



La Vision minière pour l'Afrique et les transformations des cadres réglementaires miniers : les expériences du Mali et du Sénégal

Mylène Coderre, Mouhamadou Lamine Diallo, Alfousseyni Diawara & Bonnie Campbell

To cite this article: Mylène Coderre, Mouhamadou Lamine Diallo, Alfousseyni Diawara & Bonnie Campbell (2019) La Vision minière pour l'Afrique et les transformations des cadres réglementaires miniers : les expériences du Mali et du Sénégal, Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement, 40:4, 464-481, DOI: [10.1080/02255189.2019.1650333](https://doi.org/10.1080/02255189.2019.1650333)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/02255189.2019.1650333>



Published online: 30 Aug 2019.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 107




View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)



La Vision minière pour l'Afrique et les transformations des cadres réglementaires miniers : les expériences du Mali et du Sénégal

Mylène Coderre ^a, Mouhamadou Lamine Diallo^b, Alfousseyni Diawara^c
et Bonnie Campbell^d

^aFaculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, Ottawa, Canada; ^bLaboratoire d'Études et de Recherches en Politiques et Droit de l'Environnement et de la Santé (LERPDES), Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Dakar, Sénégal; ^cGroupe de recherche en sociologie et droit appliqué (GERSDA), Université de Bamako, Bamako, Mali; ^dDépartement de science politique, Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

RÉSUMÉ

L'adoption de la Vision minière pour l'Afrique (VMA) en 2009 par l'Union africaine et le processus de révision des codes miniers entamé par la plupart des pays africains suggèrent des changements majeurs dans les orientations des politiques publiques nationales. Cet article analyse les transformations récentes des cadres réglementaires miniers au Sénégal et au Mali et leur alignement avec la VMA dans la transformation locale du minerai, l'encadrement environnemental et le soutien à l'exploitation artisanale. En se focalisant sur les transformations des cadres réglementaires dans ces trois domaines, cet article révèle également les enjeux qui accompagnent leur mise en œuvre.

ABSTRACT

The adoption of the African Mining Vision (AMV) in 2009 by the African Union and the revisions of mining codes undertaken by a majority of African countries reveal major changes in national public policy. This article analyses recent mining regulatory changes in Senegal and Mali and their alignment with the AMV with regard to local ore processing, environmental management and support for artisanal and small-scale mining. The article's focus on regulatory transformations in these three areas also illuminates the issues that accompany their implementation.

CHEMINEMENT DE

L'ARTICLE

Reçu le 21 novembre 2018

Accepté le 11 mars 2019

MOTS-CLÉS

Vision minière pour l'Afrique (VMA); cadres réglementaires miniers; transformation du minerai; environnement; secteur artisanal

Introduction

La capacité des pays africains à adopter des politiques publiques visant à mobiliser leurs richesses minières pour favoriser le développement national est un enjeu d'importance majeure. Reconnaissant les limites d'un modèle de développement extractiviste, plusieurs États africains ont procédé ces dernières années à une modification de leurs cadres réglementaires miniers. La révision de plusieurs codes miniers¹ s'inscrit dans un processus plus global consolidé par l'adoption en 2009 d'un cadre normatif régional, la Vision minière pour l'Afrique (VMA), par l'Union africaine. Afin de mieux comprendre la portée de

ces normes régionales sur les politiques publiques des États, cet article explore les transformations récentes des cadres réglementaires miniers au Sénégal et au Mali et analyse leur alignement avec la VMA dans trois domaines : la transformation locale du minerai, l'encadrement environnemental et le soutien à l'exploitation artisanale. L'adoption de nouveaux codes miniers en 2012 par le Mali et en 2016 par le Sénégal traduisent une certaine volonté des autorités nationales de faire du secteur minier un catalyseur de développement et d'accorder un pouvoir d'intervention plus important à l'État. Néanmoins, si les idées (intentions des acteurs) sont en mutation, un réel changement dans les politiques publiques nécessite également qu'elles se concrétisent sur le plan de la pratique (instruments et processus de mise en œuvre).

Comme les cas du Sénégal et du Mali le démontrent, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques minières est le résultat de l'interaction complexe entre les idées à l'origine de celles-ci, les acteurs participant à ce processus et les relations de pouvoir découlant de celui-ci. La première partie de l'article exposera les idées véhiculées par la VMA dans les trois domaines de politiques publiques étudiés (transformation du minerai, environnement et soutien artisanal). Ensuite, nous présenterons le contexte général du secteur minier et de sa réglementation au Sénégal et au Mali. Dans les trois dernières sections, nous analyserons les changements apportés aux cadres réglementaires portant sur la transformation locale du minerai, l'environnement et le secteur minier artisanal en mettant en exergue les idées, les acteurs et les relations de pouvoir structurant ces processus.

Émergence d'un cadre normatif régional : la Vision minière pour l'Afrique

La VMA est le fruit d'une collaboration entre la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), la Banque africaine de développement et l'Union africaine (UA). L'idée au cœur de cette vision holistique est que les ressources minières, si elles sont judicieusement exploitées et gérées, peuvent être un vecteur de transformations structurelles menant à l'industrialisation et au développement durable de l'Afrique (Pedro 2016; Union africaine 2009). Contrairement aux idées sous-tendant le «*investment-led model*» (priorité au secteur privé et industriel et à l'exploitation minière par rapport à d'autres modes d'utilisation du territoire), la VMA propose un modèle «*policy-oriented*» (Pedro 2012) impliquant que les matières premières ne soient pas simplement destinées à l'exportation à l'état brut, mais qu'elles mènent à l'industrialisation et à la diversification des économies locales (UNECA et AU 2011). Ceci implique un changement fondamental dans les orientations politiques des États africains. La VMA laisse entrevoir la possibilité d'un passage d'une matrice normative axée sur le principe d'ouverture où, par exemple, l'intervention de l'État représente un paramètre non légitime (Naito, Remy, et Williams 2001), vers une autre où la qualité de l'intégration de l'investissement à l'économie serait plus importante et où l'intervention de l'État serait légitime et nécessaire (Pedro 2012). Près de 10 ans après l'adoption de la VMA, la contribution scientifique à une meilleure compréhension de son incidence sur les cadres réglementaires miniers des États africains demeure limitée, la littérature s'étant plutôt intéressée à sa portée normative. Selon plusieurs auteurs, les idées sur lesquelles s'appuie la VMA sont suffisamment novatrices pour engendrer un changement de paradigme dans les politiques publiques minières (Besada et Martin 2015; Busia et Akong 2017; Pedro 2016). Busia et Akong affirment

que la VMA marque une rupture avec les idées des régimes miniers précédents en ne mettant pas l'accent que sur la maximisation des recettes minières mais en intégrant celle-ci à une stratégie globale de développement (Busia et Akong 2017). Dans le même ordre d'idées, Khadiagala affirme que la VMA se distingue de la plupart des mécanismes transnationaux basés sur la notion de transparence. Alors que ces derniers relèvent davantage d'un régime de contrainte visant à empêcher des comportements, la VMA pourrait constituer un régime de responsabilité s'appuyant sur des mécanismes participatifs et de redevabilité (Khadiagala 2015, 37). Partant de ces constats dans la littérature, la contribution originale de notre étude est d'analyser comment ces avancées normatives se traduisent dans les cadres réglementaires miniers nationaux et quels sont les défis de leur mise en œuvre.

