



Analyse comparative des textes juridiques applicables à l'exploitation minière artisanale de l'or dans l'espace UEMOA

Contribution au projet pilote de conception
et promotion des pratiques vertueuses dans
l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest



©2020 The International Institute for Sustainable Development

Publié par l'Institut international du développement durable

International Institute for Sustainable Development

L'Institut international du développement durable (IISD) est un groupe de réflexion indépendant qui défend des solutions durables aux problèmes du XXI^e siècle. Notre mission est de promouvoir le développement humain et la durabilité environnementale. Nous le faisons par le biais de travaux de recherche, d'analyses et d'acquisition de savoirs qui soutiennent l'élaboration de politiques pertinentes. Notre vision globale nous permet d'aborder les causes profondes de certains des plus grands problèmes auxquels notre planète est confrontée aujourd'hui : la destruction de l'environnement, l'exclusion sociale, les lois et les règles économiques injustes, le changement climatique. Le personnel de l'IISD, qui représente plus de 120 personnes, plus de 50 associés et une centaine de consultants, vient du monde entier et de nombreuses disciplines. Notre travail a un impact sur la vie des habitants de près de 100 pays. Avec une démarche autant scientifique que stratégique, l'IISD apporte les connaissances qui sont nécessaires à l'action.

L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, qui possède le statut 501(c)(3) aux États-Unis. L'IISD bénéficie d'un soutien opérationnel important de la province du Manitoba et de financements de projets provenant de nombreux gouvernements canadiens et étrangers, d'organismes des Nations Unies, de fondations, du secteur privé et de particuliers.

Analyse comparative des textes juridiques applicables à l'exploitation minière artisanale de l'or dans l'espace UEMOA: Contribution au projet pilote de conception et promotion des pratiques vertueuses dans l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest

H. Suzy Nikiéma, Clémence Naré, Adrien Somda, Karim Samoura, Émile B. Kaboré et Basile Kaboré

Mars 2020

Winnipeg, Canada (siège)

111, avenue Lombard
Bureau 325
Winnipeg (Manitoba)
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)



Ce rapport a été rédigé sous la direction de H. Suzy Nikiéma.

Il a été réalisé dans le cadre du projet pilote « or propre ». OR PROPRE est un projet pilote de recherche et de promotion de pratiques vertueuses dans l'exploitation artisanale de l'or dans la province du Ganzourgou au Burkina Faso avec une perspective d'extension dans plusieurs autres pays de la sous-région ouest-africaine. Le projet est initié et porté par Eau Vive Internationale et le Centre International d'Études pour le Développement Local. Il bénéficie du soutien financier du Grand-Reims en France ainsi que de la Coopération suisse, représentée par la Direction du développement et de la coopération (DDC).

Avis de non-responsabilité : En tant que partenaires de financement, le Grand-Reims et la DDC déclinent toute responsabilité par rapport aux opinions et conclusions émises dans ce rapport.

Note :

Ce rapport a été élaboré alors que le Code Minier Communautaire (CMC) de l'UEMOA est en cours de révision. Le texte du CMC révisé a été approuvé le 29 juin 2019 par les ministres chargés des mines des États membres. Le document devrait être adopté par le Conseil des ministres statutaire de l'Union et publié en 2020, avant son entrée en vigueur.

Les codes miniers du Bénin, du Togo et du Niger sont en cours de révision, ainsi que les décrets d'application du nouveau code minier du Mali de 2019.

Le présent rapport a été rédigé sur la base des données et informations publiquement accessibles aux auteurs et certaines informations, notamment des statistiques, pourraient ne pas être à jour au moment de la publication de ce rapport.

Citation recommandée

Veillez citer le rapport comme suit :

Nikiéma H. S., Naré C., and al., (2020). *Analyse comparative des textes juridiques applicables à l'exploitation minière artisanale de l'or dans l'espace UEMOA : Contribution au projet pilote de conception et promotion des pratiques vertueuses dans l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest*. Winnipeg, MB : IISD.



Résumé Exécutif

L'analyse comparative des textes juridiques applicables à l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace de l'Union Économique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a mis en lumière plusieurs domaines à améliorer dans les cadres stratégique, institutionnel, normatif et communautaire des États membres. Les premiers résultats du projet pilote de conception et promotion des pratiques vertueuses dans l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest ont informé et guidé cette analyse, ainsi que les recommandations qui en découlent.

Les principaux résultats

Sur le plan stratégique

L'analyse a démontré que les nombreuses réformes administratives, législatives, réglementaires et organisationnelles ont généralement été initiées de manière réactive et curative sans prendre appui sur une politique préexistante du secteur. En effet, la plupart des pays de l'Union ne disposent pas d'une politique sectorielle intégrée de la chaîne de valeur de l'orpaillage visant à faire de ce secteur un outil de développement économique et d'améliorer les conditions de vie des populations. Il en résulte que la question préalable du choix d'un modèle économique et social pour l'exploitation artisanale, y compris ses rapports avec l'exploitation minière semi-mécanisée et industrielle, ne semble pas avoir été définitivement tranchée au niveau des États membres.

Sur le plan institutionnel

À l'échelle nationale, au moins cinq types de modèles institutionnels de gestion de l'orpaillage ont été répertoriés dans l'espace UEMOA. Chaque modèle présente des avantages et des défis.

À l'échelle communautaire, le programme régional sur l'artisanat minier, prévu par l'Acte Additionnel N°01/2000 portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA, n'a pas été mis en place en raison d'une volonté de rationalisation des programmes. Cependant, des opportunités d'intégrer la question de l'orpaillage à des structures techniques régionales existantes de l'UEMOA pourraient être explorées.

Sur le plan normatif

L'analyse comparée des textes nationaux et communautaires gouvernant l'exploitation minière artisanale de l'or a permis de faire ressortir cinq catégories de problèmes généraux et communs aux différents ordres juridiques :

- La réglementation présente des lacunes : Certaines questions inhérentes à l'orpaillage ne sont pas réglementées ou le sont de manière inadéquate.
- Certaines règles sont inadaptées ou dépassées : La réglementation n'a pas toujours suivi l'évolution de la pratique sur le terrain, notamment en ce qui concerne la prise en compte de l'introduction croissante de techniques plus ou moins mécanisées dans le secteur.
- Certaines prescriptions ne sont pas assorties de spécifications : Plusieurs textes d'application des différentes législations n'ayant pas été adoptés, il en résulte souvent un manque d'orientation spécifique pour la mise en œuvre et le suivi de la réglementation.
- Certains textes sectoriels présentent des incohérences : Des incohérences ou contradictions ont pu être relevées entre les dispositions des codes miniers, des codes de l'environnement ou des codes des impôts.
- La mise en œuvre et le suivi des textes sont insuffisants : L'absence de mécanismes efficaces de suivi, ainsi que le manque de ressources humaines, financières et techniques sont observés.



Les principales recommandations

Sur le plan stratégique

En raison de l'importance économique et sociale de l'orpaillage dans l'espace UEMOA ainsi que ses impacts néfastes, chaque pays membre devrait se doter d'un document d'orientation stratégique de gestion spécifique de l'orpaillage qui s'inscrit idéalement dans une politique plus globale sur l'exploitation artisanale. Les pays devraient mobiliser les moyens financiers, techniques et humains adéquats pour la mise en œuvre de cette stratégie.

Cette stratégie pourrait au minimum répondre à la question de savoir si la formalisation et l'encadrement de l'exploitation artisanale de l'or répondent à une volonté de développer un secteur à part entière qui s'insère définitivement dans l'économie nationale, ou à une volonté de préparer une transition vers de petites et moyennes entreprises dans l'exploitation semi-mécanisée. La stratégie adoptée pourra alors guider l'adoption et la révision d'instruments juridiques appropriés.

La même démarche devrait être suivie à l'échelle communautaire par l'élaboration d'un document d'orientation régional sur l'exploitation artisanale, avec un volet spécifique sur l'or, l'adoption d'une réglementation juridique appropriée et la mise en place de structures de suivi nécessaires.

Sur le plan institutionnel

Afin de conduire les réformes pour un meilleur encadrement du secteur de l'exploitation artisanale, y compris l'orpaillage, les États membres pourraient opter pour la création d'une structure dédiée. La meilleure option consisterait, sous réserve des spécificités de chaque système juridique, à créer une agence nationale spécialisée disposant d'une autonomie de gestion, impliquant tous les acteurs concernés par l'exploitation artisanale pour une vision intégrée des différents enjeux du secteur, bénéficiant d'une capacité de déploiement sur le terrain et en mesure de mettre en place des plateformes de coordination interministérielle et institutionnelle.

Sur le plan normatif

S'inscrivant dans l'optique de la recherche-action promue par le projet pilote de conception et promotion des pratiques vertueuses dans l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest, un certain nombre de recommandations spécifiques a été formulé en vue de l'amélioration des cadres normatifs d'encadrements et de gestion de l'exploitation artisanale.

Les principales recommandations d'ordre normatif portent sur les points suivants :

- La définition de l'exploitation artisanale : *Intégrer la mécanisation dans la définition de l'exploitation artisanale à l'étape du concassage et du traitement.* Cette modification pourrait se faire par le biais d'un amendement ou lors d'un processus de révision en cours du code minier national. À l'échelle communautaire, les pays membres de l'UEMOA pourraient retenir des éléments principaux de convergence et d'harmonisation des techniques et méthodes de l'exploitation artisanale à inclure dans la réglementation communautaire. Par ailleurs, la révision du code minier communautaire de l'UEMOA offre une opportunité de régler la question à l'échelle communautaire. Cette recommandation sur l'évolution de la définition de l'exploitation artisanale est particulièrement importante pour rendre légal le recours aux outils de traitement par gravimétrie tel que celui promu par le projet pilote « or propre ».



- Le titre requis pour faire de l'exploitation artisanale : *Renforcer le statut juridique de l'autorisation d'exploitation artisanale (AEA) afin de le rendre plus attractif pour les orpailleurs, tout en tenant compte des réalités sociologiques dans le secteur de l'orpaillage.* Cette évolution pourrait attirer de nouvelles catégories d'investisseurs plus soucieuses du respect de la réglementation et contribuer à assainir le secteur de l'orpaillage.
- L'autorité chargée de la délivrance de titre : *Transférer la compétence de la délivrance des AEA aux communes ou accroître le degré de leur collaboration avec les structures d'administration centrale, compte tenu du niveau de décentralisation et la réparation des compétences entre le gouvernement central et les collectivités territoriales.* Cette recommandation vise à promouvoir une gestion de proximité et plus efficace de l'orpaillage.
- La nationalité des bénéficiaires des AEA et des orpailleurs sur les sites: *Explorer l'opportunité d'établir une libre circulation des orpailleurs ressortissants des pays membres de l'UEMOA dans l'espace communautaire en phase avec les objectifs de l'intégration régionale.*
- La catégorisation des acteurs et les rapports de travail sur les sites d'orpaillage : *Établir une cartographie de la chaîne de valeur de l'orpaillage basée sur les réalités sociologiques du terrain permettant de catégoriser, officialiser et encadrer les différents corps de métiers en vue d'établir des rapports de travail innovants.* Cette recommandation vise à offrir une meilleure protection aux acteurs les plus vulnérables sur les sites d'orpaillage.
- La protection de l'environnement : *Adopter à l'échelle nationale un cahier de charges environnementales et sociales type en phase avec les impacts réels du secteur.* Le cahier de charges devra être élaboré sur la base des résultats d'une évaluation environnementale stratégique préalable du secteur de l'orpaillage. Des orientations relatives aux cahiers de charges types nationaux peuvent être fixées à l'échelle communautaire.
- La fiscalité applicable à l'exploitation artisanale : *Opter pour une gestion inclusive et de proximité qui sera fondée sur un régime d'imposition adapté tenant compte des impératifs de formalisation et sur une responsabilisation des collectivités territoriales en matière de définition et de collecte de certains impôts.* Cette approche est primordiale pour obtenir l'adhésion des opérateurs du secteur de l'orpaillage tout en collectant des impôts qui serviront à une meilleure redistribution des revenus du secteur, ainsi qu'à son encadrement.
- Commercialisation de l'or : *Mettre en place des circuits de commercialisation transparents et rationaliser les mécanismes de mise en œuvre et de suivi. Des filières spécifiques basées sur la certification de l'or « propre » pourraient être instituées.* Les outils de traitement par gravimétrie, comme celui dont traite le projet « or propre », peuvent ainsi servir de catalyseur pour la mise en place de telles certifications. Par ailleurs, assurer une exploitation responsable est essentiel pour réduire le risque de détournement de l'usage des outils mécanisés de ce type pour accroître les revenus d'une élite, sans réel impact sur la réduction de la pauvreté.

Une recommandation intégrée : La création de « zones réservées d'orpaillage »

Une recommandation intégrée pour la création des « zones réservées d'orpaillage » de nouvelle génération a été formulée, ainsi que les grandes lignes pour une mise en œuvre effective. Ces zones offriront l'opportunité d'expérimenter l'ensemble des recommandations spécifiques proposées dans ce rapport.

Les actions à entreprendre par les gouvernements en vue de la création effective de telles zones se résument comme suit.



Pendant la phase d'identification de la zone d'orpaillage

- Allouer des ressources financières, techniques et humaines à l'exploration de gisements avant la délimitation des zones.
- Faire une cartographie sociologique, démographique et économique de la région.
- Réaliser la planification foncière de la région et tenir compte de l'utilisation traditionnelle des terres et des droits de propriété afin d'éviter les conflits.
- Estimer les coûts de mise en œuvre et de gestion de la zone.
- Mener une étude d'impact environnemental et social stratégique dans la zone.
- Établir une coordination étroite avec les autorités décentralisées et déconcentrées.
- Élaborer une campagne d'information, de promotion et de sensibilisation auprès des orpailleurs et des communautés locales.
- Planifier avec toutes les parties prenantes la fermeture et la réhabilitation complètes du site, ainsi que son affectation après la suppression de la zone, à l'épuisement de la ressource accessible, étant donné que l'exploitation de la ressource pourrait se poursuivre plus tard sous une forme semi-mécanisée ou industrielle avec d'autres opérateurs.

