduit des mesures novatrices ainsi que des spécialistes de la CEANU sur ces sujets. Au-delà de la recherche d'élargissement de l'assiette fiscale, c'est vers la mobilisation des recettes domestiques que de plus en plus d'attention est portée. Malgré les récentes réformes, les capacités de mobilisation de ces ressources demeurent extrêmement faibles du fait d'un ensemble de raisons structurelles : des systèmes fiscaux inefficients ; des incitations fiscales pour le secteur minier très importantes et pas forcément nécessaires ; l'évasion fiscale et l'importance de flux financiers illicites dans le secteur extractif. Également, bon nombre de stratégies visent à maximiser les recettes minières mais peu d'initiatives jusqu'à ce jour ont porté sur les politiques de redistribution, à l'exception des mécanismes de péréquation. Comme le souligne Mejia Acosta (2013), cela nécessite un changement de perspective afin d'articuler l'objectif de maximisation des recettes avec les besoins de financement des services publics :

«to shift the focus away from revenue generation and begin to focus on the allocation and use of government expenditures that come from NR wealth. The existing focus of TAIs [Transparency and

Accountability Initiatives] such as EITI, for example, could be directed more concretely on the delivery and quality of social outcomes such as health, education or even the allocation of cash transfers» (2013, 102).

La question de la maximisation et de la mobilisation des recettes minière touche à la fois des enjeux techniques et politiques, mais aussi des enjeux domestiques et transnationaux qui mériteraient d'être traités de manière concertée, par exemple, en mettant sur pied des commissions spécialisées réunissant des représentants et experts des pays riches en ressources minières de la sous-région (voir section suivante à ce sujet).

4.2 Relations avec les collectivités locales, les acteurs privés, régionaux et internationaux

i. Les relations entre l'État central et les collectivités locales situées dans les zones minières

Cette question comporte de multiples dimensions mais nous en retiendrons seulement deux pour ce rapport : les questions de la décentralisation des recettes minières et l'accès à la terre.

L'enjeu crucial d'une répartition nationale plus égalitaire des fonds et des services qui résultent des activités minières en vue de permettre une plus grande cohésion sociale, pose à la fois des questions de planification, de décentralisation et de traçabilité. Des mécanismes de péréquation des recettes minières ont été ou sont en voie d'être mis en place mais la redistribution des recettes aux collectivités locales n'est pas sans défis. Des pistes de solutions résident dans une meilleure articulation et harmonisation des initiatives, comme propose de le faire par exemple le Mali, en harmonisant les plans de développement communautaire, financés par le Fonds minier de développement local, avec le Plan de Développement Économique et Social (PDESEC) des collectivités territoriales (article 160). Sur le plan de la traçabilité, il ressort cependant que les transferts infranationaux sont parfois problématiques dans la mesure où des écarts persistent entre les montants déclarés par les sociétés minières, les directions générales des impôts et les différents paliers de gouvernements locaux (commune, cercle, région). De plus, la traçabilité des recettes va au-delà de l'enjeu de conciliation des flux de paiement et concerne de manière encore plus importante l'utilisation de ces fonds à l'échelle locale. Sont-ils suffisants pour prendre en charge des services essentiels tels que la santé et l'éducation et si tel est le cas, quels sont les projets mis en place, comment sont-ils formulés et mis en œuvre, sont-ils viables à long terme ? Enfin, même dans un contexte où la décentralisation des recettes permettrait de mettre sur pied des projets de développement social et humain viables pour les collectivités locales, se pose l'enjeu fondamental de l'équité dans l'accès aux services publics. Plusieurs États affirment explicitement dans leurs textes les plus fondamentaux, dont la constitution nationale, que les richesses du territoire appartiennent à tous les citoyens. Considérant la durée de vie limitée d'une mine et la concentration des activités minières dans des régions spécifiques, il importe de penser la contribution de ce secteur au développement dans une perspective d'équité géographique et intergénérationnelle. Ceci afin d'éviter que l'accès aux services publics essentiels ne soit tributaire de la vitalité et de la localisation des opérations minières.