Plusieurs priorités thématiques de la VMA sont stratégiques pour faire du secteur minier un catalyseur du développement. Nous retiendrons trois de ces priorités : la transformation locale du minerai, l'encadrement environnemental et le soutien à l'exploitation artisanale. Cet article ne traite pas de la gestion et de la redistribution des recettes minières malgré leur importance dans l'agenda de la VMA. La première raison est que la VMA cherche à insuffler un changement de paradigme quant à la place et au rôle du secteur minier dans le développement, ce que l'accent sur l'amélioration de la gestion des recettes ne permet pas d'appréhender dans toute sa complexité. La VMA insiste qu'il est essentiel que les activités minières soient non seulement source de recettes, comme ce fut l'objectif affirmé du modèle minier introduit avec les réformes des années 1980–1990, mais aussi qu'elles soient un catalyseur de transformations structurelles qui dureront au-delà de la vie de la mine. La deuxième raison concerne l'accent porté sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, sujet du programme de recherche dans lequel s'insère cette étude. Beaucoup d'attention continue à être accordée par les institutions financières internationales et différentes instances, dont l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), aux réformes assurant une augmentation et une meilleure gestion des recettes fiscales provenant du secteur minier (Guj et al. 2017; Maiga et Schwartz 2018). Ces mesures se focalisent en grande partie sur l'amélioration des procédures existantes ou sur des modifications concernant les incitations ou exemptions fiscales et se prêtent donc moins à l'analyse du rôle des idées, des institutions et des rapports de pouvoir pour assurer la transformation des normes et des pratiques. De plus, les trois priorités retenues figuraient déjà à l'agenda politique ouest-africain depuis l'adoption de la politique minière commune par l'Union économique monétaire ouest-africaine en 2000. En reprenant plusieurs des objectifs adoptés par les différentes institutions sous-régionales, la VMA est donc une initiative visant à harmoniser les cadres normatifs mis en place sur le continent et doter ce dernier d'une vision commune pour le secteur minier.

Au cœur de cette vision, la transformation locale du minerai apparaît comme un objectif primordial pour maximiser les opportunités de développement découlant des ressources minières. C'est l'une des stratégies transversales à l'ensemble du plan d'action de la VMA. Il s'agit de valoriser les ressources minières en amont et en aval par la croissance d'une industrie de transformation des minéraux, l'amélioration de la recherche et le développement, le renforcement des infrastructures et la mise en place de corridors de développement. Les partenariats public-privés (PPP) sont présentés comme une opportunité intéressante pour la mobilisation des capitaux issus de

l'extraction des ressources (Union africaine 2009, 39–42). Bien que le développement des industries, des infrastructures et des technologies soit l'un des piliers centraux de la VMA, celle-ci reconnaît que l'encadrement environnemental des activités minières est incontournable pour assurer une contribution durable de ce secteur aux économies africaines. Elle fixe ainsi comme objectifs d'intégrer l'évaluation d'impact environnemental (EIE) aux politiques minières nationales, la rendre obligatoire pour l'acceptation d'un projet minier et assurer que celle-ci soit respectée par les exploitants (Union africaine 2009, 37–42).

Enfin, le secteur minier artisanal est un enjeu qui revêt une importance spécifique puisqu'il constitue une source de revenus pour des centaines de millions de travailleurs et leurs familles mais soulève également des préoccupations sur les plans environnemental, sécuritaire et social. Dans ce domaine, le plan d'action de la VMA établit trois principaux champs d'action : la formalisation des mines à petite échelle et artisanale; l'amélioration des compétences et l'accès à la technologie, notamment par un partenariat avec les industries minières et le gouvernement; et l'intégration de ce secteur économique aux stratégies de réduction de pauvreté (Union africaine 2009, 36).

Si l'adoption de la VMA offre un contexte favorable à la transformation des cadres réglementaires nationaux, plusieurs études ont démontré la pertinence de considérer également l'environnement politique national et l'agentivité des acteurs locaux pour mieux comprendre les mutations dans la gouvernance du secteur minier (Bourgouin 2014; Katz-Lavigne 2017; Spiegel 2015). Comme l'affirme Dietsche, «it is not generic institutional reforms around preconceived ideas of what good institutions are that succeed in bringing about such change, but rather shifts in the bargaining power of domestic constituencies that affect the distribution of, and the political accountability around, mineral rents» (Dietsche 2012, 122). Les expériences au Sénégal et au Mali démontrent, en effet, que la transformation des cadres réglementaires miniers et leur mise en œuvre se heurtent, non seulement à des dysfonctionnements institutionnels, mais également, à des logiques d'intérêts et de pouvoir divergentes des acteurs internes.

Évolution des cadres réglementaires miniers au Sénégal et au Mali

Le Sénégal et le Mali sont tous deux des pays avec un potentiel minier considérable dont l'or représente la principale source des valeurs à l'exportation. Le métal jaune est, en effet, l'une des rares matières premières ayant connu une hausse continue de ses prix à l'échelle mondiale et cela malgré la récession. Le Sénégal est riche en ressources minérales de nature diverse (or, fer, zircon, phosphate), mais celles-ci sont peu exploitées et se concentrent essentiellement dans les régions de Thiès, Matam et Kédougou. La hausse des cours des matières premières durant la décennie 2000–2010 a créé un contexte favorable au démarrage de projets miniers.

Actuellement, deux mines industrielles sont en opération à Sabodola et à Mako et un projet d'exploitation à Massawa est à l'étude. Depuis quelques années, la région de Kédougou est également marquée par la ruée vers l'exploitation artisanale de l'or, l'orpaillage occupant le second rang dans la vie active des populations après l'agriculture. Ceci s'explique notamment par le déclin agricole, résultat à la fois des irrégularités climatiques et des mauvaises politiques de l'État (Diallo 2017). Ainsi le secteur minier, qui occupait jusque-là une place marginale dans l'économie nationale, est marqué par une croissance et une

diversification des activités d'extraction. En 2015, l'apport de ce secteur au budget national était de 108 milliards de francs CFA contre 43 en 2013, contribuant à environ 2,2 pour cent du PIB (ITIE 2015, 2017a). La Saboda Gold Operation (SGO) génère à elle seule 1 pour cent du PIB, 8 pour cent des recettes de l'État et 30 pour cent des exportations du Sénégal.²