Pendant la phase d'établissement des zones

- Mettre en place un système d'attribution de titres qui est transparent, équitable et efficace.
- Vulgariser les procédures à suivre en vue de l'obtention des titres.
- Assurer aux exploitants artisanaux de l'or un accès à la formation, à la technologie, aux sources de financement et aux marchés par le biais notamment de processus de certification.
- Mettre en œuvre le cahier de charges environnementales et sociales pour l'ensemble de la zone, avec une équipe de surveillance environnementale chargée de veiller au respect des normes et règlements en place.
- Élaborer un cahier de charges type de gestion environnementale et sociale et de fermeture progressive du site.
- Fournir une assistance technique aux orpailleurs et autorités locales en matière de techniques d'exploitation et traitement de l'or « propre », notamment l'usage d'un outil de traitement par gravimétrie, ainsi que des règles de protection de l'environnement, d'hygiène et de sécurité.

Pendant la phase de gestion des zones

- Adopter le cadre institutionnel approprié pour la gestion des zones.
- Établir des mécanismes de subvention pour l'accès aux services sociaux de base fondés sur des ressources d'appoint.
- Adopter une fiscalité adaptée pour assurer la viabilité économique de la zone sur le long terme.
- Poursuivre la mise en œuvre du cahier de charges environnementales et sociales, ainsi que les activités de surveillance environnementale en ce qui concerne notamment les eaux de surface et souterraines et certains indicateurs sociaux et sanitaires.
- Mettre en place un mécanisme de suivi et de contrôle de la réglementation.



À propos de ce rapport

Ce rapport présente les résultats de l'analyse comparative des textes juridiques applicables à l'exploitation artisanale de l'or dans les États membres de l'UEMOA. Cette analyse s'inscrit dans le cadre du projet pilote de conception et promotion des pratiques vertueuses dans l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest (ci-après, projet pilote « or propre »).

Introduction au projet pilote « or propre »

Le projet pilote « or propre » est un projet initié par l'association Eau Vive Internationale et le Centre International d'Études pour le Développement Local, avec l'appui technique de l'Alliance pour une Mine Responsable et l'Association en Charge de l'Animation des territoires (ACACIA), ainsi que le soutien financier de la Coopération Suisse, représentée par la Direction du développement et de la coopération (DDC). Le projet pilote a pour but de prévenir ou tout au moins contribuer à réduire les impacts négatifs potentiels de l'exploitation artisanale, notamment en matière de pollution d'eau par le mercure et le cyanure.

Ce projet vise à (1) identifier des procédés techniques d'exploitation artisanale pour extraire l'or tout en protégeant l'environnement ; (2) promouvoir les bonnes pratiques d'exploitation artisanale de l'or ; (3) appuyer l'organisation et la formalisation des artisans miniers pour un traitement amélioré de l'or ; (4) diffuser les résultats de la recherche au Burkina Faso et dans l'espace UEMOA et (5) étendre l'expérience pilote à d'autres pays tels que le Mali et le Niger.

Il s'agit d'un projet recherche-action qui offre une opportunité de partir d'un outil efficace auquel voudront accéder les orpailleurs. Le projet pilote pourra impliquer de manière importante des communes afin d'adapter le cadre juridique applicable à l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA. Il s'agit donc de proposer des solutions informées par la pratique sur le terrain qui sont réalistes et applicables dans le contexte de la sous-région.

Objectif de l'étude

Ce document, élaboré par l'Institut International du Développement Durable dans le cadre de ce projet, présente les résultats et recommandations de l'analyse comparative des textes juridiques applicables à l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA. Il fait un état des lieux et propose des solutions pour un meilleur encadrement juridique de l'exploitation artisanale par les États membres de l'UEMOA aussi bien à l'échelle nationale que régionale. Le document ne présente pas de solution « taille unique », mais offre des options qui peuvent être ajustées au contexte de chaque pays, tout en permettant d'avoir une politique et un cadre légal cohérent à l'échelle de l'UEMOA.

Méthodologie de l'étude

Le présent rapport a été élaboré à la suite de plusieurs activités :

- Une revue de la littérature préliminaire qui a abouti à une présentation portant sur un aperçu des enjeux de l'encadrement juridique de l'exploitation artisanale en Afrique de l'Ouest.
- L'élaboration d'un document de vulgarisation de la législation minière burkinabè applicable à l'orpaillage puisque le projet pilote « or propre » se déroule au Burkina Faso.
- Deux visites de terrain en juin et novembre 2018 pour évaluer les réalités sur le terrain.
- Une consultation sur les résultats préliminaires de la recherche lors du Forum des acteurs locaux sur l'extraction artisanale de l'or dans l'espace UEMOA à Sikasso du 6 au 8 décembre 2018. La



consultation a regroupé divers acteurs tels que des parlementaires, des gouverneurs de régions, des élus locaux, des membres du Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA et des représentants de services déconcentrés des ministères concernés, des forces de défense et de sécurité, d'Organisations Non Gouvernementales, la société civile et des partenaires techniques et financiers à l'occasion.

- Un examen approfondit des textes de loi applicables à l'exploitation minière artisanale, notamment les codes miniers et leurs textes d'application des États membres de l'UEMOA.
- Une revue de la littérature sur l'orpaillage en Afrique de l'Ouest.
- Une consultation avec une personne-ressource du Département du développement de l'Entreprise, des Mines, de l'Énergie et de l'économie Numérique de la Commission de l'UEMOA.

Portée de l'étude

La présente étude analyse le régime de l'exploitation des substances de mines et plus particulièrement de l'or. Elle ne couvre pas les substances de carrières. Les textes de loi examinés incluent les codes miniers et leurs textes d'application des États membres de l'UEMOA, à l'exception de la Guinée -Bissau.¹

Les codes miniers des États membres de l'UEMOA encadrent l'exercice d'activités d'exploitation artisanale de substances de mines dans l'ensemble sans distinction spécifique sur l'or. Néanmoins, la plupart des pays producteurs d'or artisanal ont adopté des textes d'application spécifiques à l'orpaillage. En outre, les déclarations de politiques minières et autres documents d'orientation sur la gestion de l'exploitation artisanale, lorsqu'accessibles, ont été analysées. Sur le plan de la réglementation communautaire, une attention particulière a été portée au Règlement n°18/2003 portant adoption du Code Minier Communautaire (CMC) de l'UEMOA. Le texte du CMC révisé a été validé par les ministres des pays de l'Union le 29 juin 2019. Mais le document devra ensuite être adopté par le Conseil des Ministres statutaire de l'Union et publié avant son entrée en vigueur.

Le secteur minier est également régi par un ensemble de textes sectoriels couvrant des domaines tels que l'environnement, les investissements, la santé et la sécurité au travail, la fiscalité, etc. Ainsi, les textes juridiques pertinents pour la gouvernance du secteur minier tels que les codes de l'environnement, des investissements, des impôts et du travail des États membres de l'UEMOA ont été analysés. Les textes d'application et les documents de politiques et de stratégies associés à ces textes de loi ont également été examinés. En ce qui concerne les expériences sur le terrain, l'accent a été mis sur la pratique dans les principaux pays producteurs d'or artisanal et les pays impliqués dans les zones transfrontalières où la DDC mène des projets, tels que le Burkina Faso, le Mali, la Côte d'Ivoire et dans une moindre mesure le Niger et le Sénégal.

La présente étude a pris en compte les principales leçons du projet pilote « or propre » dans l'analyse et la formulation des recommandations (voir la section 1.3).

Organisation du document

Ce rapport est subdivisé en cinq sections. La section introductive présente les grands enjeux de l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest, ainsi que les résultats du projet pilote « or propre ». La section 2 procède à une analyse critique de l'état des lieux du cadre stratégique et institutionnel de l'exploitation artisanale dans l'espace UEMOA et formule des recommandations. La section 3 porte sur l'analyse comparative de la réglementation applicable à l'exploitation artisanale de l'or. La section 4 propose une approche intégrée par la mise en place de projets pilotes de « zones réservées à l'orpaillage » devant permettre d'optimiser les résultats du projet pilote « or propre » et mettre en œuvre l'ensemble des recommandations de ce rapport. La dernière section présente les conclusions de l'étude.

¹ Ce choix a été fait pour des raisons pragmatiques, à savoir l'inexistence d'un code minier en Guinée-Bissau.



Table of Contents

1.0 Introduction générale	1
1.1 Enjeux de l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest	1
1.2 L'évolution des méthodes d'extraction artisanales de l'or en Afrique de l'Ouest	2
1.3 Étude de cas : Le projet pilote « or propre » – défis de l'encadrement de l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest.....	4
2.0 État des lieux du cadre politique et institutionnel gouvernant l'exploitation artisanale dans l'espace uemoa.....	9
2.1 Rappel de l'importance d'une vision stratégique à l'échelle communautaire et nationale en amont.....	9
2.2 Les cadres politiques actuels de gestion de l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA.....	10
2.3 Les cadres institutionnels actuels en matière de gestion artisanale de l'or dans l'espace UEMOA.....	10
2.4 Recommandations sur les cadres politique et institutionnel de l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA.....	13
2.4.1 À l'échelle nationale.....	13
2.4.2 À l'échelle régionale.....	13
3.0 Analyse comparée du cadre légal et réglementaire applicable à l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace uemoa et recommandations.....	15
3.1 Aperçu	15
3.2 Définition de l'exploitation artisanale.....	18
3.2.1 Résultats : Des définitions similaires et conformes aux textes communautaires	18
3.2.2 Enjeux : Des définitions en déphasage avec la réalité sur le terrain et non favorables à l'innovation.....	19
3.2.3 Recommandation : Introduire la mécanisation à l'étape du concassage et du traitement	20
3.3 Le régime juridique du titre requis pour faire l'exploitation artisanale.....	21
3.3.1 Résultats : Un régime quasi-similaire dans l'espace UEMOA.....	21
3.3.2 Enjeux : Un titre précaire et non incitatif à la formalisation.....	23
3.3.3 Recommandation : Renforcer le statut juridique de l'AEA.....	24
3.4 L'autorité chargée de la délivrance de titre.....	24
3.4.1 Résultats : Une gestion globalement très centralisée de l'AEA.....	24
3.4.2 Enjeux : La nécessité d'une gestion de proximité par le biais de la décentralisation.....	25
3.4.3 Recommandation : Transférer la compétence de la délivrance des AEA aux communes ou accroître le degré de leur collaboration.....	25
3.5 La nationalité des bénéficiaires de l'AEA	27
3.5.1 Résultats : Une discrimination fondée sur la nationalité	27
3.5.2 Enjeux : Une discrimination ineffective et discutable.....	27
3.5.3 Recommandation : Explorer l'établissement d'une libre circulation des orpailleurs dans l'espace UEMOA.....	28



3.6 La catégorisation des acteurs et les rapports de travail sur les sites d'orpailleurs.....	29
3.6.1 Résultats : Une cartographie partielle de la chaîne de valeur de l'orpaillage.....	29
3.6.2 Enjeux : La non-prise en compte d'acteurs clés dans la gestion de l'orpaillage	29
3.6.3 Recommandation : Établir des rapports de travail innovants au bénéfice des plus vulnérables.....	31
3.7 La protection et la gestion de l'environnement.....	32
3.7.1 Résultats : Des prescriptions allégées pour le secteur de l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA	32
3.7.2 Enjeux : Des prescriptions en déphasage avec les impacts réels du secteur de l'exploitation artisanale dans le secteur minier	33
3.7.3 Recommandation : Adopter un cahier de charges environnementales et sociales type à l'issue d'une évaluation environnementale stratégique du secteur.....	34
3.8 La fiscalité applicable à l'exploitation artisanale	35
3.8.1 Résultats : Une fiscalité inadaptée et inefficace	35
3.8.2 Enjeux : La complexité et la gestion centralisée de la fiscalité applicable au secteur de l'orpaillage.....	38
3.8.3 Recommandation : Une gestion inclusive et de proximité de la fiscalité applicable au secteur.....	39
3.9 La commercialisation de l'or.....	40
3.9.1 Résultats : Une réglementation non appliquée.....	40
3.9.2 Enjeux : La traçabilité de l'or et les pratiques frauduleuses.....	42
3.9.3 Recommandation : Mettre en place des circuits de commercialisation basés sur la certification de l'or artisanal « propre ».....	43
4.0 Une recommandation intégrée pour un meilleur encadrement juridique de l'orpaillage dans l'espace uemoa : la création de zones réservées d'orpaillage.....	45
4.1 La nécessité de la création de zones réservées d'orpaillage dans l'espace UEMOA.....	45
4.1.1 Tirer des leçons des expériences des « couloirs d'orpaillage »	45
4.1.2 Passer des « couloirs » aux « zones réservées » d'orpaillage.....	46
4.2 Les étapes et conditions de la création de « zones réservées d'orpaillage ».....	47
4.2.1 Identification et création des zones.....	47
4.2.2 Conditions d'accès à la zone	48
4.2.3 Lien entre la zone réservée d'orpaillage et les sites hors de la zone	49
4.2.4 Incitations pour rendre la zone réservée d'orpaillage attractive.....	50
4.2.5 La valeur ajoutée de la zone réservée : Installation de l'outil gravimétrique	51
4.2.6 Filière de commercialisation de l'or produit dans la zone réservée.....	51
4.3 Tableau récapitulatif des facteurs de succès des zones d'orpaillage.....	52
5.0 Conclusion.....	54
Références	56
Annexe : Liste de principaux textes juridiques pertinents par pays.....	58
Bibliographie utile	62



1.0 Introduction générale

1.1 Enjeux de l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest

L'organisation et la gestion de l'orpaillage se sont hissées au rang de priorités des gouvernements de la région ouest-africaine au cours de la dernière décennie en raison de l'ampleur et des impacts du phénomène. Elle constitue une part importante de la production nationale de plusieurs pays de l'espace de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), même si des données statistiques fiables ne sont pas disponibles en raison du caractère informel du secteur. En effet, certaines statistiques font état d'une production artisanale annuelle moyenne d'or de 9.5 tonnes au Burkina Faso,² voire 20 à 25 tonnes selon certaines sources (Organisation de coopération et de développements économiques [OCDE], 2018b) d'au moins 20 tonnes en Côte d'Ivoire selon des estimations des représentants du secteur,³ de près de 20 tonnes au Mali⁴ et de 4.3 tonnes au Sénégal (Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, 2018), pour ne citer que les principaux pays producteurs d'or de l'espace communautaire.⁵

Tout en étant une source de revenus et de moyens de subsistance pour des millions de personnes dans l'espace UEMOA, l'orpaillage constitue également, dans sa pratique actuelle, un facteur de nuisance environnemental, de perte de recettes fiscales pour les gouvernements et de risques sérieux de santé et de sécurité pour les mineurs artisanaux.