Le second enjeu concerne l'accès à la terre. Avec respectivement 98 (ITIE Sénégal 2019, 52) et 361 (*Revenue Development Foundation* 2020) permis de recherche valides, il n'est pas exagéré d'affirmer que des régions entières du Sénégal et du Mali sont découpées en périmètres

d'exploration minière. Ceci mène à des tensions avec les collectivités locales du fait de l'expropriation et la réinstallation vers des zones parfois non fertiles et peu propices à l'exploitation agricole. Les permis d'exploitation confèrent, quant à eux, un droit exclusif d'occupation au titre minier et un droit d'expropriation sous réserve d'une déclaration d'utilité publique. Or, ni le code minier au Sénégal et ni le projet de réforme du code minier au Mali ne précise la portée de la notion d'utilité publique ainsi que les mécanismes de relocalisation et d'indemnisation des collectivités locales. Par conséquent, les modalités d'expropriation relèvent de la discrétion des sociétés minières ou de standards internationaux telle que la Directive Opérationnelle de la Banque Mondiale en matière de réinstallation involontaire. Il est indispensable que les autorités nationales définissent mieux les mécanismes de relocalisation et d'indemnisation tout comme il serait judicieux de préciser la notion d'utilité publique afin que tout projet minier n'engendre pas automatiquement une expropriation des populations environnantes.

ii. La répartition des rôles et des responsabilités entre acteurs publics et privés

Un défi qui survient est celui de réconcilier les stratégies des compagnies minières qui proposent de s'impliquer dans des initiatives de responsabilité sociale qui sont habituellement de court terme et touchent le plus souvent les communautés immédiatement avoisinantes, avec les objectifs de prestation de service sociaux qui concernent le moyen et long terme, l'égalité, et l'intégration sociale. Ces différences fondamentales à la fois de raison d'être, d'échéances et de mission des acteurs privés par opposition aux acteurs publics soulignent toute l'importance du rôle des politiques publiques comme instrument de réconciliation de ces différentes perspectives. Selon la CEANU (2011), sur le plan de l'octroi de services sociaux, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics. Tel que recommandé par cette instance, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises devraient compléter les efforts de l'État par le biais des institutions de l'administration locale et des autorités locales. Le cadre que le gouvernement choisit pour consolider la responsabilité sociale des entreprises devrait énoncer clairement les responsabilités des compagnies minières et celles devant être dévolues aux communautés minières et communiquées à ces communautés. Toujours selon la CEANU, une meilleure coordination entre la planification et l'investissement par l'État d'une part, et les dépenses des entreprises au titre de leur responsabilité sociale d'autre part, pourrait améliorer la valeur des deux courants de dépenses. Ainsi, par exemple, l'utilisation durable d'une école ou d'un dispensaire construits au titre de la responsabilité sociale des entreprises est mieux assurée si le projet est coordonné avec l'État – pour faire en sorte qu'il s'insère dans un plan plus vaste et que l'État puisse prendre à sa charge le personnel de santé ou les enseignants si la mine cesse son appui. (CEANU 2011, 98). Enfin, il est également reconnu que le bon fonctionnement de ce type de partenariat et la transparence dans l'utilisation des fonds dépendront d'une concertation nationale préalable pour déterminer les cadres appropriés permettant de veiller sur les obligations de l'industrie minière concernant les objectifs de développement social. Pour assurer un tel bon fonctionnement, les communautés impliquées ont un rôle important à jouer dans la mesure où des indicateurs concernant l'impact des projets de responsabilité sociale des entreprises doivent être intégrés dans le cadre et évalués par toute la gamme des parties prenantes et ainsi permettre l'examen des obligations et des engagements. De tels examens doivent être fondés sur l'obligation de présenter des rapports qui devraient faire partie du cadre de responsabilité sociale des entreprises (CEANU 2011, 99).

iii. Des approches régionales et concertées

Les défis soulevés dans ce rapport dépassent, en partie au moins, les pouvoirs des États pris individuellement et concernent tous les pays riches en ressources minières de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Il existe déjà une pluralité de réglementations dans cet espace incluant les législations minières communautaires (Code minier UEMOA, Directive minière de la CEDEAO notamment), les autres législations minières nationales, les normes régionales (Vision minière africaine et Charte africaine des droits de l'homme et des peuples) et internationales (dont les résolutions onusiennes et les Directives opérationnelles de la Banque mondiale). Ces espaces régionaux pourraient servir d'arènes pour faire avancer collectivement des enjeux essentiels pour le développement économique et social, ce que les pays pris individuellement pourraient difficilement faire.