L'exploitation artisanale de l'or, dont la valeur ajoutée est évaluée autour de 74 milliards de francs CFA, emploie plus de 32 000 individus dans la région de Kédougou (ANSD 2018). Au Mali, les activités minières industrielles ont été introduites depuis plus longtemps avec la mise en exploitation de la mine d'or de Kalana en 1984. Aujourd'hui, le Mali est le quatrième plus important producteur d'or du continent africain, se situant derrière l'Afrique du Sud, le Ghana et le Soudan (World Bank Group 2019, 56). La production d'or se concentre essentiellement dans les régions de Kayes et Sikasso et compte pour la quasi-totalité des recettes de l'État provenant du secteur extractif. Ce dernier constitue 12 pour cent des revenus de l'État, 6 pour cent du PIB national et 61 pour cent des exportations maliennes (ITIE 2017b, 9, 28). Les activités minières au Mali sont de trois types : l'exploitation industrielle menée par des compagnies étrangères, l'exploitation à petite échelle ainsi que l'orpaillage. On estime que le nombre d'orpailleurs oscille entre 400 000 et un 1 million de personnes et à plus de 2 millions celles dépendant de ce secteur comme moyen de subsistance (Banque mondiale 2017, 16; UNECA et AU 2011, 69). Il est estimé qu'environ 3 à 4 tonnes d'or proviennent annuellement de l'orpaillage (ITIE Mali 2017b, 38).

À l'instar des développements normatifs à l'échelle ouest-africaine et continentale, le Sénégal et le Mali ont tous deux apporté des modifications à leur législation minière ces dernières années afin d'optimiser l'apport de ce secteur au développement économique. Très concrètement ces modifications se traduisent par l'inclusion de références explicites à la VMA dans le récent Code minier au Sénégal (République du Sénégal 2016, 2) ainsi que dans la politique nationale de développement du secteur minier et pétrolier du Mali, adoptée en 2018 (République du Mali 2018, 12-13). Il faut souligner que le fort impact de la VMA s'explique par un ensemble de facteurs dont la prise de position politique en faveur de cette déclaration par les chefs d'États de l'UA en 2009. La VMA est issue d'un large consensus et représente la réponse politique à la forte contestation de réglementations désavantageuses pour les communautés et pays, inscrites dans les codes miniers depuis plusieurs décennies, contestation recouvrant de multiples dimensions (environnementales, sociales et économiques) et se manifestant à divers niveaux, (local, national et régional).

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 (redevances minières, clauses de stabilité). L'adoption du nouveau Code minier en 2016 constitue la troisième vague de réformes de la politique minière. Il vise à intégrer les recommandations de la VMA et harmoniser le secteur minier à la politique de développement national définie dans le Plan Sénégal émergent (PSE) en vigueur depuis 2014 (République du Sénégal 2014, 2016). La révision du Code minier est surtout la matérialisation d'un engagement lors de la campagne présidentielle en 2012, qui a conduit Macky Sall, un géologue minier de formation, à la présidence. Quelques mois après l'élection, une commission

chargée d'évaluer les conventions minières a été mise en place et ses travaux ont montré un déficit fiscal de plus de 400 milliards de francs CFA entre 2005 et 2012, à cause notamment des exonérations accordées aux entreprises.³ C'est sur la base des recommandations de cette commission que le processus de révision a été enclenché. L'un des défis de la réforme consistait à maintenir un code compétitif tout en augmentant les recettes de l'État. Le processus de révision du Code minier a impliqué différents acteurs, notamment les représentants des compagnies à travers la Chambre des mines, ainsi que les parlementaires et la société civile.

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. Du début de l'exploitation aurifère à 1990, celle-ci a été presque entièrement réalisée par l'État avec une présence marginale du secteur privé. 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. Dans cette perspective, l'État est considéré comme un administrateur des ressources publiques plutôt qu'un acteur stratégique du développement. Ces orientations se reflètent dans la déclaration de politique minière de 1998, le Code minier de 1999, le Programme de développement du secteur minier de 2005 et, dans une moindre mesure, le Code minier de 2012.

Cependant, face aux nombreuses actions menées par les organisations de la société civile, l'actuel Code minier a modifié plusieurs dispositions afin de maximiser les retombées du secteur minier tout en minimisant ses impacts négatifs (Gagné-Ouellet 2013, 92; République du Mali 2012). Récemment, le gouvernement malien a multiplié les initiatives pour réformer les cadres réglementaires existants. Une nouvelle politique de développement des secteurs minier et pétrolier et son plan d'action ont été adoptés en 2018 et des discussions sont en cours pour modifier l'actuel Code minier (Africa Mining Intelligence 2019; République du Mali 2018). À l'instar du Sénégal, ces changements visent explicitement à désenclaver le secteur minier pour favoriser des transformations économiques structurelles dans une perspective de développement durable.

La transformation locale du minerai

La transformation et la valorisation des ressources minières, au cœur de la VMA, connaît des avancées autant au Sénégal qu'au Mali mais des distinctions notoires sont observées. Au Sénégal, l'objectif de transformation du minerai est bien intégré dans la législation mais ne s'est pas concrétisé par des projets spécifiques. Inversement, au Mali, le Code minier inclut peu de dispositions incitatives à la transformation du minerai mais dans la pratique, des usines de raffinage de l'or ont démarré leurs activités. Par ailleurs, il faut mentionner que l'exploitation de l'or, comparativement aux minéraux pondéreux comme le fer, ne nécessite pas autant d'infrastructures liées au transport, ce qui réduit davantage les perspectives d'enrichissement à l'échelle locale.

L'une des idées principales à l'origine de l'adoption du nouveau Code minier sénégalais consistait à sortir d'un «extractivisme» désavantageux en favorisant l'enrichissement local. Cette dimension occupe une place centrale dans le PSE : le «Sénégal compte exploiter son potentiel minier et assurer l'émergence d'industries structurées autour de ces ressources» à travers l'implication du secteur privé national, mais aussi par la mise en

place de contrats bénéfiques à l'État (République du Sénégal 2014, 73). Dans cette perspective, l'actuel Code minier prévoit deux mesures principales. La première concerne les *contrats de partage de production*, c'est-à-dire l'établissement d'un lien contractuel entre l'État ou une société nationale et un investisseur privé (République du Sénégal 2016, Article 1). Ce type de contrat concerne les zones promotionnelles, c'est-à-dire 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» (République du Sénégal 2016, Article 10, Article 33). La deuxième mesure vise la *diminution et l'exemption des redevances minières* pour favoriser la transformation du minerai. Les bénéficiaires du contrat de partage de production sont exemptés des redevances minières (République du Sénégal 2016, Article 77) mais on ne précise pas la nature du bénéficiaire. S'agit-il de la société nationale, de l'entreprise privée ou du consortium résultant du contrat de partage de production? Il est également prévu une fiscalité régressive pour encourager la valorisation locale des ressources. Par exemple, pour les minéraux exportés à l'état brut, la redevance est fixée à 5 pour cent de la valeur marchande alors qu'elle oscille entre 2 et 3,5 pour cent pour les minéraux destinés à la transformation locale (République du Sénégal 2016, Article 77).