Pourtant, bien encadré, l'orpaillage pourrait constituer un levier de développement et contribuer à la réduction de la pauvreté en raison des retombées socio-économiques importantes qu'il génère. Ainsi, l'exploitation artisanale de l'or peut entraîner des retombées socio-économiques importantes, par le biais notamment de :

- La création d'emplois décents et stables, surtout pour les jeunes. Selon un récent rapport du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF) sur les tendances mondiales en matière de mines artisanales et à petite échelle, le secteur de l'orpaillage emploierait directement et indirectement plusieurs millions de personnes dans l'UEMOA.⁶ Au Mali, par exemple, plus d'un million de mineurs travailleraient actuellement sur au moins 350 sites (Ministère des mines du Mali, 2017). Malheureusement, la majorité de ces emplois sont encore précaires, pénibles et mal rémunérés (OCDE, 2018a). Ceci explique en partie le peu d'impact de cette activité sur l'atteinte d'un niveau de vie décent des populations.
- L'augmentation des recettes fiscales et parafiscales pour les États et les collectivités territoriales. Le secteur contribue très faiblement aux recettes fiscales en raison de plusieurs facteurs. Il s'agit notamment du caractère encore très largement informel de l'activité, ainsi que l'absence d'un système de prélèvement adapté à la nature de l'activité (tel que l'absence ou l'inefficacité des comptoirs d'achat ou de vente et le manque d'encadrement pour la mise en œuvre de la fiscalité). Il s'en suit un très faible respect des obligations fiscales par les acteurs de l'orpaillage, ainsi que de pratiques abusives telles que la fraude. Les récents développements des activités terroristes dans la zone sahélienne couvrant les pays de

² Références INSD 2017 (Institut National de la Statistique et de la Démographie, Burkina Faso).

³ Des déclarations dans la presse de certaines autorités ivoiriennes estiment que l'exportation illégale de l'or se situe autour de 22 tonnes (Financial Afrique, 2018). Le Ministre des Mines déclarait en 2018 qu'il n'y a pas encore d'estimation officielle de la part de son ministère en raison de la quasi-illégalité du secteur (Portail officiel du Gouvernement de Côte d'Ivoire, 2018).

⁴ Le Mali a exporté 67 tonnes d'or évaluées à 2,2 milliards de dollars en 2016. De ce fait, plus de 20 tonnes ont été considérées comme des exportations artisanales en 2017 (Ministère des Mines du Mali, 2017).

⁵ L'exploitation artisanale est également importante dans d'autres États membres de l'Union, mais concerne d'autres minerais. C'est le cas par exemple du sable au Bénin, du phosphate au Togo et des pierres précieuses en Guinée-Bissau.

⁶ Selon ce rapport, l'orpaillage emploierait directement 200 000 personnes au Burkina Faso, avec au moins un million de personnes qui y dépendent pour leur subsistance. 450 000 personnes y travaillent directement au Niger et 2,7 millions de personnes en dépendent pour vivre (IGF, 2018).



l'espace UEMOA accentuent les pertes financières à cause du contrôle qu'exercent certains groupes sur les sites d'orpaillage pour financer leurs activités.

- L'augmentation des opportunités d'affaires dans l'économie locale dans les zones d'orpaillage. L'ouverture d'un site d'orpaillage peut avoir un effet d'entraînement sur les autres secteurs de l'économie locale en raison de toutes les activités économiques qui naissent autour de la filière, pour peu que les impacts négatifs soient minimisés et les impacts positifs maximisés. En particulier, les revenus issus de l'orpaillage viennent souvent en complément des revenus agricoles bien souvent insuffisants et tributaires des aléas climatiques et environnementaux.

Tableau 1 : Exploitation minière artisanale en Afrique : Défis et opportunités

Défis	Opportunités
<ul style="list-style-type: none"> • Défis environnementaux : Usage du cyanure et du mercure et leurs impacts néfastes importants pour les sols, les êtres vivants et les ressources en eaux ; sites abandonnés, eaux polluées ; déboisements sauvages, éboulements. • Défis sanitaires : Stupéfiants ; infections transmissibles sexuellement ; épidémies ; insalubrité ; pollution sonore ; rejets de poussière. • Défis sociaux : Violations des droits de la personne (travail des enfants, trafic humain) ; pénibilité et précarité des conditions de travail des artisans miniers. • Défis liés à la sécurité au travail : Violation des règles de santé et sécurité au travail (absence d'équipement de protection individuel). • Défis sécuritaires : Banditisme, voire la présence de bandes armées, accidents, conflits récurrents ; conflits armés. • Défis économiques : Accès difficile au marché formel ; inflation ; fraude ; contrebande, blanchiment de capitaux, trafic de produits illicites. 	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'emplois directs et indirects et réduction du chômage. • Réduction de la pauvreté pour les catégories les plus vulnérables de la population. • Retombées fiscales au profit du gouvernement et des collectivités territoriales. • Contribution accrue et visible au développement local des zones minières artisanales. • Transfert et appropriation de nouvelles technologies et méthodes de gestion (travail décent). • Amélioration de la protection et la gestion de l'environnement dans les zones minières artisanales. • Accroissement d'activités citoyennes de la part des exploitants miniers artisanaux au titre de leur responsabilité sociale. • Retombées économiques à l'échelle locale et nationale. • Avènement de « champions » nationaux pour une transition vers l'exploitation semi-mécanisée et industrielle.

1.2 L'évolution des méthodes d'extraction artisanales de l'or en Afrique de l'Ouest

L'exploitation artisanale de l'or est une activité séculaire connue en Afrique de l'Ouest. Les techniques utilisées et son ampleur ont connu des évolutions en dents de scie dans le temps et dans l'espace. La reprise récente de cette activité remonte au début des années 1970. En effet, l'Afrique de l'Ouest a été en proie à deux périodes de fortes sécheresses (1973–1974 et 1984–1985) et à deux invasions de criquets (1974 et 1975) qui ont nui aux cultures et à l'herbage nécessaire à l'élevage. Face à ces aléas, les populations se sont orientées vers l'orpaillage pour subvenir à leurs besoins. Elle constituait donc une activité de secours parmi d'autres. Elle va se professionnaliser relativement vite pour atteindre le niveau actuel sur le terrain. L'évolution des méthodes ou procédés utilisés pour la récupération de l'or a été un des facteurs de cette professionnalisation.

D'une manière générale, il existe trois principaux procédés d'extraction de l'or, basés sur ses propriétés physico-chimiques. Il s'agit de (i) la séparation par gravité, (ii) l'amalgamation et (iii) la cyanuration.



En Afrique de l'Ouest, les exploitants artisanaux vont s'intéresser dans un premier temps à l'or grossier contenu dans des matériaux des gîtes secondaires (éluvion et colluvion latéritique, alluvions récentes ou anciennes).

L'or contenu dans ces types de minerais va être récupéré essentiellement par la méthode gravimétrique au moyen d'outils rudimentaires (plat ou assiette en fer, poêle ordinaire ou calebasse). Conventionnellement, la batée ou le pan sont les outils utilisés. La séparation par gravité se fait par voie humide (eau) ou par voie sèche (vent, soufflage par la bouche). L'or essentiellement grossier, contenu dans ces matériaux, est récupéré plus ou moins facilement par les exploitants artisanaux.

Progressivement, ces exploitants artisanaux vont s'intéresser à l'or contenu dans les filons de quartz ou dans la roche (minerai primaire). Dans ce minerai, la granulométrie de l'or est variable, allant du grossier à la forme microscopique. Ainsi, l'usage des outils rudimentaires ne permet pas de récupérer la fraction d'or fin. Cette situation va entraîner l'introduction d'un nouvel outil de séparation par gravité, le sluice (de fabrication locale) qui permet de récupérer l'or fin, donc d'améliorer les rendements. Cet outil connaîtra une expansion dans les sites d'exploitation.

À partir du milieu des années 1990, le prix de l'or sur le marché international va subir une baisse notable. Cette baisse aura une répercussion directe sur les revenus des exploitants miniers en général et des exploitants artisanaux en particulier. Ces derniers vont s'adapter, car l'exploitation des filons de quartz n'est plus rentable. Ils vont porter leur intérêt sur les rejets issus des traitements du minerai primaire qui contient toujours de l'or fin, mais pouvant être récupéré, notamment par des procédés chimiques.

Ainsi, l'introduction du mercure (amalgamation) et du cyanure verront le jour vers la fin des années 1990. Les rejets des traitements antérieurs seront repris et broyés à cet effet. L'usage de produits chimiques se répand très vite dans la quasi-totalité de l'espace ouest-africain. Ces procédés, conduits par du personnel non qualifié, engendreront des impacts négatifs sur les humains, les animaux et les milieux physiques environnants et lointains.

Pour pallier cet état de fait et accompagner les artisans miniers pour une exploitation respectueuse de l'environnement et des droits de la personne, des initiatives actuelles proposent la mécanisation du traitement gravimétrique du minerai au moyen du concentrateur centrifuge.

Encadré 1. Aperçu de projets d'introduction et vulgarisation d'outils de traitement gravimétrique en Afrique de l'Ouest

Récemment, plusieurs initiatives d'introduction de l'outil de traitement gravimétrique du minerai au moyen du concentrateur centrifuge ont été entreprises par certains pays de l'Afrique de l'Ouest.

Burkina Faso : Projet pilote « or propre », l'objet de cette étude.

Guinée : Projet de mise en place d'unités de traitement de l'or sans produit chimique à Tonson Siguiri.

Mauritanie : Création d'un centre de services miniers à Chami – Ta'adaeen te.

Sénégal : Projet d'élaboration d'un plan d'action national du mercure dans le secteur de l'extraction de l'or artisanal et à petite échelle.

Les atouts essentiels du concentrateur centrifuge qui remplace les instruments traditionnels et rudimentaires sont (i) une amélioration de la récupération de l'or, (ii) un volume plus important de minerai traité avec un gain en temps, (iii) une pénibilité réduite et une optimisation du travail. Ce nouvel outil peut être vulgarisé pour un traitement optimum en amont de la cyanuration.



Il est donc recommandé aux pays membres de l'UEMOA et aux acteurs impliqués dans ces projets expérimentaux d'explorer la possibilité d'une synergie d'actions et de partage de bonnes pratiques. Cette synergie d'action pourrait être particulièrement utile dans la mise en œuvre de l'option de création de zones réservées à l'orpaillage, tel que proposé dans ce document.

1.3 Étude de cas : Le projet pilote « or propre » – défis de l'encadrement de l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest

Les étapes du projet

Le projet pilote « or propre » est une expérimentation technique et sociale d'organisation de la filière artisanale de l'exploitation aurifère réalisée dans trois communes situées dans la province du Ganzourgou (Burkina Faso) depuis 2018. Elle consiste notamment à l'expérimentation d'un outil de traitement de l'or par la méthode gravimétrique. L'une des principales raisons du lancement du projet est la protection et la gestion de l'eau dans des communes abritant des sites d'orpaillage au Burkina Faso.

Les principales étapes du projet pilote « or propre » ont été les suivantes :

- L'identification et l'expérimentation avec des exploitants artisanaux des techniques alternatives à l'emploi de produits dangereux.
- La capitalisation et la diffusion des résultats de l'expérimentation.
- La mise à l'échelle des résultats de l'expérimentation sur des territoires dans la sous-région.

L'étude comparative des différents codes miniers en vue d'un appui à la définition de politiques cohérentes à l'échelle sous-régionale dans le cadre du CMC de l'UEMOA.

Les résultats techniques préliminaires

Il ressort des rapports techniques des différents partenaires⁷ que le projet a permis d'enregistrer les premiers résultats suivants :

- L'organisation de trois groupes d'orpailleurs ou d'exploitants artisanaux en coopératives suivant des modalités propres à chaque groupe (organisation communautaire, organisation de type coopératif, organisation de type Petites et Moyennes Entreprises (PME avec l'accompagnement des autorités locales dans les communes de Méguet, Boudry et Zorgho).
- La mise à disposition de concentrateurs centrifuges par les communes aux groupes d'orpailleurs permettant:
 - D'améliorer par dix le tonnage traité par rapport aux techniques actuellement utilisées.
 - D'améliorer par deux la quantité d'or extraite tant sur du minerai primaire que sur des rejets issus du traitement par divers outils de gravimétrie.⁸
 - Mettre fin à l'utilisation du mercure pour séparer l'or des impuretés.
 - Interdire le travail des enfants sur les sites concernés par l'expérimentation.

⁷ Voir notamment deux rapports techniques soumis dans le cadre du projet pilote « or-propre » : *Diminution des risques environnementaux, sanitaire et sociaux de l'exploitation artisanale de l'or dans la province de Ganzourgou – Burkina Faso* (Alliance pour une Mine Responsable [ARM] 2018b) et *Évaluation socioéconomiques par les artisans miniers et les maires de l'expérimentation de procédés technologiques* (Association en Charge de l'Animation des territoires [ACACIA], 2018).

⁸ « *La centrifugeuse est plus efficace que la rampe sur du minerai primaire* », la centrifugeuse récupérerait ainsi 70% d'or en plus que la rampe de lavage traditionnelle selon les calculs réalisés par l'équipe, et les mineurs considèrent que la centrifugeuse récupérerait même deux fois plus d'or que la rampe de lavage ; « *Sur le retraitement des rejets, la centrifugeuse récupère 40% de l'or perdu par la rampe* », d'après des tests de concentration et récupération effectués sur des rejets » (ARM, 2018b).



- La mise en place de relations apaisées entre les artisans miniers et les communes concernées, permettant un dialogue responsable.

Les représentants des trois groupements d'orpailleurs ayant participé au projet ont unanimement salué la réduction de la pénibilité du processus de traitement, ainsi que le gain de temps de production.⁹

Les conclusions techniques préliminaires

Il ressort de cette phase du projet que l'expérimentation demande à être approfondie.