iv. Les relations avec les acteurs externes

Tel que noté dans le rapport, les APIE signés par les pays riches en ressources minérales comprennent des garanties de protection contre les pratiques discriminatoires et arbitraires qui pourraient porter préjudice aux investissements étrangers. Ainsi, des mesures visant à promouvoir le contenu local qui cherchent à encourager les « traitements de faveur à l'égard des fournisseurs locaux » (Maiga 2019b) pourraient être jugées comme incompatibles avec les APIE car elles affecteraient les droits de l'investisseur étranger. Ce type de stratégies prévoit non seulement des dispositions relatives au recours aux entreprises locales à certaines conditions de prix, de qualité et de délais de livraison, mais aussi des obligations relatives à l'adoption d'un plan de développement des entreprises locales. Or, les règles du droit international du commerce, régies par l'OMC, interdisent « tout avantage subordonné à l'utilisation de la préférence locale » ainsi que « d'utiliser les exigences relatives à la teneur en contenu local comme condition préalable aux subventions » (IISD 2018, xi). En conséquence, les avantages fiscaux accordés à la préférence locale peuvent être contraires au droit international du commerce, ce qui explique pourquoi les États sont si hésitants à opter pour des mesures contraignantes. La signature d'APIE révèle les tensions entre les objectifs poursuivis (fournir des incitations aux investisseurs dans le secteur minier, d'une part, et favoriser les effets d'entraînement que le secteur pourrait susciter, d'autre part) et la nécessité d'une meilleure harmonisation entre ces objectifs. Cet enjeu met en évidence plus fondamentalement le défi que représente la clarification du rôle et de la place du secteur minier dans le modèle de développement retenu.

Références

- African Center for Economic Transformation (ACET). 2017a. *Comparative Study on Local Content in Mineral, Oil and Gas Sectors: Policies, Legal and Institutional Frameworks-Trends and Responses in Selected African Countries*, African Center for Economic Transformation, 78 p.
- , 2017b. *Comparative Study on Value Addition in Mineral, Oil and Gas Sectors: Policies, Legal and Institutional Frameworks-Trends and Responses in Selected African Countries*, African Center for Economic Transformation, 36 p.
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). 2018. *Rapport de l'étude monographique sur l'orpaillage au Sénégal*, Agence nationale de la statistique et de la démographie, République du Sénégal, juillet 2018, 48 p.
- Banque africaine de développement. 2016. *Botswana's Mineral Revenues Expenditure and Savings Policy. A Case Study*. African Development Bank and African Natural Resources Center
- Banque mondiale. 2017. *Stratégie nationale de développement de l'orpaillage*. Mali, Bamako : Banque mondiale
- Carim, Xavier. 2016. 'International Investment Agreements and Africa's Structural Transformation: A Perspective from South Africa', in K. Singh and B. Ilge (eds) *Rethinking Bilateral Investment Treaties*, Amsterdam, Both Ends, pp. 51-67.
- Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU) et Union africaine (UA). 2011. *Minerals and Africa's Development : The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes*, novembre 2011, 210 p.
- Dietsche, Evelyn. 2019. Balancing Mining Contracts and Mining Legislation: Experiences and Challenges. *Mineral Economics* 32 (2): 153-196
- Ellis, Mia and Margaret McMillan. 2018. *Optimal local content for extractive industries. How can policies best create benefits for Tanzania?*, WIDER Working Paper, N°113, 23 p.
- Fessehaie, Judith, Zavareh Rustomjee et Lauralyn Kaziboni. 2016. *Can Mining Promote Industrialization? A Comparative Analysis of Policy Frameworks in Three Southern African Countries*, WIDER Working Paper, N°83, 50 p.
- FMI. 2015. *Technical assistance report – Mining and Petroleum Taxation*, International Monetary Fund, IMF Country Report, n°15/348, 77 p.
- Ghana Chamber of Mines. 2015. *Address of the president of the Ghana Chamber of Mines*, 88th Annual General Meeting

Hearson, Martin. 2015. *Tax Treaties in sub-Saharan Africa. A Critical Review*, Tax Justice Network- Africa, 36 p.