Les idées sur lesquelles s'appuie le Code minier sénégalais s'inscrivent ainsi en conformité avec les orientations de la VMA en privilégiant les PPP et en instaurant des mesures fiscales incitatives pour l'exportation des minéraux transformés mais celles-ci ne se sont pas encore traduites par la mise en œuvre de projets de transformation locale. Seul le projet d'exploitation du fer de la Falémée comporte un volet transformation locale, mais il peine à se concrétiser depuis des décennies à cause du coût financier difficile à soutenir. Plusieurs entraves structurelles à la transformation locale du minerai subsistent : l'absence de projets industriels en aval pour la valorisation des ressources minérales, la faible capacité d'investissement du secteur privé national, l'inexistence de financement public pour la recherche ainsi que la faible participation des entreprises locales dans la chaîne des valeurs. Contrairement à d'autres pays de la région comme le Ghana qui ont introduit des mesures réglementaires contraignantes sur l'achat de contenu local,⁴ au Sénégal aucune réglementation n'oblige les compagnies à s'approvisionner localement.

En effet, le projet de loi en cours sur le contenu local ne concerne que l'extraction des hydrocarbures et il n'existe pas de clauses spécifiques à ce sujet dans l'actuel Code minier. Si ce dernier mentionne la nécessité de s'approvisionner au Sénégal, il accorde aux compagnies étrangères le libre choix de ses partenaires, fournisseurs et sous-traitants (République du Sénégal 2016, Article 85). Les mesures favorisant l'enrichissement local portent plutôt sur le recrutement et la formation des Sénégalais (République du Sénégal 2016, Article 109) et la répartition des recettes minières. À cet effet, le code introduit trois types de fonds : le fonds de péréquation (20 % des recettes) destiné à l'appui des collectivités locales; le fonds d'appui au secteur minier (20 % des recettes), et le fonds d'appui au développement local (0,5 % du chiffre d'affaires de la compagnie).

Dans le cas du Mali, bien que la déclaration de politique minière de 1998 vise une amélioration de la balance commerciale, l'accroissement des recettes fiscales, le développement des activités connexes et l'émergence d'une industrie locale (République du Mali 1998), les cadres réglementaires subséquents 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 (République du Mali 2010). Le Code minier de 2012, quant à lui, mentionne 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 (République du Mali 2012, Article 21). Ainsi, la quasi-totalité des ressources minières extraites dans le sous-sol malien sont exportées à l'état brut. 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.

Ces sociétés rencontrent, cependant, plusieurs entraves à leurs activités. Elles éprouvent des difficultés d'accès aux minéraux et doivent acheter l'or des orpailleurs plutôt que des grandes entreprises. Afin de faciliter l'approvisionnement auprès des mineurs artisanaux, l'ouverture d'unités de prétraitement de l'or est prévue d'ici 2021. Quant aux opérateurs industriels, ils sont réticents à l'idée de transformer localement l'or en raison des coûts plus importants que cela engendrerait (Africa Mining Intelligence 2018). Puisque la transformation des minéraux n'a pas été prévue dans les clauses d'établissement de ces entreprises, le gouvernement dispose de peu de leviers pour les inciter à faire appel aux raffineries locales. Plusieurs autres facteurs expliquent les difficultés dans le secteur de la transformation du minerai dont le coût de la technologie très élevé, le coût élevé du kilowatt, ainsi que le faible nombre de personnel qualifié. Le plan d'action accompagnant la politique nationale de développement des secteurs minier et pétrolier semble vouloir répondre à ces lacunes en visant le développement des infrastructures par le biais de PPP, en structurant l'orpaillage par l'établissement de centres d'achat et en améliorant la qualité des ressources humaines nationales pour favoriser l'emploi local (République du Mali 2018). L'application de ces orientations dépendra toutefois du processus actuel de réforme du Code minier et de l'inclusion dans celui-ci de mesures plus contraignantes pour les entreprises.

Ce qui ressort des difficultés du Sénégal et du Mali pour transformer localement le minerai, et qui a d'ailleurs été établi par la littérature auparavant, est la nécessaire coordination et cohérence des politiques économiques au niveau macro, meso et micro (Dietsche 2014; Kragelund 2017). Dans une perspective où la voie privilégiée semble être les PPP, il devient important d'assurer une certaine cohérence des capacités des multiples acteurs impliqués (secteur privé national, entreprises étrangères, États, mineurs artisanaux) et une réduction des asymétries de pouvoir entre eux. Au Sénégal, le PSE et le Code minier représentent des politiques macro-économiques favorables à la transformation locale du minerai. Les défis actuels se situent plutôt au niveau sectoriel où des efforts doivent être consentis pour renforcer les capacités institutionnelles du secteur privé national notamment au niveau de la recherche, de l'investissement et de la formation du personnel. Au Mali, l'objectif de transformation du minerai, énoncé dans la déclaration de politique minière et le Code minier de 2012, n'a pas été concrétisé par des actions, comme en témoigne le fait que l'inauguration des raffineries nationales a eu lieu en l'absence d'une stratégie d'approvisionnement d'où leur faible capacité de production. Si l'adoption récente de la politique nationale de développement du secteur minier (2018–2022) vise à corriger ces lacunes, son effectivité reste tributaire de son harmonisation avec les politiques sectorielles (ex. : politique industrielle) et la législation minière actuelle.

L'encadrement environnemental du secteur minier

L'obligation d'évaluer les impacts environnementaux des activités minières, prévue par la VMA, figure déjà dans les réglementations du Sénégal et du Mali depuis plusieurs années. Cependant, il existe un décalage entre la législation portant sur l'encadrement environnemental du secteur minier et sa mise en œuvre par les compagnies, les pouvoirs publics et les communautés locales. De plus, la question environnementale se pose avec d'autant plus d'acuité dans le cas de l'exploitation de l'or où d'énormes quantités de produits chimiques sont utilisées dans le traitement du minerai (cyanure).

Au Sénégal, le code de l'environnement de 2001 pose le principe du respect des normes environnementales dans tout projet de développement dont ceux du secteur minier (République du Sénégal 2001, Article L1). Le Code minier de 2003 a, quant à lui, instauré l'obligation de réhabiliter les sites exploités par les opérateurs (République du Sénégal 2003, Article 82) et a prévu la création d'un compte fiduciaire visant à restaurer les sites miniers. Ainsi, le promoteur a l'obligation de réaliser une étude d'impact environnemental et social (EIES) accompagnée d'un Plan de gestion environnementale et sociale (PGES) pour acquérir un titre minier. Néanmoins, l'environnement a souvent été une source de discorde entre les acteurs. En 2010 par exemple, une interprétation divergente des textes (Code forestier 1998 et Code minier 2003) avait généré des tensions entre d'un côté, le service technique des Eaux et Forêts qui réclamait des taxes d'abattage en vertu du code forestier, et de l'autre, les entreprises minières pensant être protégées par les exonérations fiscales du Code minier. Les agents de l'État reprochaient également à certaines entreprises d'opérer à l'intérieur du parc national Niokolo Koba. Il a fallu l'intervention d'une commission constituée des ministères de l'Environnement et des Mines pour arriver à ce que les compagnies finissent par accepter de payer les taxes d'abattage. Dans le nouveau Code minier, des innovations importantes liées à l'environnement concernent la gestion des déchets radioactifs et l'exploitation en forêt classée. Dans le premier cas, l'Article 102 du code de 2016 stipule que l'autorisation de recherche ou d'exploitation des substances radioactives requiert au préalable l'avis favorable de l'Autorité sénégalaise de radioprotection et de sûreté nucléaire. Dans le second cas, le nouveau code appelle à respecter les dispositions du code forestier (en cours de révision).