- Sur le plan technique, il faudra améliorer :
 - Les techniques de concassage et de broyage du minerai pour parvenir à une granulométrie optimale en fonction de chaque type de minerai destiné à la centrifugation.
 - Les techniques de tables vibrantes pour tester leur capacité à améliorer la séparation de l'or des impuretés, et donc le taux de récupération.
 - Les techniques de fonte du concentré final issu de la gravimétrie apportant une valeur ajoutée au minerai vendu, du fait d'une diminution des impuretés.
 - L'évaluation des techniques de traitement des rejets issus du traitement par gravimétrie dans des unités de cyanuration contrôlées.
- Sur le plan organisationnel, il convient de :
 - Créer un environnement favorable et stable permettant de mettre en place un mode de gestion approprié des unités de cyanuration qui sont des unités semi-industrielles de grande taille (gestion étatique, coopérative ou privée).
 - Mettre en place un mode d'organisation de la filière adapté aux différents niveaux de productivité des équipements de chaque phase de la chaîne technique (extraction, concassage, broyage, centrifugation, fonte, puis cyanuration).
- Sur le plan institutionnel, il est important d'organiser la filière afin d'assurer :
 - La sécurité des opérations
 - Le contrôle du respect des clauses sociales et environnementales de l'exploitation.

⁹ « La coordinatrice du projet a ainsi pu relever que le 10 octobre les orpailleurs ont pu récupérer 2 grammes d'or avec 200 kg de minerai brut traités, l'un d'eux affirmant que "Pour arriver -à un revenu semblable avec une table traditionnelle, il faut travailler plusieurs jours et traiter 2 à 3 fois plus de minerai" » (ARM, 2018b). Voir aussi ACACIA (2018).

**Tableau 2 : Définition de termes techniques utiles**

Mots clés	Définition	Remarques utiles
Outil mécanisé de traitement par gravimétrie	Un procédé physique qui consiste à extraire l'or du minerai en s'appuyant sur la densité plus élevée de l'or par rapport aux autres minéraux qui l'accompagnent. Aucun produit chimique n'est utilisé. Il existe des systèmes d'extraction manuelle par gravimétrie tels que la battée ou le sluice traditionnel.	L'outil mécanisé utilisé dans le cadre du projet pilote « or propre » est un concentrateur centrifuge de type Goldkacha.
Minerai	Il s'agit d'une roche contenant une ressource minérale utile ou précieuse telle que l'or, à un pourcentage suffisamment intéressant pour une exploitation économique. Le minerai peut contenir de l'or libre et grossier (gisement alluvionnaire, par exemple) ou de l'or fin ou inclus dans un autre minerai.	Dans les zones du projet pilote « or propre », le minerai se présente sous forme de roche. Il doit être concassé et broyé avant d'être introduit dans l'outil de traitement par gravimétrie. La granulométrie doit alors être optimale (ni trop fin, ni pas assez) pour obtenir de meilleurs résultats.
Concentré	C'est ce qui résulte du processus de traitement du minerai une fois l'or extrait. Le concentré est constitué d'or et d'impuretés telles que la magnétite et/ou des sulfures.	Au bout de la chaîne du traitement par gravimétrie, on obtient d'une part du concentré et d'autre part des rejets (boue de lavage).
Rejets	Matière issue de la séparation de l'or d'avec les autres minéraux présents dans le minerai à la fin du processus de traitement.	Les rejets issus de la gravimétrie se présentent sous forme de boue de lavage. Ils peuvent encore contenir une quantité importante d'or n'ayant pas pu être récupéré, notamment lorsque l'or présent dans le minerai est très fin.
Taux de récupération	Le taux de récupération de l'or est la proportion d'or récupérée sur la quantité totale d'or contenu dans le minerai. Ce taux dépend largement de l'efficacité du processus de récupération (procédé physique ou chimique).	Le système de traitement par gravimétrie ne permet pas d'atteindre un taux de récupération aussi intéressant (quand l'or dans le minerai est majoritairement très fin ou microscopique) que les procédés chimiques. Dans les mines industrielles qui procèdent directement à la cyanuration, généralement le taux de récupération dépasse régulièrement les 90 %.
Fonte	Le processus de fusion de l'or de séparation d'une partie des impuretés présentes. La fonte permet d'obtenir un « doré » ou première fusion non affinée.	Cette étape ne permet pas encore d'obtenir un or pur.
Doré	Au sortir du processus de fonte, on obtient un doré dont la pureté ou titre dépend de la « qualité » intrinsèque de l'or et des traitements opérés lors de la fusion.	L'affinage de ce doré permet d'obtenir de l'or fin commercialisable à l'échelle internationale qui titre 24 carats, soit à 99,99 % de pureté.
Taux de pureté ou titre	Le taux de pureté ou titre de l'or renvoie au ratio entre l'or et les autres métaux (ses accompagnants intimes tels que l'argent) présents dans le doré.	Il n'existe pas encore de structure de raffinage de l'or pour obtenir un de l'or pur à 24 carats dans les pays de l'espace UEMOA, tant pour l'or produit artisanalement qu'industriellement.



Opportunités et défis du projet pour le cadre juridique et politique de l'orpaillage

Les résultats et conclusions préliminaires techniques du projet ont permis d'identifier des opportunités et défis pour les cadres juridiques gouvernant l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest.

En ce qui concerne les opportunités :

- L'outil de traitement gravimétrique peut constituer l'un des éléments clés d'une politique d'incitation à la formalisation et le respect de la réglementation dans le secteur de l'orpaillage. Ainsi, dans le cadre d'une approche intégrée (telle que la mise en place de zones réservées à l'orpaillage), les acteurs de la chaîne de valeur de l'orpaillage pourraient être motivés à se soumettre à un minimum de règles et de conditions pour accéder à cet outil.
- L'outil permet de favoriser une meilleure division et répartition du travail et une spécialisation dans les tâches, faisant espérer une juste rémunération des acteurs pour le travail effectué.
- L'outil facilite une meilleure organisation de l'occupation de l'espace (implantation des différents équipements et infrastructures) et des aires réservées aux activités des plus nocives aux plus propres.
- L'outil permet de réduire ou de supprimer une bonne partie des problèmes environnementaux et sociaux, notamment la contamination des ressources en eau, la pollution atmosphérique et la pénibilité du travail. En effet, il introduit une pratique moins polluante de traitement du minerai lors de l'extraction d'or en éliminant l'utilisation de produits chimiques. Il modernise relativement le processus de traitement par la mécanisation des étapes de concassage, de broyage et de lavage. Enfin, grâce à un système par bassins successifs favorisant la décantation et la réutilisation, il permet une meilleure gestion de l'eau (réduction des prélèvements et des rejets).¹⁰

En ce qui concerne les défis :

- L'outil de traitement gravimétrique est une installation mécanique. Son usage légal dans l'orpaillage sur un territoire donné implique alors que la définition de l'exploitation artisanale autorise le recours à certaines formes de mécanisation. Ceci n'est pas le cas dans la majorité des pays membres de l'UEMOA.
- L'outil pourrait requérir un calibrage au cas par cas sur chaque site aurifère afin de tenir compte de la spécificité du minerai à traiter. Cela pourrait constituer un défi technique spécifique pour une diffusion large et une appropriation complète par les orpailleurs sur le site.
- L'outil de traitement de l'or par méthode gravimétrique ne permet pas d'atteindre un taux élevé de récupération, notamment lorsque l'or est très fin ou microscopique. De ce fait, il ne règle pas totalement la tentation d'utiliser un traitement chimique pour extraire l'or résiduel dans les rejets sous forme de boue de lavage. En effet, cette boue contiendrait encore une proportion significative d'or. Il faut noter que les boues de lavage trouvées sur le site de Méguet sont simplement stockées pour l'instant, et il ressort des entretiens que certains propriétaires de minerais traités réclament les boues dérivées dans le but de les traiter avec le mercure pour extraire l'or résiduel qu'elle contiendrait. Ainsi, l'utilisation de produits dangereux est au mieux réduite (les quantités de mercure potentiellement utilisées seraient nettement inférieures à celles qu'il aurait fallu employer si le traitement gravimétrique n'était pas utilisé au préalable), mais pas éliminée de la chaîne de traitement. Cela pourrait donc requérir, à moyen terme, la mise en place de mécanismes ou de structures sécurisés de traitement par cyanuration (en tas ou en cuve, selon le procédé le plus approprié) pour les rejets.

¹⁰ Cette méthode permet de réduire considérablement, voire d'éliminer les rejets d'eaux usées. Le système de décantation permet par ailleurs la récupération des boues de lavage qui sont stockées. Il convient de noter que ni les eaux usées (réutilisées) ni les boues de lavage ne sont contaminées par des éléments chimiques, car le procédé n'utilise aucun produit chimique.



- L'outil de traitement de l'or par méthode gravimétrique permet d'accélérer la cadence et le volume de traitement du minerai. De ce fait, les orpailleurs risquent de percevoir l'accroissement de leur rendement comme le seul ou principal avantage de cet outil. L'objectif principal du projet, qui est d'éviter l'usage du mercure ou du cyanure, pourrait être alors dévoyé. À terme, l'outil pourrait accroître les revenus des élites, parfois mafieuses, sur les sites sans aucune amélioration des conditions de vie des acteurs en bas de l'échelle de la chaîne de valeur (creuseurs, vanneuses, etc.).
- Les étapes du procédé commencent dès le concassage. De ce fait, il ne prend pas en charge les étapes en amont du processus de traitement. En effet, on observe des impacts directs entraînés par l'extraction et le transport des roches jusqu'à la zone de traitement. Les impacts observés ont trait à la déforestation, la dégradation des sols, les risques de santé et de sécurité liés à la présence de trous pouvant devenir des pièges pour les personnes et les animaux et à l'effondrement des galeries.



2.0 État des lieux du cadre politique et institutionnel gouvernant l'exploitation artisanale dans l'espace UEMOA

L'état des lieux du cadre politique et institutionnel gouvernant le volet artisanal dans l'espace UEMOA ne saurait se faire sans rappeler l'importance d'avoir en amont une vision stratégique à l'échelle de l'UEMOA et de ses pays membres. Occulter cette étape rend difficile l'élaboration de politiques spécifiques à l'orpaillage. Il est donc urgent d'entreprendre des actions pour remédier à cette lacune avant de s'engager plus en avant dans des actions spécifiques d'encadrement de l'exploitation artisanale.

2.1 Rappel de l'importance d'une vision stratégique à l'échelle communautaire et nationale en amont

L'encadrement et la gestion de l'orpaillage sont une tâche complexe pour les autorités administratives dans tous les pays en développement. La plupart des pays se sont retrouvés à gérer de manière curative des situations d'orpaillage illicites ou les impacts négatifs d'un secteur informel, sans avoir eu l'opportunité de développer en amont une vision ou des axes stratégiques directeurs pour l'exploitation artisanale.

Pourtant, la formulation d'une vision stratégique pour le secteur minier artisanal, et particulièrement celle de l'or, est indispensable pour le développement d'outils de régulation efficaces et effectifs.

À l'échelle nationale, cette vision devrait incarner le futur souhaité pour le secteur, à la fois de manière rationnelle, réaliste et prospective. Ainsi, l'articulation d'une vision de l'orpaillage informera une stratégie institutionnelle de planification et de prise de décision de la part des administrations publiques. Il en découlera des orientations devant permettre de traiter des enjeux à venir, de faire des choix, de résoudre des problèmes et de définir un langage commun qui pourra fédérer toutes les parties prenantes.

Par ailleurs, la définition de la vision efficace implique une bonne connaissance des réalités sur le terrain, c'est-à-dire un diagnostic du secteur et la prise en compte des préoccupations et aspirations des différentes parties prenantes. Le guide d'orientation de l'IGF à l'attention des gouvernements et portant sur la gestion des mines artisanales et à petite échelle recommande un certain nombre d'étapes en vue du développement d'axes stratégiques pour les exploitations artisanales (IGF, 2017b).

Cette vision devrait permettre de poser les jalons du secteur que le gouvernement souhaite voir dans le futur. Cela reviendra par exemple à se demander si l'on veut améliorer et pérenniser l'exploitation artisanale ou préparer sa transformation et la transition vers d'autres formes d'exploitation minière (semi-mécanisée ou industrielle). Une vision sur l'exploitation artisanale de l'or devrait s'insérer dans une vision plus large de l'exploitation artisanale des mines et des carrières et plus globalement de l'exploitation minière.

Une fois que le gouvernement a décidé des objectifs à atteindre pour gérer l'orpaillage, il pourra alors déterminer ce qu'il va faire pour atteindre ces objectifs.

À l'échelle communautaire, il s'avère utile d'adopter une vision stratégique commune pour le secteur, au moins sur les grands principes.

Cela est important d'une part pour assurer une cohérence et une synergie d'actions entre les pays membres afin d'éviter des politiques contradictoires et improductives. Ainsi, il serait difficile d'obtenir des résultats dans deux pays voisins qui appliqueraient respectivement une politique d'éradication et une politique de promotion de bonnes pratiques de l'exploitation artisanale de l'or. Cela ne fera que déplacer les problèmes d'un endroit à un autre dans l'UEMOA, et saper ainsi les efforts.



Une vision communautaire est également essentielle pour gérer les aspects transfrontaliers tels que la migration des mineurs, les trafics en tout genre, la protection de l'environnement, la commercialisation de l'or, la traçabilité des chaînes d'approvisionnement, etc.

2.2 Les cadres politiques actuels de gestion de l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA

À l'échelle nationale, la majorité des États membres de l'UEMOA disposent d'une politique minière sous forme de texte d'orientation, mais elle concerne généralement le secteur minier dans son ensemble.¹¹ L'analyse du contenu de ces textes démontre que l'accent est globalement mis sur l'exploitation minière industrielle. Certains pays, comme le Sénégal et le Mali, ont néanmoins consacré un chapitre sur les mines artisanales et à petite échelle dans leur politique minière et ont identifié des actions stratégiques concrètes pour le volet artisanal. Ces actions prévoient par exemple l'apport d'un soutien technique et financier aux entrepreneurs privés, ainsi que la définition d'une fiscalité plus adaptée au secteur artisanal (Sénégal). Cela dit, la plupart des États ne disposent pas de textes d'orientation spécifiques à l'encadrement ou la gestion de l'exploitation artisanale de l'or.¹²

À l'échelle communautaire, l'UEMOA a adopté en 2000 l'Acte Additionnel N°01/2000 portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA. Ainsi, le document fait référence à la « coexistence mines industrielles – artisanat minier »¹³ comme l'un des objectifs spécifiques de la politique minière commune. Il prévoit également la mise en place d'un programme sur « un meilleur encadrement de l'artisanat minier et le développement des petites exploitations ».¹⁴ Certains programmes mentionnés sont transversaux et pourraient donc s'appliquer à l'orpaillage, tel que la « préservation de l'environnement », « l'harmonisation des cadres réglementaires » ou « l'accès au financement pour accélérer le développement minier dans l'Union ». Cela dit, cette directive traite essentiellement des aspects et enjeux liés à l'exploitation industrielle.