International Institute for Sustainable Development (IISD). 2018. *Guide à l'intention des gouvernements. Politiques de contenu local*, Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF), En ligne: <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-localcontent-fr.pdf>

ITIE Mali. 2018. *Rapport ITIE 2016*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, Décembre 2018

-----, 2017. *Rapport ITIE 2015*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, Décembre 2017

-----, 2016. *Rapport ITIE 2014*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, Décembre 2016

ITIE Sénégal. 2019. *Rapport ITIE 2018*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, Décembre 2019

-----, 2018. *Rapport ITIE 2017*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, Décembre 2018

-----, 2017. *Rapport ITIE 2016*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, Décembre 2017

-----, 2016. *Rapport ITIE 2015*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, Décembre 2016

-----, 2015. *Rapport ITIE 2014*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, Décembre 2015

Keita, Amadou. 2017. Orpaillage et accès aux ressources naturelles et foncières au Mali, *Les Cahiers du CIRDIS Collection Recherche*, N° 2017-01, 28 p.

Lombe, Wilfred C. 2018. *Natural resources, structural change, and industrial development. Local content in Zambia – a faltering experience?*, WIDER Working Paper, N°118

Maiga, Ahmadou Mohamed. 2019a. *La réforme minière au Mali : revue sur la garantie de stabilité*, Lexbase Afrique OHADA, n°25, 26 septembre 2019

-----, 2019b. *Projet de révision du code minier du Mali. Nouvel Horizon*, 5 décembre 2019. P.9

Mali. 2019. *Ordonnance N°2019 Portant code minier en République du Mali*, République du Mali

-----, 2012. *Code minier du Mali*, N°2012-015, République du Mali, 27 février 2012

-----2012. Décret 2012-311 P-RM du 21 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'application de la loi portant code minier, République du Mali

-----2010. Politique de développement industriel du Mali, Ministère de l'industrie, des investissements et du commerce, République du Mali, mars 2010

Mejia Acosta, Andres. 2013. The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources. *Development Policy Review*, 31(S1), 89-105.

Nzenzema, Ngonidzashe, Tawanda Zinyama, et Alfred Nhema. 2015. An Investigation into the Efficacy of Diamond Beneficiation of a Fiscal Resource Mobilisation Strategy: The Case of Zimbabwe. *American International Journal of Contemporary Research* 5 (5): 218-239

OCDE 2017. *Local Content Policies In Minerals-Exporting Countries: The Case of Ghana*, Organisation for Economic Co-operation and Development, p.60-68

Ovadia, Jesse Salah. 2017. Local content in Tanzania's Gas and Minerals Sectors: Who regulates?, CHR. Michelsen Institute (CMI), Brief, vol. 16, n°6. En ligne: <https://www.cmi.no/publications/6314-local-content-in-tanzanias-gas-and-minerals>

Page, John. 2018. *Rowing against the current. Diversification in Africa's resource-rich economies*, WIDER Working Paper, N°68, 17 p.

PCQVP-GERSDA. 2016. L'analyse comparative des contrats miniers au Mali. Rapport de Publiez ce que vous payez. Coalition malienne et Groupes d'étude et de Recherche en Sociologie et Droit appliqué, Bamako, mars 2016, 54 p.

PSE. 2014. *Plan Sénégal émergent 2030*. République du Sénégal.

Readhead, Alexandra. 2016. *Préserver la base d'imposition en Afrique : Étude régionale des défis posés par la détermination des prix de transfert dans le secteur minier*, Natural Resource Governance Institute (NRGI), 50 p.

Revenue Development Foundation. 2020. Mali Online Repository. En ligne : <https://mali.revenuedev.org/dashboard>. Dernière mise à jour : 25 mai 2020

Sénégal. 2003. *Code minier du Sénégal*, N°2003-36, République du Sénégal, 12 novembre 2003

-----2016. *Code minier du Sénégal*, N°2016-32, République du Sénégal, 8 novembre 2016

UNCTAD. 2019. International Investment Agreements Navigator. United Nations Conference on Trade and Development. En ligne: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/186/senegal>