Au plan institutionnel, il a également été mis en place la Direction de contrôle et de surveillance des opérations minières (DCSOM) pour le suivi des obligations environnementales. Dans les faits, la mise en œuvre de la réglementation environnementale, notamment en matière de réhabilitation, semble peu suivie. Dans les régions de Thiès et de Kédougou, concernées par l'exploitation du phosphate et de l'or, le paysage minier est caractérisé par une succession de grands trous et de carrières non restaurés voir abandonnés (Diallo 2017). Les instruments de gestion environnementale (EIE, PGES) rencontrent plusieurs difficultés en amont comme en aval. La première concerne les procédures d'audience publique. L'avis des populations est biaisé, dans une certaine mesure, par l'idée que l'exploitation d'une mine pourrait leur apporter des revenus permettant d'améliorer leurs conditions de vie. L'environnement n'est pas forcément la priorité pour les populations locales, mais plutôt les opportunités qui accompagneraient les activités d'exploitation minière (Diallo 2009). Ceci explique que les audiences publiques apparaissent davantage comme des cérémonies de validation que des moments de débats sur les implications environnementales du projet. Cette problématique est accentuée par le fait que les

documents relatifs aux EIES et PGES sont généralement inaccessibles ou sont rédigés en français, une langue n'étant pas toujours maîtrisée par les populations locales. En aval, le suivi des PGES est compromis dû à l'insuffisance des ressources humaines et techniques pour tenir des audits sur l'efficacité des mesures d'atténuation et/ou de réparation environnementale. La mise en place de la DCSOM en 2016 constitue une piste de solution à ce problème mais ne règle pas la question du rôle ambivalent de l'État en tant que juge et partie prenante. En effet, puisque les contrats de partage de production prévoient la participation de l'État aux projets miniers, celui-ci devrait également se soumettre aux exigences liées aux PGES tout en étant responsable de leur respect par les compagnies minières. La faible application de l'encadrement environnemental s'explique aussi par l'absence du Fonds de réhabilitation des mines en activité, dont la création était prévue par le Code minier de 2003 et réaffirmée dans la Loi de 2016 (République du Sénégal 2016, Article 104). Bien que le titulaire d'un titre minier soit tenu de réhabiliter les sites abandonnés (République du Sénégal 2016, Article 103), il est rare de rencontrer des sites restaurés après exploitation. Enfin, la question structurelle qui se pose par rapport au nouveau code est liée à la non rétroactivité des lois et surtout aux clauses de stabilité associées aux conventions déjà établies. Par exemple, la durée de la convention minière qui lie l'État du Sénégal à SGO est estimée à 25 ans (2005 à 2030). Ainsi, le nouveau Code minier ne modifie pas les conventions minières en vigueur (République du Sénégal 2016, Article 141) et les politiques RSE des entreprises ne suffisent pas à combler le décalage entre le cadre réglementaire actuel et les dispositions comprises dans ces conventions.

Au Mali, les impacts environnementaux de l'exploitation minière constituent une question extrêmement controversée. Entre les dénonciations des communautés et des organisations de la société civile et les assurances données par les sociétés minières quant au respect des normes, l'État semble se positionner de manière ambiguë. Tout en soulevant des préoccupations quant aux effets néfastes de l'activité minière, l'administration publique adopte un profil discret face aux sociétés étrangères, en raison du manque de moyens pour assurer un véritable suivi environnemental. Néanmoins, la volonté des autorités pour minimiser les impacts environnementaux est affirmée dans la législation minière. Contrairement au Code minier de 1991, ceux de 1999 et 2012 comportent des dispositions contraignantes en matière d'environnement. On note pour la première fois dans le code de 1999 l'introduction des EIES et des dispositions relatives à l'arrêt des activités minières (République du Mali 1999, Titre VIII, Chapitre 1).

Ces avancées législatives se constatent également dans les conventions avec les sociétés minières qui contiennent de plus en plus de stipulations contraignantes et reprennent en grande partie les dispositions des codes miniers (CPCQVP 2016). Bien que l'exploitation industrielle soit progressivement soumise à des normes contraignantes, les services publics manquent de ressources humaines et de moyens financiers pour évaluer l'efficacité des mesures mises en place par les sociétés minières (Belem 2009). Le problème de la régulation environnementale est d'ailleurs reconnu par les acteurs étatiques, la Direction nationale de la géologie et des mines (DNGM) se préoccupant du fait que «le contrôle effectué sur les sociétés par ces structures [les ministères] a toujours été fait dans le cadre de l'État partenaire au détriment de l'État puissance publique» (FIDH 2007, 6). La problématique environnementale se pose avec plus de préoccupation dans le cas des petites mines et des mines artisanales. Pour ces dernières, leurs activités demeurent hors de contrôle des services chargés du suivi environnemental. Elles ont ainsi des conséquences néfastes sur le sol,

les ressources forestières, animalières et les ressources en eau (Keita 2017). À ce titre, la Banque mondiale a recommandé aux ministères des Mines et de l'Environnement de consacrer davantage de ressources humaines au suivi environnemental aux niveaux national et régional mais aussi de prévoir des séances d'information et sensibilisation à la réglementation environnementale en collaboration avec les autorités locales et traditionnelles (Banque mondiale 2017, 32). Si le récent plan d'action de la politique de développement du secteur minier prévoit un suivi plus assidu des normes environnementales relatives à l'exploitation et la réhabilitation des sites après la fermeture des mines, les moyens qui seront mis en œuvre par l'État pour assurer ce suivi ne sont toutefois pas clairement explicités (République du Mali 2018).

L'encadrement limité des impacts environnementaux des activités minières au Sénégal et au Mali, malgré le fait que la loi prévoit depuis plusieurs années l'obligation des EIES et PGES, soulève la question fondamentale de la redevabilité des acteurs publics et privés. Dans le contexte d'une multiplication de normes transnationales encadrant le secteur extractif (ex. : RSE), la frontière entre la responsabilité environnementale des pouvoirs publics et celle des compagnies privées devient floue (Campbell 2012). Cette situation minimise d'une part, la nécessaire redevabilité des entreprises envers les États sénégalais et maliens qui disposent de peu de moyens pour appliquer et faire respecter leurs prérogatives législatives. D'autre part, les pouvoirs de coercition et d'influence des autorités politiques se voient remplacés par un pouvoir de régulation exercé avec des ressources limitées, ce qui fragilise les rapports de redevabilité et légitimité entre les pouvoirs publics et leurs populations.