En définitive, la majorité des pays membres de l'UEMOA ne dispose pas de textes d'orientation sur la gestion de l'exploitation artisanale et encore moins de textes spécifiques à l'orpaillage. Dans l'ensemble, les textes d'orientations politiques communautaires et nationaux disponibles ne permettent pas d'avoir une lecture prospective de la vision de l'orpaillage dans le moyen et long terme. Il s'agit ici d'une lacune importante, en ce sens que la conception ou la révision du cadre juridique devrait toujours prendre appui et traduire une politique préexistante. Toutefois, la politique minière commune de l'UEMOA pourrait offrir une base sur laquelle des politiques minières spécifiques à l'exploitation artisanale de l'or pourront être élaborées à l'échelle régionale et nationale.

2.3 Les cadres institutionnels actuels en matière de gestion artisanale de l'or dans l'espace UEMOA

À l'échelle nationale, il existe une disparité dans les structures institutionnelles de gouvernance de l'orpaillage dans les pays membres de l'UEMOA.

Ainsi, un seul pays, le Burkina Faso, a créé une agence spéciale chargée de l'encadrement et la promotion du secteur de l'exploitation artisanale. Il s'agit de l'Agence Nationale d'Encadrement des Exploitations Minières Artisanales et Semi-mécanisée (ANEEMAS). Cette agence, créée en 2015 et effective depuis 2018, est rattachée

¹¹ Burkina Faso : Politique sectorielle des mines 2014–2025 ; Mali : Politique nationale de développement du secteur minier et pétrolier 2018–2022 ; Sénégal : Lettre de Politique sectorielle de développement, secteur des mines 2017–2023.

¹² On peut toutefois noter, même s'il ne s'agit pas d'une véritable politique globale, l'existence du plan de développement stratégique de l'ANEEMAS au Burkina Faso.

¹³ Politique minière commune de l'UEMOA, article 1.

¹⁴ Politique minière commune de l'UEMOA, article 3.



à la tutelle technique du ministère chargé des mines et des carrières. L'orpillage apparaît comme le principal volet de ses missions.¹⁵ Son champ d'action couvre aussi bien l'encadrement administratif et réglementaire de l'orpillage que la régulation de la commercialisation et la gestion environnementale.

Au Mali, la gestion des couloirs d'exploitation artisanales revient aux collectivités locales suivant l'avis technique de l'administration chargée des mines.¹⁶

En Côte d'Ivoire, un programme de rationalisation de l'orpillage a été mis en place en 2014.¹⁷ Le programme est géré par un comité national composé des ministères impliqués et des comités régionaux composés des services déconcentrés de l'État. Les préfets sont chargés de la mise en œuvre du programme à l'échelle régionale.

Au Niger, la gestion du volet artisanal de l'exploitation minière est déléguée aux services déconcentrés, notamment les directions régionales de la géologie et des mines.

Au Bénin, au Sénégal et au Togo, la gestion est centralisée au niveau du ministère chargé des mines dans le cadre des attributions d'une direction ou un service.

Chacun de ses modèles présente des atouts et des risques pour une bonne gestion du secteur de l'orpillage, comme le démontre le tableau 3.

Tableau 3 : Atouts et risques des modèles institutionnels d'encadrement de l'exploitation artisanale dans l'espace UEMOA

Modèle d'encadrement	Atouts	Risques
Agence nationale autonome (Burkina Faso)	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomie de gestion et financière. • Prévisibilité en matière de dotation budgétaire. • Gestion coordonnée et planifiée à l'échelle nationale. • Vision intégrée et cohérence dans la mise en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible décentralisation des actions sur le terrain si des bureaux déconcentrés ne sont pas créés. • Accessibilité limitée pour les acteurs locaux.
Gestion communale avec collaboration des services déconcentrés (Mali)	<ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation ; proximité avec les acteurs locaux. • Présence effective sur le terrain. • Célérité des interventions en cas d'urgence sur le terrain. • Meilleure prise en compte des réalités sur le terrain et réactivité. • Accessibilité des services par les usagers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse des ressources financières et humaines.

¹⁵ Décret n°2015-1420/PRES-TRANS/PMMEF/MME du 30 novembre 2015 portant création de l'Agence Nationale d'Encadrement des Exploitations Minières Artisanales et Semi-mécanisées en abrégé « ANEEMAS ». L'ANEEMAS a comme principales missions : (1) l'encadrement technique des activités d'exploitation artisanale de l'or; (2) le suivi et le contrôle des circuits de commercialisation; (3) la régulation de la commercialisation par l'achat sur tous les sites; (4) le suivi administratif et réglementaire en vue de réduire la part d'informel et la responsabilisation des orpailleurs; (5) l'aménagement d'infrastructures; (6) la surveillance environnementale et (7) la restauration des sites dégradés.

¹⁶ Code minier du Mali (2019), article 47. Les modalités de gestion des exploitations artisanales en dehors des couloirs d'exploitation artisanales seront précisées dans les textes d'application en cours d'adoption.

¹⁷ En Côte d'Ivoire, les préfets sont chargés de l'exécution du programme (Portail Officiel du Gouvernement de Côte d'Ivoire, 2018).



Modèle d'encadrement	Atouts	Risques
Programme gouvernemental (Côte d'Ivoire)	<ul style="list-style-type: none"> • Vision intégrée et cohérence dans la mise en œuvre. • Meilleure coordination interministérielle et application cohérente de la stratégie. • Gestion déconcentrée au niveau préfectoral. • Accessibilité des services par les usagers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'autonomie financière et de gestion. • Risque d'exacerbation de conflits de compétences si les rôles ne sont pas bien définis. • Faiblesse des ressources financières et humaines.
Gestion par les services déconcentrés (Niger)	<ul style="list-style-type: none"> • Déconcentration de la gestion et proximité avec les acteurs locaux. • Meilleure présence sur le terrain. • Célérité des interventions en cas d'urgence sur le terrain. • Accessibilité des services par les usagers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de coordination intergouvernementale et avec les parties prenantes. • Faiblesse des ressources financières et humaines.
Gestion centralisée (Bénin, Togo)	Processus de prise de décision simplifiés.	<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'autonomie financière et de gestion. • Absence de proximité avec les acteurs sur le terrain. • Faible coordination intergouvernementale.

En définitive, les modèles institutionnels de gestion efficace sont ceux qui favorisent (1) l'autonomie de gestion, (2) la vision intégrée des différents enjeux du secteur, (3) la capacité de déploiement sur le terrain qui requiert la disponibilité de moyens financiers, logistiques et humains et (4) la mise en place d'outils ou de plateformes de coordination interministérielle et institutionnelle. De ce fait, une agence nationale, en tant qu'institution autonome impliquant tous les acteurs concernés par l'orpaillage, semble être la meilleure option. Elle permettrait d'assurer la mise en place d'actions intégrées et multisectorielles. Par ailleurs, les institutions autonomes disposent souvent de moyens plus importants pour le recrutement et le maintien des compétences spécialisées, ainsi que le financement des interventions programmées. La commission de l'UEMOA et les pays membres pourraient donc s'inspirer de l'exemple de l'ANEEMAS tout en tirant leçon des défis auxquels elle fait face,¹⁸ afin d'adopter un modèle institutionnel adapté à chaque contexte.

À l'échelle communautaire, il convient de rappeler que l'Acte Additionnel N°01/2000 portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA a prévu la création d'un programme régional sur l'artisanat minier. Toutefois, ce programme n'a pas encore été mis en place. De ce fait, il n'existe pas de structure spécialisée régionale sur l'exploitation artisanale de l'or en raison d'une volonté de rationaliser les programmes.¹⁹ Certes, les principaux défis sur l'orpaillage sont spécifiques au contexte de chaque pays de l'Union et nécessitent des interventions et des mécanismes de soutien sur mesure. Toutefois, certains défis sont également transfrontaliers avec des implications régionales. De ce fait, la gestion de l'orpaillage nécessite aussi une action collective.

¹⁸ La structure actuelle de l'ANEEMAS pose également des défis particuliers. On peut noter la mobilisation des ressources financières et humaines nécessaires pour les investissements et le rachat de la production d'or artisanale ainsi que les risques d'incompatibilité et de conflits d'intérêt posés par le cumul de larges compétences (l'encadrement technique des activités d'exploitation artisanale de l'or, le suivi et le contrôle des circuits de commercialisation, la régulation de la commercialisation par l'achat sur tous les sites, le suivi administratif et réglementaire en vue de réduire la part d'informel et la responsabilisation des orpailleurs, l'aménagement des infrastructures, la surveillance environnementale, la restauration des sites dégradés).

¹⁹ Dans le cadre des efforts de rationalisation de ses programmes, la Commission de l'UEMOA a retenu un seul programme pour gérer tous les aspects concernant les substances minérales comprenant les volets mines et carrières, amont pétrolier et aval pétrolier.



Il existe des initiatives régionales qui prennent déjà en charge la réflexion ou l'encadrement de certains aspects du secteur l'orpaillage. Il s'agit notamment de :

- L'Union Transfrontalière des Collectivités Territoriales de l'Espace Sikasso-Korhogo-Bobo-Dioulasso. Cette association travaille notamment en partenariat avec le Département du développement de l'Entreprise, des Mines, de l'Énergie, et de l'économie Numérique de la Commission de l'UEMOA et la DDC.
- Un programme sur l'orpaillage de l'Autorité de Développement Intégré des États du Liptako-Gourma mis en place en 2016, en partenariat avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2018b).

Par ailleurs, certaines structures existantes à l'échelle régionale explorent des actions et projets dans le secteur de l'orpaillage. C'est notamment le cas du :

- Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA.
- Programme de Coopération Transfrontalière Locale de l'UEMOA.

La mise en place ou le renforcement du cadre institutionnel approprié traduiraient mieux la volonté politique des pays membres d'encadrer l'exploitation artisanale, telle que mentionnée dans l'Acte Additionnel N°01/2000 portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA.

2.4 Recommandations sur les cadres politique et institutionnel de l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA

2.4.1 À l'échelle nationale

En premier lieu, il est important que chaque pays membre se dote d'un document d'orientation sur la gestion spécifique de l'exploitation artisanale de l'or qui s'inscrit idéalement dans une politique plus globale sur l'exploitation artisanale. De ce fait, chaque pays membre pourrait adopter, actualiser ou renforcer, selon le cas :

- Sa politique nationale sur le secteur de l'exploitation minière.
- Sa politique nationale sur le sous-secteur de l'exploitation minière artisanale.
- Sa politique nationale sur l'orpaillage (pour les pays où cette pratique est importante) et/ou sur tout autre minerais stratégique pour le pays.

En second lieu, la mise en œuvre et le suivi de cette politique nationale devraient être assurés par une structure dédiée. De ce fait, il conviendrait, le cas échéant, de mettre en place ou de renforcer les attributions des structures nationales chargées de l'encadrement de l'exploitation artisanale de l'or en les dotant de moyens et d'une autonomie de gestion.

En dernier lieu, et sur la base de leur politique minière nationale de l'orpaillage (nouvelle ou révisée), il serait approprié que les États membres de l'UEMOA adoptent ou révisent, selon le cas, leurs textes juridiques gouvernant l'exploitation artisanale en priorisant celle de l'or ou tout autre minerais stratégique.

2.4.2 À l'échelle régionale

En premier lieu, il serait utile qu'un document d'orientation régionale sur l'exploitation artisanale, avec un volet spécifique sur l'or, soit élaboré et adopté à l'échelle de l'UEMOA. Idéalement, cette politique régionale devrait se nourrir des politiques nationales existantes et assurer une cohérence et une harmonisation des principes clés à l'échelle régionale.



Pour y parvenir, au moins deux options s'offrent aux États membres et à la Commission de l'UEMOA :

- Faire réviser l'Acte Additionnel N°01/2000 portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA pour y intégrer un volet plus important sur l'exploitation artisanale.
- Adopter un texte spécifique sur la politique de l'exploitation artisanale de l'or.

Le choix de l'une ou l'autre option dépendra de la procédure la plus appropriée et efficace au niveau de la Commission.

En second lieu, la mise en œuvre et le suivi de cette politique régionale pourraient être assurés par la structure communautaire existante chargée de la mise en œuvre de la politique minière commune, y compris de l'or, à l'échelle de l'UEMOA.

Cette structure pourrait également travailler avec d'autres structures et départements compétents de la Commission afin :

- D'accompagner la création d'unions transfrontalières des collectivités territoriales dans d'autres zones transfrontalières de l'espace UEMOA où la question de l'orpaillage constitue un enjeu majeur.
- D'accompagner la création d'associations des communes minières impactées par l'exploitation artisanale à l'échelle de l'UEMOA. Il est important que cette association englobe les communes « impactées » et non pas seulement les communes où se situent les sites miniers.

En second lieu, la vision promue dans la déclaration de politique minière devrait se traduire dans les instruments normatifs communautaires, qu'il s'agisse du CMC révisé ou d'un texte d'application du CMC sur l'artisanat minier, tel que suggéré dans ce rapport. Par ailleurs, il est essentiel que les politiques nationales sur l'exploitation artisanale reflètent les orientations de la politique commune sur l'exploitation artisanale.



3.0 Analyse comparée du cadre légal et réglementaire applicable à l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA et recommandations

3.1 Aperçu

Plusieurs chantiers de réformes législatives et administratives ont été entrepris par la majorité des pays membres de l'UEMOA pour encadrer le secteur de l'exploitation artisanale de l'or au cours des dernières années. Ces chantiers ont eu des résultats mitigés.

À l'échelle nationale, on note en premier lieu que tous les pays membres de l'UEMOA autorisent et légifèrent sur l'exploitation artisanale de l'or. En ce sens, la zone UEMOA se départit de la politique d'interdiction ou de suspension générale de l'orpaillage qui a été expérimenté dans certains pays africains. L'approche de la réglementation apparaît comme la plus indiquée en ce sens que l'interdiction plonge généralement le secteur dans une zone de non-droit total et les plus vulnérables (femmes et enfants) en paient généralement le prix. Cela dit, certains pays membres ont eu à confiner temporairement l'orpaillage dans certaines zones de leur territoire pour des raisons sécuritaires (le Niger en 2017 dans la région de Téra²⁰ ou le Sénégal en 2015 dans la région de Kédougou) (International Crisis Group, 2019).

En second lieu, il ressort une disparité au niveau des dates d'adoption ou de révision des textes applicables à l'orpaillage dans la zone UEMOA, comme l'indique le tableau 4. Ainsi, la plus récente révision du code minier date de 2016 (Sénégal), tandis que le code minier le plus ancien date de 2003 (Togo). Ces dates ne doivent pas cependant occulter deux réalités importantes. La première est que les récentes révisions ne sont pas nécessairement focalisées sur la réglementation de l'exploitation artisanale. La seconde est que plusieurs codes miniers nationaux sont en cours de révision (Bénin, Niger, Togo).

Tableau 4 : Date de révision des codes miniers des pays membres de l'UEMOA

Pays	Date de dernière révision du code minier	Processus de révision en cours
BÉNIN	2006 (Loi n°2006-17 portant code minier et fiscalités minières en République du Bénin)	Oui
BURKINA FASO	2015 (Loi n°036/CNT du 26 juin 2015 portant Code minier du Burkina Faso)	Non
CÔTE D'IVOIRE	2014 (Loi n°2014-138 du 24 mars 2014 portant Code minier)	Non
MALI	Ordonnance N°2019-022/P-RM du 27 septembre 2019 portant code minier en République du Mali	Oui. Les textes d'application du nouveau code minier du 27 septembre sont en cours de révision.
NIGER	2006 (Loi n°2006-26 du 9 Août 2006, portant modification de l'ordonnance n°93-16 du 02 mars 1993 portant loi minière complétée par l'ordonnance n°99-48 du 5 novembre 1999)	Oui
SÉNÉGAL	2016 (Loi N°2016-32 du 08 novembre 2016 portant Code Minier)	Non
TOGO	2003 (Loi n° 2003-012 du 14 octobre 2003 modifiant et complétant la loi n° 96-004 du 26 février 1996 portant Code Minier de la République togolaise)	Oui

²⁰ Suite à la présence de bandes armées autour des sites d'orpaillage, le gouvernement nigérien a pris des mesures de suspension de l'activité aurifère artisanale dans cette région près de la frontière avec le Burkina Faso (VOA Afrique, 2017).



En troisième lieu, l'analyse comparée des textes nationaux gouvernant l'exploitation minière artisanale de l'or a permis de faire ressortir cinq catégories de problèmes :

- **Des lacunes dans la réglementation** : Ce problème a trait au silence des textes sur certaines questions, qui de ce fait ne sont pas régulées ou le sont de manière insuffisante. Une telle situation crée l'incertitude pour toutes les parties prenantes impliquées dans le secteur de l'orpaillage. Ainsi, chaque acteur dispose d'une liberté d'interprétation des textes en fonction de son intérêt propre. À titre d'exemple, les textes dans la majorité des pays membres de l'UEMOA ne légifèrent pas sur certains procédés d'extraction de l'or tels que la pratique du dragage.²¹ L'activité de dragage a un impact très négatif sur les bassins des fleuves Niger et Sénégal, car elle ensable les lits et réduit le débit des deux fleuves, surtout dans les pays en aval. Cette pratique prend de l'ampleur dans certains pays comme le Niger, le Mali et le Sénégal.²² Seul le Mali officialise cette pratique et la réglemente,²³ mais des difficultés demeurent.
- **Une réglementation inadaptée ou désuète** : De nombreux textes régissant l'exploitation artisanale de l'or sont aujourd'hui inadaptés ou désuets. Les pratiques dans le secteur ont sensiblement évolué ces deux dernières décennies et l'exploitation artisanale est en train de changer de visage dans l'espace UEMOA. En même temps, les textes sont demeurés identiques dans leurs grandes lignes. Cela a un impact direct sur la capacité des États à encadrer le secteur, qui par définition est déjà difficile à gérer en raison de son caractère largement informel. Le déphasage entre les textes et la réalité sur le terrain rend quasiment impossible la mise en œuvre des textes actuels. Ceci conduit de plus en plus à une disparité dans la réglementation et la classification de l'exploitation artisanale traditionnelle pour les besoins de perception des impôts et taxes. On peut illustrer cette situation avec la question de l'interdiction de tout procédé mécanisé dans le processus d'extraction et de traitement de l'or, ou encore celle de l'utilisation de produits chimiques ou d'explosifs.
- **L'absence de spécifications** : Dans la majorité des pays membres de l'UEMOA, l'absence de textes d'application pour l'encadrement de l'exploitation artisanale est fréquemment observée. De ce fait, certaines lois ne peuvent tout simplement pas être appliquées, faute de précisions sur les conditions d'application des principes qui y sont énoncés. Ce problème s'accroît généralement lorsqu'intervient la révision d'un texte, y compris lorsque la mise en œuvre d'une nouvelle règle renvoie à l'adoption préalable de textes d'application. En outre, certains textes d'application eux-mêmes ne fournissent pas toujours toutes les spécifications requises. Enfin, il n'est pas rare que les textes ne précisent pas clairement les rôles et les responsabilités des pouvoirs publics dans la mise en application des règles et la conduite des contrôles. Cette absence de spécification est source le plus souvent de conflits d'intérêts institutionnels.
- **Les contradictions ou la confusion entre les textes** : La multiplicité des textes nationaux applicables à l'exploitation artisanale de l'or conduit parfois à des situations où il y a soit confusion, soit contradiction entre ceux-ci. Cela peut concerner des dispositions contenues dans le code minier, le code de l'environnement et le code des impôts, ainsi que leurs différents textes d'application, qui peuvent s'avérer contradictoires et peuvent produire des effets contraires à ceux désirés. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet état de fait : (1) l'absence d'une politique nationale sur l'exploitation artisanale clairement définie avec des objectifs planifiés auxquels adhèrent tous les départements ministériels qui y travaillent à leur réalisation ; (2) l'anachronisme entre les textes ; (3) les révisions limitées à certains textes sans prise en compte de l'impact sur d'autres textes applicables ; (4) le manque de coordination

²¹ Cette pratique peut être définie comme une opération visant à extraire l'or contenu dans le sable, le gravier et le sol des cours d'eau. Lorsqu'elles sont implantées sur des cours d'eau et estuaires, des lacs ou en mer, qui constituent des milieux très sensibles, les mines, incluant des dragages, entraînent des impacts importants, voire irréversibles, sur l'intégrité des écosystèmes aquatiques et les activités socio-économiques associées.

²² Le dragage est également pratiqué au Bénin et au Togo, mais pour l'exploitation du sable.

²³ La législation malienne autorise l'exploitation aurifère par dragues sur les cours d'eau. Le cadastre minier recense 60 permis d'exploitation aurifère par drague, plus particulièrement dans le cercle de Kangaba, en amont du fleuve Niger.



entre les différentes structures gouvernementales et locales concernées et (5) la formulation de textes réglementaires non soutenue par des recherches ou une analyse contextuelle approfondie du secteur. À titre d'exemple, on peut relever le processus de catégorisation ou de formalisation des acteurs sur les sites d'orpaillage conduit par l'ANEEMAS au Burkina Faso. En effet, un décret burkinabè de 2018 portant, entre autres, sur l'organisation de l'exploitation artisanale²⁴ prévoit une carte aux fournisseurs de services tels que ceux qui assurent le concassage. Toutefois, la mécanisation est interdite dans l'exploitation artisanale dans le Code minier 2015 du Burkina Faso.

- **L'absence ou la faible mise en œuvre et suivi** : Des textes juridiques encadrant l'exploitation artisanale dans l'espace UEMOA méritent d'être renforcés, modernisés et précisés. Cependant, le problème ne se limite pas aux insuffisances de textes juridiques actuels, mais concerne aussi et surtout l'absence ou la faible mise en œuvre de la réglementation. Un texte, même parfait, n'a aucun impact s'il n'est pas mis en œuvre. Il est nécessaire aussi de mettre en place de bons mécanismes de suivi et d'incitations au respect spontané des règles par toutes les parties prenantes. Les exemples de règles qui ne sont pas mises en œuvre sont nombreux et communs à l'ensemble des pays membres de l'UEMOA. L'exemple le plus évident est l'existence même de sites artisanaux dits « illégaux » ou « sauvages » qui ne disposent pas d'un titre minier. Il en va également de même de la présence des enfants sur les sites (malgré l'interdiction du travail des enfants) et de l'utilisation des explosifs et des produits chimiques (malgré l'interdiction de leur usage sur les sites miniers artisanaux), y compris dans les sites artisanaux bénéficiant d'un titre minier. Les propriétaires terriens sont ceux-là qui délivrent en réalité des autorisations d'exploitation artisanale de l'or, moyennant rémunération sous diverses formes.

À l'évidence, la résolution des problèmes liés à l'exploitation artisanale de l'or dépasse largement le cadre purement juridique pour englober des questions traversables telles que les ressources humaines, techniques et financières, la volonté politique et la dimension sociologique. Tous les problèmes sont liés les uns aux autres et il est impossible de les régler de manière isolée.

À l'échelle communautaire, l'UEMOA a adopté le CMC le 29 juin 2019, mais le texte final n'est pas accessible au public. Jusqu'alors, c'est le Règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 portant Code Minier Communautaire qui trouve application. Le CMC de 2003 n'aborde pas spécifiquement la question de l'exploitation artisanale à l'exception d'une définition générale (article 1.13). Certes, certaines dispositions sont également applicables à l'exploitation artisanale, telles que l'exigence d'un titre minier pour toute exploitation minière (article 5) ou le principe du respect des règles de sécurité et d'hygiène (article 11). Mais la majeure partie du texte vise spécifiquement l'exploitation industrielle ou n'est pas applicable à l'exploitation artisanale telle qu'elle l'est pratiquée et réglementée actuellement dans les pays membres.

En attendant l'adoption du CMC révisé et une éventuelle révision de définition de l'exploitation artisanale pour autoriser un minimum de mécanisation, les pays membres de l'UEMOA pourraient considérer l'adoption d'un texte communautaire spécifique sur l'exploitation artisanale. Ils devront également réviser leurs codes miniers nationaux pour les rendre conformes au contenu du nouveau CMC et un éventuel texte communautaire spécifique.

Les lois et règlements pertinents sont analysées à l'aune de huit questions communes aux différents cadres juridiques. Il s'agit de :

- La définition de l'exploitation artisanale.
- Le titre requis pour faire de l'exploitation artisanale.
- Le statut juridique du titre requis pour faire de l'exploitation artisanale.

²⁴ Décret n°2018-1017 PRES/PM/MMC/MINEFID/MEEVCC/MCIA/MATD/MSECU/MFPTPS portant organisation des exploitations artisanales et semi-mécanisée de l'or et des autres substances précieuses.



- L'autorité responsable de la délivrance d'autorisation de l'exploitation artisanale.
- La nationalité des bénéficiaires de l'autorisation de l'exploitation artisanale.
- La protection et la gestion de l'environnement.
- La fiscalité applicable à l'exploitation artisanale.
- La commercialisation de l'or.

Pour chacune de ces questions, le rapport procède à la présentation des résultats, des enjeux et de recommandations spécifiques. Sauf précision contraire, les dispositions analysées sont applicables à toute exploitation artisanale, y compris celle de l'or.

3.2 Définition de l'exploitation artisanale

3.2.1 Résultats : Des définitions similaires et conformes aux textes communautaires

La majorité²⁵ des pays membres de l'UEMOA définissent l'exploitation artisanale de manière globalement conforme à celle du CMC de 2003 de l'UEMOA : « toute exploitation dont les activités consistent à extraire et concentrer des substances minérales et à récupérer les produits marchands en utilisant des méthodes et procédés manuels et traditionnels ». ²⁶

Tableau 5. Définition de l'exploitation artisanale

Pays	Définition de l'exploitation artisanale
Bénin	L'exploitation minière artisanale est « Toute exploitation dont les activités consistent à extraire et concentrer des substances minérales et à récupérer les produits marchands en utilisant des méthodes et procédés manuels et traditionnels » (article 1, Code minier 2006).
Burkina Faso	« L'ensemble des opérations qui consistent à extraire et concentrer des substances minérales comme l'or, le diamant et les autres gemmes, provenant des gîtes primaires et secondaires affleurant ou sub-affleurant et en récupérer les produits marchands en utilisant des méthodes et procédés manuels et traditionnels » (article 5, Code minier 2015).
Côte d'Ivoire	« L'exploitation artisanale est celle dont les activités consistent à extraire et concentrer des substances minérales et à en récupérer les produits marchands en utilisant des méthodes et procédés manuels et traditionnels. Elle n'utilise ni produits chimiques, ni explosifs et n'est pas fondée sur la mise en évidence préalable d'un gîte ou d'un gisement » (article 1, Code minier 2014).
Mali	«Toute opération à petite échelle qui consiste à extraire et concentrer des substances minérales provenant des gîtes primaires et secondaires affleurant ou sub-affleurant et en récupérer les produits marchands en utilisant des méthodes et procédés manuels ou traditionnels, y compris l'orpaillage artisanal» (article 1. 25, Code minier de 2019)
Niger	« L'exploitation artisanale consiste à extraire et à concentrer les minerais en vue de récupérer la ou les substances utiles qu'ils renferment par des méthodes et procédés artisanaux » (article 43, Ordonnance de 1993).
Sénégal	« Toute exploitation dont les activités consistent à extraire et concentrer des substances minérales et à récupérer les produits marchands en utilisant des procédés et méthodes manuels et traditionnels » (article 1, alinéa 15, Code minier 2016).
Togo	« Par activités artisanales, on entend les activités de prospection, de recherche et d'exploitation exercées d'une manière non ou peu mécanisée par des personnes physiques ou morales de nationalité togolaise ou étrangère » (article 21, Code minier 1996).

²⁵ Bénin (article 1, Code minier de 2006) ; Burkina Faso (article 5, Code minier de 2015) ; Côte d'Ivoire (article 1, Code minier de 2014) ; Niger (article 43, Ordonnance de 1993) ; Sénégal (article 1, alinéa 15, Code minier 2016) ; Togo (article 21, Code minier de 1996.)

²⁶ Article 1.13 du CMC de 2003 de l'UEMOA.



Comme l'indique le tableau 5, seul le Togo fait toutefois exception en introduisant la notion de « mécanisation » dans la définition. Cette définition pose la difficulté de la détermination du seuil de mécanisation autorisé dans l'exploitation artisanale. Le problème corollaire de la frontière entre « peu mécanisé » et « mécanisée », et notamment les critères de distinction, n'est pas prévu et pourrait conduire à des interprétations divergentes et à une incertitude juridique.