Le soutien à l'exploitation minière artisanale : une triade d'intérêts divergents

L'enjeu de l'exploitation minière artisanale se pose avec acuité au Sénégal et au Mali en raison de son augmentation significative ces dernières années et aussi parce qu'il soulève des défis importants dans un contexte où l'on cherche à faire du secteur extractif un catalyseur du développement global tout en limitant ses impacts environnementaux et sociaux.

La volonté de soutenir l'exploitation minière artisanale se manifeste dans tous les cadres réglementaires miniers au Sénégal. Elle occupait déjà une place importante dans le Code minier de 1988. La réforme de 2003 a émis l'idée de délimiter des zones réservées à l'exploitation artisanale et aux petites mines et d'ouvrir des comptoirs d'achat dans celles-ci. Puis en 2014, les tensions notées dans les sites d'orpaillage ont accéléré les actions de l'État en matière d'exploitation artisanale. Après une brève phase de fermeture des sites (août 2014 à mars 2015), le gouvernement du Sénégal décide 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 (Article 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 à ceux des marchands informels.

La politique de la 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 SGO.⁵

Au Mali, le secteur minier artisanal est en croissance et pose de sérieux défis. Il s'agit, outre la dégradation de l'environnement, du travail des femmes et des enfants, des conflits fonciers avec les sociétés minières, et des conflits liés aux migrations (Diawara 2016, 41). Conscientes de ces problèmes, les autorités maliennes ont cherché à encadrer l'exploitation artisanale par l'attribution d'autorisations et la délimitation de couloirs réservés à cette fin (République du Mali 2012, Articles 44–51). Elles ont aussi organisé en septembre 2014 un forum national sur l'orpaillage. Ce dernier a émis plusieurs recommandations dont la poursuite de la délimitation des couloirs d'orpaillage mécanisé et le respect des activités dans ces couloirs, la création de groupements associatifs d'orpailleurs pour bénéficier d'appuis techniques et financiers, l'interdiction du travail des enfants, de l'utilisation de produits chimiques dangereux, la fiscalisation de l'activité d'orpaillage au profit des collectivités territoriales et de l'État ainsi que l'incitation à la création de comptoirs d'achats sur les sites d'orpaillage (Keita 2017).

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 mené par les autorités centrales et la participation 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 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, 14). 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 représentant l'administration publique. La création des couloirs d'orpaillage est particulièrement illustratrice de la divergence d'intérêt 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'orpillage, 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. Par ailleurs, un plus grand contrôle de l'État sur les revenus tirés de l'orpillage, par l'imposition de taxes et redevances par exemple, restreindrait le pouvoir des *tombolomaw* (police traditionnelle gérant les activités minières) sur les sites d'orpillage, et notamment leur contrôle des revenus informels provenant de ces activités. (Banque mondiale 2017, 15, 23–24). Ainsi, ces divergences d'intérêt illustrent de façon manifeste que la réglementation actuelle encadrant l'orpillage n'atténue pas les risques de conflits entre les mineurs artisanaux et les opérateurs industriels de même qu'entre les autorités traditionnelles et administratives.

Ce que démontrent les contextes sénégalais et malien est que l'application des dispositions de la VMA, notamment en ce qui a trait à la formalisation des mines artisanales, se voit entravée par des divergences significatives entre les différents acteurs concernés. Si la formalisation de l'exploitation minière artisanale semble faire consensus, la question épineuse concerne plutôt les termes de son implémentation (Maconachie et Hilson 2011; Siegel et Veiga 2009). D'abord, l'opposition des orpailleurs s'explique par un processus de formalisation mené essentiellement par l'État et peu inclusif des pratiques de gouvernance coutumières qui régissent le secteur minier artisanal (Persaud et al. 2017). Mais surtout, toute tentative de formalisation s'inscrit dans des logiques de pouvoir et d'intérêts entre l'État, le secteur minier artisanal et l'industrie minière, ce que Bourgouin (2014) nomme la «*triad politics of mining governance*» (151). La délimitation des lieux d'orpillage est une illustration concrète de cette triade d'intérêts, où l'industrie cherche à affirmer sa propriété foncière dans les zones d'exploitation alors que les orpailleurs perçoivent cette délimitation 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.

Conclusion

Les développements récents dans la réglementation du secteur minier au Sénégal et au Mali témoignent d'un certain alignement des politiques publiques avec la VMA sur le plan des idées mais leur mise en œuvre se complexifie par la multiplication des acteurs impliqués dans ce processus. Cette tendance dans la gouvernance des ressources minières a été constatée par plusieurs études précédentes. Elle peut induire une «fragmentation de l'espace politique» (Knierzinger 2016) ou un «emboîtement des arènes politiques» (Rubbers 2013) conduisant à ce que Roberts nomme le paradoxe de trop et peu de gouvernance, c'est-à-dire, une surabondance des cadres réglementaires définis à la fois par l'État, les organisations internationales et les entreprises mais dont l'application n'est pas consensuelle, uniforme et complémentaire (Roberts 2015, 302). Dans les cas du Sénégal et du Mali, l'interaction entre ces acteurs – État, entreprises nationales et étrangères, communautés locales, orpailleurs et organisations internationales – pose des défis de cohérence, de délimitation de leurs sphères d'action et de convergence d'intérêts. Les trois domaines de politiques publiques étudiés illustrent chacun des logiques différentes d'interaction entre les acteurs.

Les difficultés rencontrées pour transformer localement le minerai s'explique entre autres par une faible *cohérence* entre les différents niveaux d'intervention économique de l'État (macro-meso-micro) et les capacités des acteurs mobilisés, même si les idées sont bien implantées dans la vision globale des autorités politiques. Dans les deux pays, le renforcement des capacités du secteur privé national et la participation des compagnies étrangères apparaissent comme des maillons incontournables du processus de mise en œuvre. En matière d'encadrement environnemental, le principal objectif véhiculé par la VMA, soit l'obligation d'évaluation environnementale, figurait déjà dans les cadres réglementaires du Sénégal et du Mali. Néanmoins, le faible suivi des impacts environnementaux des activités minières s'explique notamment par une *délimitation* floue des responsabilités et des normes de redevabilité et légitimité de chacun des acteurs. À la recherche d'une légitimité pour poursuivre leurs activités, la redevabilité des compagnies étrangères semble se mesurer davantage par la conformité de leurs actions avec les cadres normatifs transnationaux comme la RSE plutôt que la législation nationale.

Dans ce contexte, la redevabilité de l'État envers sa population, qui constitue la base de sa légitimité, est fragilisée par l'exercice d'un pouvoir de régulation limité par le manque de ressources techniques et financières. Contrairement aux deux domaines de politiques publiques précédents, le soutien à l'exploitation artisanale implique de multiples logiques d'opposition entre l'État, l'industrie minière, les orpailleurs et les autorités traditionnelles, logiques accentuées par des relations de pouvoir asymétriques. Au Sénégal et au Mali, la *divergence* de leurs intérêts quant à la formalisation du secteur minier artisanal se manifeste davantage au niveau de la mise en œuvre (ex. : délimitation des zones d'orpaillage) que de l'objectif poursuivi (formalisation).

Plus généralement, malgré la volonté de changement de paradigme proposé par la VMA, on se retrouve souvent dans une situation hybride dans laquelle certaines réformes sont introduites mais leur pleine portée est contrainte par la persistance d'anciennes pratiques qui renvoient à un modèle reconnu comme étant incompatible avec les changements souhaités. Par exemple, la question foncière n'a jamais été adéquatement traitée dans les zones minières ce qui rend l'accès à la terre difficile pour les mineurs artisanaux. Également, les compagnies minières tendent à perpétuer d'anciennes stratégies fiscales, d'emploi et de production qui dans le passé se sont révélées décevantes sur le plan de la promotion du développement social. Les difficultés que posent ces pratiques, dont celle de la légitimité des opérations minières, ne pourront être résolues par l'ajout de projets de RSE. De manière plus générale, la question de la faible capacité de mise en œuvre des nouvelles mesures s'applique à une multitude de domaines, et demeure entière. Enfin, cette situation hybride, oscillant entre réformes et pratiques anciennes, est bien illustrée par l'ambiguïté du rôle actuel de l'État dans les trois domaines de politiques analysés, ce dernier agissant à la fois comme partenaire/promoteur et comme autorité publique disposant de prérogatives législatives et exécutives. La place importante accordée aux PPP par la VMA pose avec acuité ce double rôle des autorités et peut accentuer les trois défis d'interaction des acteurs soulevés par notre analyse à savoir la cohérence des niveaux de politiques économiques et des capacités des acteurs mobilisés par celles-ci, la délimitation de la responsabilité, redevabilité et légitimité ainsi que la convergence des intérêts dans un contexte d'asymétrie de pouvoir.

Notes

1. Le processus de révision des codes miniers concerne des pays aussi différents que la République démocratique du Congo, le Libéria et la Tanzanie. Voir : Maury 2008; Custers 2008 et Dia 2018.
2. Statistiques tirées d'une étude publiée par le Service économique de l'Ambassade de France au Sénégal, le 24 mars 2017 (https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/16092_le-secteur-minier-au-senegal).
3. Voir l'entretien avec le Directeur de la géologie et des mines du Sénégal le 10 novembre 2017 : <http://reussirbusiness.com/actualites/ousmane-cisse-processus-participatif-inclusif-elaborer-projet-de-code-minier/>
4. Voir les dispositions de Minerals and Mining Regulations 2012 (LI2173) : <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/03/Local-Content-Ghana-mining-CCSI-June-2014.pdf>
5. Voir: «Kédougou : les habitants de Sabodala et de Khossanto brûlent un bulldozer, un pick-up et un bus de la Sog», 16 février 2016, https://www.senenews.com/actualites/kedougou-les-habitants-de-sabodala-et-de-khossanto-brulent-un-bulldozer-un-pick-up-et-un-bus-de-la-sog_149011.html

Remerciements

Nous tenons à remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour son appui au programme «Accès à la santé, ressources minières et le rôle des politiques publiques en Afrique» (2017–2021) grâce auquel les recherches résumées dans cet article ont été rendues possibles.

Financement

Cet article fait partie du programme de recherche en cours (2017–2021) «Accès à la santé, ressources minières et politiques publiques en Afrique subsaharienne», sous la direction de Dr. Bonnie Campbell et financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada [435-2017-1155].

Les auteurs

Mylène Coderre est doctorante à l'École de développement international et mondialisation de l'Université d'Ottawa. Ses travaux de recherche portent sur les migrations de travail et l'économie politique des ressources naturelles. Elle a notamment réalisé une recherche sur les travailleurs migrants dans le secteur minier, conjointement avec B. Campbell et I. Mandé, pour l'Organisation internationale du Travail (2016).

Mouhamadou Lamine Diallo est docteur en géographie de l'Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne et de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal. Il est l'auteur de l'ouvrage *Le Sénégal des Mines*, paru en 2017 aux éditions L'Harmattan.

Alfousseyni Diawara est docteur, enseignant-chercheur au sein du Groupe d'Études et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA), à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (USJPB) au Mali.

Bonnie Campbell est professeure associée d'économie politique au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Elle a dirigé le Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) (2011–2017). Campbell fut membre du Groupe consultatif en 2006–2007 lors des Tables Rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement. De 2007 à 2011, elle fut membre de l'International Study Group sur la révision des régimes miniers en Afrique de la

Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies. Auteure et rédactrice de nombreuses œuvres, Professeure Campbell est membre de la Société royale du Canada.

ORCID

Mylène Coderre  <http://orcid.org/0000-0002-5230-3113>

Références

- Africa Mining Intelligence. 2018. «Pourquoi Bamako ne raffine toujours pas son or?» *Africa Mining Intelligence* 427. 20 novembre 2018.
- Africa Mining Intelligence. 2019. «Un nouveau code minier pour Bamako en 2019?» *Africa Mining Intelligence* 430. 8 janvier 2019.
- ANSD (Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie). 2018. *Rapport de l'étude monographique sur l'orpaillage au Sénégal*. Dakar: Agence nationale de la statistique et de la démographie.
- Banque mondiale. 2017. *Stratégie nationale de développement de l'orpaillage Mali*. Bamako: Banque mondiale.
- Belem, G. 2009. «Quelle gouvernance pour la mise en œuvre du développement durable? L'expérience de l'industrie minière du Mali.» Thèse de doctorat. Université de Montréal.
- Besada, H., et P. Martin. 2015. «Mining Codes in Africa : Emergence of a 'Fourth' Generation?» *Cambridge Review of International Affairs* 28 (2): 263–282.
- Bourgouin, F. 2014. «The Politics of Mining, Foreign Direct Investment, the State and Artisanal Mining in Tanzania.» Dans *Mining and Social Transformation in Africa : Mineralizing and Democratizing Trends in Artisanal Production*, 1ère éd., dir. D. Bryceson, E. Fisher, J. B. Jonsson, et R. Mwaipopo. New York: Routledge.
- Busia, K., et C. Akong. 2017. «The African Mining Vision : Perspectives on Mineral Resource Development in Africa.» *Journal of Sustainable Development, Law and Policy* 8 (1): 145–192.
- Campbell, B. 2012. «Corporate Social Responsibility and Development in Africa : Redefining the Roles and Responsibilities of Public and Private Actors in the Mining Sector.» *Resources Policy* 37 (2): 138–143.
- CPCQVP (Coalition Publiez ce que vous Payez). 2016. *L'analyse comparative des contrats miniers au Mali*. Bamako : Coalition Publiez Ce Que Vous Payez. https://eiti.org/sites/default/files/pwyp_mali_mining_contract_analysis.pdf Consulté le 29 avril 2019.
- Custers, R. 2008. «L'Afrique révisé les contrats miniers.» *Le Monde Diplomatique*. <http://www.monde-diplomatique.fr/2008/07/CUSTERS/16062>.
- Dia, M. 2018. «Réformes minières : l'Afrique tente une reprise en main de ses gisements.» *La Tribune*. Consulté le 21 juin 2018. <https://afrique.latribune.fr/economie/strategies/2018-07-30/reformes-minieres-l-afrique-tente-une-reprise-en-main-de-ses-gisements-786464.html/>.
- Diallo, M. L. 2009. «Mine d'or et développement durable. Quelques réflexions sur le site de Sabodala (Sénégal oriental).» *EchoGéo* 8: 1–16.
- Diallo, M. L. 2017. *Le Sénégal des mines, les territoires de l'or et du phosphate*. Paris: L'Harmattan.
- Diawara, A. 2016. «Mali : Migrant Workers in the Small and Artisanal Mining Sector.» Dans *International Migrant Workers in the Mining Sector*. Dir. M. Coderre-Proulx, B. Campbell et I. Mandé, 37–42. Genève: Organisation internationale du Travail.
- Dietsche, E. 2012. «Institutional Change and State Capacity in Mineral-Rich Countries.» Dans *Mineral Rents and the Financing of Social Policy. Opportunities and Challenges*. Dir. K. Hujo. United Nations Research Institute for Social Development, 122–152. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dietsche, E. 2014. «Diversifying Mineral Economies : Conceptualizing the Debate on Building Linkages.» *Mineral Economics* 27 (2–3): 89–102.