Le Mali faisait exception jusqu'à très récemment avec le code minier de 2012.²⁷ Mais la référence à la mécanisation a été supprimée du nouveau code minier adopté en 2019.

De plus, une définition spécifique de l'orpaillage est fournie et celle-ci exclut toute référence à la notion de mécanisation.²⁸

En tout état de cause, l'ensemble des codes miniers analysés interdit le recours aux produits chimiques prohibés dans l'exploitation artisanale, à savoir le mercure et le cyanure.²⁹

3.2.2 Enjeux : Des définitions en déphasage avec la réalité sur le terrain et non favorables à l'innovation

Le principal enjeu que posent ces définitions est la prise en compte de la mécanisation. En effet, l'usage de la mécanisation semble être une réalité aujourd'hui sur les sites d'orpaillage, qu'ils soient légaux ou illégaux. Il est donc important de poser la question de l'intérêt de maintenir une définition qui est en total déphasage avec la réalité. Par ailleurs, la mécanisation n'est pas en soi une mauvaise chose, si elle est limitée et encadrée. En effet, elle permet de réduire la pénibilité de certaines tâches sur le site tout en améliorant le rendement.

La plupart des textes législatifs et réglementaires des pays de l'espace UEMOA n'encadrent pas les techniques d'exploitation et les méthodes de traitement des minerais extraits artisanalement. Au contraire, les textes interdisent simplement l'usage de produits chimiques, d'explosifs et de tout procédé mécanisé. Or, en autorisant et en encadrant des techniques d'exploitation et des méthodes de traitement qui se rapprochent des meilleurs pratiques, les textes pourraient amener les mineurs artisanaux à s'y conformer.

Il est difficile d'envisager aujourd'hui que les orpailleurs reviennent à de pratiques manuelles qui ne permettent pas par exemple d'obtenir le même taux de récupération et niveau de pureté de l'or extrait. En effet, l'or à l'état microscopique est surtout récupérable par voie chimique. Cela est d'ailleurs confirmé par les premiers résultats du projet pilote « Or propre ».

Une telle approche peut aussi contribuer à passer de l'exploitation artisanale vers l'exploitation semi-mécanisée, si telle est la vision choisie, et certains pays sont en train de l'expérimenter, avec des résultats encourageants.³⁰

²⁷ L'article 1.25 du code minier malien de 2012 définissait l'exploitation minière artisanale comme suit : « Toute opération qui consiste à extraire et concentrer des substances minérales provenant des gîtes primaires et secondaires affleurant ou subaffleurant et en récupérer les produits marchands en utilisant des méthodes et procédés manuels et traditionnels ou mécanisés ». L'ancien code opérait également une distinction entre l'orpaillage traditionnel, défini comme la « récupération de l'or par les procédés simples (sans usage de produits chimiques) en utilisant des équipements rudimentaires » et l'orpaillage mécanisé, défini comme la « récupération de l'or par des procédés améliorés avec l'utilisation des machines et équipements ».

²⁸ Selon l'article 1.41 du Code minier de 2019, l'orpaillage se définit comme toute activité « à petite échelle consistant à récupérer l'or contenu dans les gîtes primaires, alluvionnaires et éluvionnaires à l'intérieur d'un couloir d'exploitation artisanale par les procédés manuels associant des équipements rudimentaires, sans utilisation de produits chimiques, qui peut être indifféremment appelée orpaillage traditionnel ou orpaillage artisanal ou manuel, le tout désignant la même activité exercée dans un couloir d'exploitation artisanale ».

²⁹ Bénin (article 11, décret n°2002-580 portant réglementation de l'artisanat minier) ; Burkina Faso (article 77, Code minier de 2015) ; Côte d'Ivoire (article 69, décret n° 2014-397 déterminant les modalités d'application), Niger (article 45, décret d'application 2006 encadrant l'usage des produits explosifs et chimiques).

³⁰ Un accord de partenariat public-privé a été passé entre l'État mauritanien et une société privée (ALS Mauritanie) pour la construction d'un centre de service comprenant des installations de traitement de minerai aurifère, gérées par les artisans sous la supervision de personnel spécialisé. L'objectif de cette démarche est de garder le contrôle sur l'utilisation du mercure et, à terme, d'éradiquer cette pratique en la remplaçant par des méthodes non dangereuses pour l'environnement et la santé des opérateurs ou des riverains. L'État mauritanien met à disposition du matériel de concassage et autres appareils de base pour les artisans. Des centres de traitement encadrés ont également été construits. C'est un modèle à étudier. Le Maroc a pu passer des mines artisanales à la petite mine avec un modèle similaire plus un système de subvention des mineurs.



Cela dit, décider d'introduire la mécanisation dans l'orpaillage soulève d'autres questions auxquelles il faudra répondre. Il convient en effet de déterminer :

- La technique d'exploitation et la méthode de traitement de minerai commun à l'espace UEMOA, selon les types de gisement (caractéristiques géologique et géotechnique, minéralogie des minerais rencontrés), toutes deux respectueuses de la préservation de la santé et la sécurité des orpailleurs et de l'environnement et qui assure un pourcentage de récupération de l'or satisfaisant pour tous.
- La ou les étapes du processus où la mécanisation sera autorisée : l'extraction, le concassage, le traitement?
- Le type de mécanisation autorisé et l'ampleur du niveau de mécanisation, ainsi que des critères précis pour les évaluer et assurer le suivi.

Encadré 2 : Implications spécifiques pour le projet pilote « or propre »

Régler la question de la mécanisation dans l'exploitation artisanale est primordial pour le succès et la duplication du projet pilote « or propre » et d'autres projets similaires en cours ou projetées dans la région. Il n'est pas en effet possible de reproduire cette expérience qui implique l'usage d'un outil mécanisé (outil de traitement par gravimétrie) dans l'exploitation artisanale dans des pays où la législation interdit tout recours à la mécanisation. Le paradoxe étant ici que le recours à un outil qui permettrait de résoudre de nombreux problèmes d'un secteur, notamment le contexte d'une zone réservée, serait de fait illégal.

3.2.3 Recommandation : Introduire la mécanisation à l'étape du concassage et du traitement

Partant des résultats et conclusions préliminaires du projet pilote « or propre », il est recommandé de réviser la définition de l'orpaillage.

À l'échelle communautaire, les pays membres de l'UEMOA pourraient retenir des éléments principaux de convergence et d'harmonisation des techniques et méthodes de l'exploitation artisanale.

- À ce titre, la mécanisation pourrait être introduite dans la définition de l'exploitation artisanale dans le nouveau CMC en cours d'adoption. Cela permettra ensuite à chaque État de procéder de même dans leurs codes miniers nationaux, tout en précisant les éléments requis pour une mise en œuvre effective.

À l'échelle nationale, chaque pays membre pourrait intégrer la mécanisation dans la définition à l'étape du concassage et du traitement, par le biais d'un amendement ou une révision de son code minier. Pour ce faire, ils pourraient :

- Préciser les catégories de concasseurs autorisés sur les sites (capacités, puissance, etc.) et mettre en place un système d'agrément pour l'achat et la vente.
 - Cela impliquera de mettre en place des politiques d'accompagnement pour les femmes qui étaient chargées du concassage manuel afin de compenser la perte d'activité liée à la mécanisation. Ainsi, l'on pourrait faciliter l'accès des femmes, organisées en groupement, à l'acquisition et la gestion des broyeur, ainsi que leur formation dans le maniement et l'entretien de telles machines.
- Autoriser expressément le recours aux outils de traitement par gravimétrie et mettre en place un système d'agrément pour l'achat et la vente.
 - Il s'avère important d'anticiper l'acquisition de l'outil par les orpailleurs sur les sites illégaux, afin que cet outil ne renforce pas la position dominante d'une élite sans aucune réduction des impacts sociaux et environnementaux, ainsi que les déperditions fiscales.



- Mettre en place un processus de collecte de « l'or propre » (respect des règles fiscales, environnementales et sociales) non encore pure, comme cela est proposé ci-dessous en matière de commercialisation de l'or.
- Enfin, il serait utile de mettre en place des unités de cyanuration sécurisée pour les rejets issus du processus de traitement gravimétrique, dans la mesure où le taux de récupération n'est pas totalement optimal.

L'ensemble de ces recommandations pourrait être considéré en relation avec la question plus vaste du raffinage de l'or (plus précisément le doré) produit industriellement ou artisanalement pour atteindre le degré de pureté requis par le marché international, de sorte que l'or puisse être raffiné sur place par des unités nationales ou régionales, selon le cas.

3.3 Le régime juridique du titre requis pour faire l'exploitation artisanale

3.3.1 Résultats : Un régime quasi-similaire dans l'espace UEMOA

Il existe de nombreuses similitudes entre les pays membres de l'UEMOA, notamment en ce qui concerne les points principaux suivants :

- **La dénomination du titre** : Dans la quasi-totalité des codes miniers analysés, le titre porte le nom d'Autorisation d'exploitation artisanale (AEA), à l'exception du Mali qui a introduit la notion de permis d'exploitation artisanale (PEA) depuis 2019. Il faut noter que malgré ce changement de nom du titre, ses attributs demeurent les mêmes que l'ancienne AEA sous l'égide du code minier de 2012.³¹
- **L'exigence d'une AEA pour toute exploitation artisanale** : Tous les codes miniers analysés disposent qu'aucune activité d'exploitation artisanale ne peut se faire sans une AEA. Cela signifie que toute exploitation artisanale sans titre est illégale dans l'espace UEMOA. Cette exigence est également conforme au CMC de l'UEMOA de 2003.³²
- **Les conditions d'octroi et de renouvellement** : La réglementation dans tous les pays analysés prévoit l'octroi et le renouvellement de l'AEA à la suite du dépôt d'une demande expresse.

La demande de renouvellement est conditionnée par le respect des obligations mises à la charge du bénéficiaire. Ainsi, il est exigé du demandeur qu'il fournisse la preuve que le site déjà exploité a été restauré. En effet, la plupart³³ des pays exigent en outre l'engagement à combler les trous (qui seraient creusés).

La durée de validité de l'AEA ainsi que la périodicité du renouvellement se situent dans une fourchette d'un à cinq ans.³⁴

- **Les conditions de retrait** : Le retrait est prononcé en cas de non-respect par le bénéficiaire du titre des obligations qui lui incombent. Le Burkina Faso prévoit en outre un retrait sans mise en demeure pour certaines catégorisations de violations (par exemple, en cas d'usage ou de tolérance de l'usage d'enfants sur le site, l'usage de produits chimiques prohibés, la vente illicite de substances minérales, l'abus de confiance ou d'escroquerie portant sur l'AEA).

³¹ Dans le cadre de ce document, le PEA n'est spécifié que lorsqu'il est fait référence au Mali de manière spécifique.

³² Article 5, CMC de l'UEMOA.

³³ Sénégal et Togo.

³⁴ Bénin : trois ans (article 4, Arrêté 2004-71) ; Burkina Faso : deux ans (article 78, Code minier de 2015) ; Côte d'Ivoire : deux ans (article 67, Code minier de 2014) ; Mali : trois ans (article 45, Code minier de 2012) ; Niger : deux ans (article 47, Ordonnance de 1993) ; Sénégal : cinq ans (article 56, Code minier de 2016) ; Togo : un an (article 22, Code minier de 2003).



Toutefois, on note également des disparités importantes entre les pays membres, notamment sur les questions suivantes :

- **La transmission, cession et amodiation de l'AEA** : Concernant la transmission de l'AEA, certains pays l'autorisent³⁵ tandis que d'autres l'interdisent.³⁶ Quant à la cession de l'AEA, elle est interdite dans tous les pays de l'UEMOA sauf au Togo. S'agissant enfin de l'amodiation de l'AEA, elle est autorisée dans un seul pays,³⁷ interdite dans d'autres³⁸ et non prise en compte par la réglementation des trois autres pays.³⁹
- **Le rapport entre l'AEA et les permis relatifs à l'exploitation industrielle** : On constate des disparités importantes à ce niveau. Deux pays (Burkina Faso et Mali) donnent la priorité aux permis de recherche et d'exploitation industrielle sur l'AEA. En effet, leurs codes miniers autorisent l'octroi d'un permis de recherche sur une même superficie déjà couverte par une AEA. De même, le renouvellement de l'AEA ne peut se faire sans accord préalable du détenteur du permis de recherche dans ces deux pays. Aussi, en cas d'octroi d'un permis d'exploitation industrielle, le détenteur de l'AEA doit libérer la zone, mais après indemnisation par la société minière industrielle. Par contre, la superposition du permis d'exploration et de l'AEA sur un même périmètre n'est pas autorisée dans les autres pays membres de l'UEMOA.

Tableau 6. Les dispositions légales octroyant la priorité à d'autres titres sur l'AEA

Pays	Dispositions
Burkina Faso	« L'autorisation d'exploitation artisanale de substances de mines ne peut empêcher les activités de recherche sur la superficie couverte par ladite autorisation. En cas d'octroi d'un titre d'exploitation industrielle couvrant la même superficie, l'autorisation ne sera pas renouvelée, mais le bénéficiaire aura droit à une indemnisation par le nouvel exploitant » (article 73, Code minier 2015).
Mali*	« Des zones, dénommées « couloir d'exploitation artisanale », sont réservées à l'exploitation artisanale des substances minérales et sont fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés des Mines, de l'Administration territoriale et de l'Environnement, en consultation avec les autorités des Collectivités territoriales dont elles sont du ressort [...]. Leur existence et leur situation géographique sont portées à la connaissance du public par des méthodes efficaces. Toutefois, un titre minier autre que le permis d'exploitation artisanale peut être attribué sur un couloir d'exploitation artisanale par l'administration chargée des Mines, avec l'autorisation expresse des autorités des Collectivités territoriales concernées après concertation et avis préalable des communautés locales dans les cas suivants [...]. Dans le cas où le couloir d'exploitation artisanale est attribué comme permis de recherche, Permis d'Exploitation de Petite Mine ou de grande mine, sur demande de la collectivité concernée, l'administration chargée des Mines mettra préalablement à la disposition des populations, dans les limites des superficies disponibles, un autre couloir d'exploitation artisanale » (Article 46 du code de 2019).