- FIDH (Fédération Internationale des Droits de l'Homme). 2007. *L'exploitation minière et les droits humains au Mali. Rapport d'une mission d'enquête*. Bamako: Fédération Internationale des Droits de l'Homme.
- Gagné-Ouellet, S. 2013. «Regulatory Framework Review and Mining Regime Reform in Mali : Degrees of Rupture and Continuity.» Dans *Modes of Governance and Revenue Flows in Africa Mining*. Dir. B. Campbell, 47–100. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Guj, P., S. Martin, B. Maybee, F. Cawood, B. Bocoum, N. Gosai, et S. Huibregtse. 2017. *Transfer Pricing in Mining with a Focus on Africa : A Reference Guide for Practitioners*. Washington, DC: World Bank.
- ITIE Mali. 2015. *Rapport de conciliation 2013*. Dakar: Initiative pour la transparence dans les industries extractives, République du Sénégal.
- ITIE Mali. 2017a. *Rapport de conciliation 2015*. Dakar: Initiative pour la transparence dans les industries extractives, République du Sénégal.
- ITIE Mali. 2017b. *Rapport ITIE 2015 Mali*. Bamako: République du Mali, Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives.
- Katz-Lavigne, S. 2017. «The Renegotiation Window : Resource Contract Renegotiations in the Mining Industry in Africa from 2000 to 2013.» *Resources Policy* 51: 22–30.
- Keita, A. 2017. «Orpaillage et accès aux ressources naturelles et foncières au Mali.» *Les Cahiers du CIRDIS* 1.
- Khadiagala, G. M. 2015. «Global and Regional Mechanisms for Governing the Resource Curse in Africa.» *Politikon* 42 (1): 23–43.
- Knierzinger, J. 2016. «Après le boom : la laborieuse mise en œuvre de nouvelles régulations dans le secteur minier guinéen.» *EchoGéo* 38: 1–16.
- Kragelund, P. 2017. «The Making of Local Content Policies in Zambia's Copper Sector : Institutional Impediments to Resource-Led Development.» *Resources Policy* 51 (C): 57–66.
- Maconachie, R., et G. Hilson. 2011. «Safeguarding Livelihoods or Exacerbating Poverty? Artisanal Mining and Formalization in West Africa.» *Natural Resources Forum* 35 (4): 293–303.
- Maiga, A., et B. Schwartz. 2018. *Revising Mali's Mining Code : Three Key Areas for Improvement*. London: International Institute for Environment and Development and Mining Lawyers Partners.
- Maury, F. 2008. «Quand les États renégocient.» *Jeune Afrique*. Hors-série: L'État en Afrique: 84–86.
- Naito, K., F. Remy, et P. Williams. 2001. *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining*. Londres: Mining Journal Books Ltd.
- Pedro, A. M. A. 2012. «The Africa Mining Vision : Towards Shared Benefits and Economic Transformation.» *GREAT Insights* 1 (5) juillet 2012.
- Pedro, A. M. A. 2016. «The Country Mining Vision : Towards a New Deal.» *Mineral Economics* 29 (1): 15–22.
- Persaud, A., K. Telmer, M. Costa, et M.-L. Moore. 2017. «Artisanal and Small-Scale Gold Mining in Senegal : Livelihoods, Customary Authority, and Formalization.» *Society and Natural Resources* 30 (8): 980–993.
- République du Mali. 1998. *Déclaration de politique minière du gouvernement de la République du Mali*. Bamako: République du Mali.
- République du Mali. 1999. *Code minier du Mali N° 99-032*. Bamako: République du Mali, 19 août 1999.
- République du Mali. 2010. *Politique de développement industriel du Mali*. Ministère de l'industrie, des investissements et du commerce, Bamako: République du Mali.
- République du Mali. 2012. *Code minier du Mali N°015 de 2012*.
- République du Mali. 2018. *Politique de développement des secteurs minier et pétrolier 2018–2022 et son plan d'action*. Juillet 2018. Bamako: République du Mali.
- République du Sénégal. 2001. *Loi portant Code de l'environnement 2001 (N°01 de 2001)*.
- République du Sénégal. 2003. *Code minier du Sénégal (N°36 de 2003)*.
- République du Sénégal. 2014. *Plan Sénégal Émergent 2030*. Dakar: République du Sénégal.
- République du Sénégal. 2016. *Code minier du Sénégal*. (N°32 de 2016).

- Roberts, C. W. 2015. «The Other Resource Curse : Extractives as Development Panacea.» *Cambridge Review of International Affairs* 28 (2): 283–307.
- Rubbers, B. 2013. «Les sociétés africaines face aux investissements miniers.» *Politique africaine* 131 (3): 5–25.
- Siegel, S., et M. Veiga. 2009. «Artisanal and Small-Scale Mining as an Extralegal Economy : De Soto and the Redefinition of ‘Formalization’.» *Resources Policy* 34 (1–2): 51–56.
- Spiegel, S. J. 2015. «Shifting Formalization Policies and Recentralizing Power : The Case of Zimbabwe’s Artisanal Gold Mining Sector.» *Society and Natural Resources* 28 (5): 543–558.
- UNECA et AU (Economic Commission for Africa and African Union). 2011. *Minerals and Africa’s Development : The International Study Group Report on Africa’s Mineral Regimes*. Addis-Abeba: Economic Commission for Africa and African Union.
- Union africaine. 2009. *Vision du régime minier de l’Afrique*. Addis-Abeba: Union africaine.
- World Bank Group. 2019. *Commodity Markets Outlook*. Washington, DC: World Bank.