* Le Code minier révisé de 2019 reprend l'esprit de la disposition du Code minier de 2012. Mais il apporte des précisions, notamment sur les conditions d'octroi d'un autre permis sur le périmètre de l'exploitation artisanale (article 46 du projet de Code minier 2019).

³⁵ Burkina Faso (article 80, Code minier de 2015) ; Côte d'Ivoire (article 79, Décret n° 2014-397) ; Togo (article 22, Code minier de 2003).

³⁶ Bénin (article 3, Arrêté 2013-008) ; Mali (article 3, Décret n°2012-311) ; Niger (article 45, Ordonnance de 1993) ; Sénégal (article 60, Décret 2017-459).

³⁷ Burkina Faso (article 202, Décret n°2017-0028).

³⁸ Mali (article 3, Décret n°2012-311) ; Sénégal (article 59, Code minier de 2016) ; Togo (article 22, Code minier de 2003).

³⁹ Bénin ; Côte d'Ivoire ; Niger.



3.3.2 Enjeux : Un titre précaire et non incitatif à la formalisation

Le régime des AEA dans les pays membres de l'UEMOA est globalement précaire et ne permet pas d'inciter les acteurs de l'orpaillage à vouloir l'obtenir.

D'abord, il faut relever que les formalités tout au long de la procédure administrative (différentes autorisations à obtenir, immatriculation) pour des acteurs qui ne fréquentent jamais l'administration publique,⁴⁰ les frais engagés (connus et occultes) et l'absence ou l'insuffisance de l'accompagnement des institutions financières ou environnementales (en ce qui concerne la restauration) constituent des obstacles à la formalisation des orpailleurs. Sur un plan sociologique, les orpailleurs sont beaucoup plus disposés à discuter et écouter les chefs coutumiers, les chefs de terre, les propriétaires terriens et dans une moindre mesure les élus locaux. Ces derniers sont leur référentiel de la hiérarchie sociale. De ce fait, l'occupation d'un site d'orpaillage (« sauvage », selon la loi) ne se fait qu'après une autorisation des chefs coutumiers de la localité. C'est une réalité qu'il convient d'intégrer dans la gestion de l'AEA, quand bien même, tous les textes des pays membres sur le foncier déclarent que la terre appartient à l'État.

Ensuite, la relative courte durée de validité de l'AEA et de la périodicité de son renouvellement soulève plusieurs problèmes, notamment :

- La réticence des acteurs à réaliser des investissements innovants proposés qui ne peuvent être financièrement amortis que sur plusieurs années d'exploitation. Il suffit d'imaginer l'hypothèse qu'un groupement détenteur de l'AEA veuille acquérir l'outil de gravimétrie du projet pilote « or propre », estimée actuellement à 3 millions de Francs CFA Toutes Taxes Comprises (TTC) sans compter les équipements connexes requis (bassin, source d'énergie), pour comprendre l'importance du problème.
- L'impossibilité d'utiliser l'autorisation comme une garantie (nantissement) pour obtenir des financements auprès de certaines institutions aux fins d'acquisition de matériels et d'équipements.
- La culture de la clandestinité et de l'installation des sites « sauvages » par crainte, entre autres, du retrait de l'autorisation au terme de l'année de validité avant que le titulaire ait eu un retour sur investissement.
- Le difficile financement de la gestion des impacts environnementaux et de remise en état des sites en raison d'une trop courte durée de validité qui ne permet pas de mettre en place un mécanisme fiable pour constituer des provisions ou des cautions destinées à prévenir la remise en l'état des sites artisanaux.

Enfin, l'approche de la superposition et la cohabitation des permis de recherche et des AEA soulèvent des difficultés majeures. Certes, elle offre l'opportunité aux orpailleurs de continuer leurs activités et ainsi de générer des revenus pour leur subsistance pendant la phase d'exploration. Cependant, cette cohabitation peut mener à des conflits sociaux et juridiques et constituer un « fardeau environnemental » pour les compagnies minières au moment de passer en phase d'exploitation. Dans la perspective des sociétés minières, la question de la responsabilité pour les dégradations occasionnées par les activités d'orpaillage peut se poser. Dans la perspective des orpailleurs, la juxtaposition des titres accentue encore plus la précarité du titre mentionnée plus haut. En effet, pourquoi investir dans l'obtention et le maintien d'une AEA quand cette dernière ne pourrait pas être renouvelée à cause de l'octroi d'un permis d'exploration ou d'exploitation? Dans la même ligne, comment faire en cas de désaccord sur le niveau d'indemnisation entre la société minière industrielle et les orpailleurs détenteurs d'une AEA? Les deux pays qui prévoient cette approche ne semblent pas encadrer les modalités de négociation ni ne prévoir de barèmes ou méthodes de calcul du montant de l'indemnisation. Comment assurer qu'aucune partie, notamment les orpailleurs, ne sera lésée?

⁴⁰ On estime généralement que 80 % des orpailleurs sont analphabètes (source : entretiens menés par les auteurs).



3.3.3 Recommandation : Renforcer le statut juridique de l'AEA

Les États membres de l'UEMOA pourraient renforcer le statut juridique de l'AEA dans leur réglementation afin de le rendre attractif tout en tenant compte des réalités sociologiques dans le secteur de l'orpaillage.

À l'échelle nationale, chaque État pourrait ainsi :

- Étendre la durée de validité de l'AEA à cinq ans et la période de renouvellement à deux ans.
- Supprimer, le cas échéant, la possibilité d'une superposition de l'AEA avec un permis d'exploration.

À l'échelle communautaire, à défaut du CMC révisé, un texte communautaire spécifique sur l'exploitation artisanale qui viendrait à être adopté pourrait explicitement :

- Interdire la superposition de l'AEA avec un permis d'exploration industrielle.

En définitive, il convient de noter que ces recommandations auront plus de chance d'être efficaces si elles sont étroitement associées avec deux autres recommandations de ce rapport, à savoir (1) la mise en place de zones réservées à l'orpaillage, telles que proposées ci-dessous (section 4) et (2) le transfert de la compétence de l'octroi des AEA aux collectivités territoriales (section 3.4.3).

3.4 L'autorité chargée de la délivrance de titre

3.4.1 Résultats : Une gestion globalement très centralisée de l'AEA

Dans la majorité des pays membres de l'UEMOA, la gestion de l'AEA (octroi, renouvellement et retrait) est centralisée au niveau du ministère chargé des mines.

Dans quatre pays en particulier,⁴¹ l'avis des collectivités territoriales, notamment les communes, est requis dans le processus de délivrance de l'AEA. Les communes disposent alors d'un certain délai (par exemple, 90 jours au Burkina Faso) pour donner leurs avis. L'on pourrait se poser la question de savoir si ce délai est suffisant, en particulier lorsque les communes n'ont pas accès à ou ne disposent pas des compétences à l'interne pour analyser de manière approfondie le dossier.

Les textes ne précisent pas si cet avis s'impose à l'administration centrale ou s'il est seulement consultatif, mais il semblerait que l'administration minière tienne toujours compte de cet avis, au moins dans un pays.⁴²

Au Bénin et au Togo, les collectivités territoriales ne jouent aucun rôle dans le processus de délivrance des AEA.

Le Mali constitue une exception dans la zone, car la compétence pour délivrer les PEA a été transférée aux collectivités territoriales depuis son code minier de 2012. L'article 47 du Code minier malien de 2019 continue dans la même lignée et précise que le PEA est accordée dans les couloirs d'exploitation artisanale par les autorités des collectivités territoriales. Celles-ci sont censées tenir des registres sur lesquels sont consignées les autorisations qui sont délivrées. La pratique semble être différente sur le terrain, car ces registres ne sont pas tenus. En outre, certaines communes ne semblent pas être informées de cette compétence conférée par le Code minier depuis 2012.⁴³ Dans le processus de modernisation de la gestion et de l'administration du cadastre minier, la Direction Nationale de la Géologie et des Mines du Mali a entrepris une cartographie des sites d'orpaillage, mais il apparaît difficile d'obtenir des statistiques sur les précédentes AEA délivrées par les collectivités territoriales.

⁴¹ Burkina Faso (article 71, Code minier de 2015), Côte d'Ivoire (article 72, Décret n° 2014-397), Niger (article 46, Ordonnance de 1993), Sénégal (article 54, Code minier de 2016).

⁴² Ce serait le cas au Burkina Faso (source : entretiens menés par les auteurs).

⁴³ Source : entretiens menés par les auteurs.



3.4.2 Enjeux : La nécessité d'une gestion de proximité par le biais de la décentralisation

La décentralisation est une question capitale dans la réflexion sur les stratégies pour un meilleur encadrement de l'exploitation artisanale de l'or. Les contraintes économiques et sociales et les enjeux politiques soulèvent plusieurs questions, non forcément exclusives sur les liens entre la décentralisation et l'encadrement du secteur de l'orpaillage : (1) Quelles structures de gouvernance locale mettre en place pour maximiser les gains potentiels de la décentralisation? (2) Quelle place accorder aux institutions locales traditionnelles? (3) Comment ajuster ces institutions traditionnelles aux réformes et plus particulièrement aux réformes de décentralisation? (4) Quel peut être le rôle des institutions informelles ou traditionnelles dans la mobilisation des ressources locales?

Dans la plupart des pays francophones de l'espace UEMOA, les missions et attributions des collectivités décentralisées ne tiennent pas totalement compte ou n'établissent pas un lien efficace avec celles des institutions traditionnelles locales. Les institutions informelles sont fondées sur les coutumes, les traditions et les codes de conduite (par exemple, des contrats tacites entre les différents acteurs dans l'exploitation artisanale, la police minière traditionnelle sur les sites d'orpaillage).

Opter pour une décentralisation dans la gestion des AEA (notamment dans le processus d'octroi, de renouvellement et de retrait) présente de nombreux avantages. Ces avantages incluent le renforcement des capacités des communes, les retombées financières associées aux frais de demande d'octroi ou renouvellement de l'AEA et une proximité qui favorise un meilleur suivi des engagements des détenteurs d'AEA à moindre coût.

Toutefois, il convient de s'assurer de la mise en œuvre de conditions préalables pour assurer le succès d'un tel transfert de compétence. Ces conditions incluent notamment les ressources financières, techniques et humaines suffisantes.

Par ailleurs, opter pour une gestion décentralisée de l'AEA ne devra pas se faire au détriment de certains avantages liés à la gestion centralisée. L'un de ces avantages est d'avoir une vision globale du secteur ou encore de disposer de statistiques nationales sur le secteur en vue d'une gestion cohérente à l'échelle du pays. Ainsi, il est essentiel d'instaurer une bonne coordination et une complémentarité entre le rôle des communes et celui du gouvernement central (ministères) ou des institutions déconcentrées (préfecture, gouvernorat, régions, autres services déconcentrés de l'État), ainsi qu'une éventuelle agence autonome d'encadrement du secteur.

En définitive, il convient de peser les avantages et les inconvénients de chaque approche avant d'opter pour un système centralisé, décentralisé ou combinant les deux approches. La réponse idoine sera étroitement liée à la politique et au plan général de décentralisation en place dans chaque pays. Concevoir une politique de décentralisation en matière de gestion de l'orpaillage qui ne soit pas en phase avec la politique globale de décentralisation ne peut conduire qu'à l'échec.

3.4.3 Recommandation : Transférer la compétence de la délivrance des AEA aux communes ou accroître le degré de leur collaboration

Il ne semble pas approprié de faire des recommandations spécifiques au regard de la disparité des politiques et niveaux de décentralisation dans les pays membres de l'UEMOA. Ainsi, il serait vain de recommander le transfert de la gestion des titres miniers aux communes dans un État lorsque la politique nationale de décentralisation n'inclut pas le secteur minier dans les domaines à transférer aux collectivités territoriales. Pour ce faire, il faudrait d'abord élargir le champ des domaines à transférer dans la loi régissant la décentralisation pour faire une telle modification.



Cela dit, à l'échelle nationale, deux options peuvent être proposées en fonction de la politique de décentralisation en place dans le pays.

Option 1

Pour les pays dont la politique ou le programme de décentralisation inclue la gestion de l'exploitation minière artisanale dans les champs des compétences transférées ou à transférer aux collectivités territoriales, il serait indiqué de :

- Transférer la compétence de l'octroi de l'AEA et du renouvellement de l'AEA aux communes ; la question du retrait pourrait requérir l'avis du ministère chargé des mines afin de s'assurer que toutes les conditions pour le retrait sont remplies, en raison des risques de litiges devant les tribunaux.
- Transférer la collecte et la gestion des frais liés aux dossiers de demande d'octroi et de renouvellement aux communes afin de renforcer leur budget et leur capacité à gérer les processus de l'AEA.
- Transférer la collecte et la gestion des droits fixes liés aux AEA aux communes pour les mêmes raisons.
- Mettre en place un système de centralisation des données au niveau national dans le cadastre minier par le biais d'un mécanisme efficace de transmission des données (par exemple, l'obligation des communes à envoyer une copie des dossiers de demande d'octroi et renouvellement des AEA, ainsi que du rapport annuel sur les AEA de la zone par la commune).
- Faciliter l'obtention de certaines pièces au niveau des services déconcentrés de l'État afin que les orpailleurs et groupements n'aient pas à se rendre dans la capitale pour l'établissement de tous leurs documents.
- Mettre en place des mécanismes de suivi périodique par les instances communales sur les sites (visites et réunions annuelles).
- Exiger l'établissement d'un rapport annuel simplifié par le détenteur de l'AEA (sous forme d'un formulaire à remplir, par exemple) à déposer et afficher au niveau de la commune ; exiger que cette dernière le transmette au ministère responsable des mines.
- Exiger une réunion annuelle entre le conseil municipal et chaque détenteur de l'AEA après le dépôt de son rapport/formulaire annuel pour évaluer les succès et échecs et trouver des solutions concertées.

Option 2

Pour les pays dont la politique ou le programme de décentralisation ne permet pas ou n'envisage pas un tel transfert de compétence, il serait indiqué de :

- Requérir, lorsque cela n'est pas encore le cas, l'avis de la commune ou des communes à propos du lieu des sites artisanaux dans un délai raisonnable (à identifier de manière inclusive) avant l'octroi et le renouvellement des AEA ; cet avis devrait s'imposer à l'administration.
- Requérir l'avis consultatif des communes avant tout retrait d'une AEA, quelles qu'en soient les causes.
- Requérir la participation de représentants du conseil municipal dans toutes les opérations de suivi et de contrôle des engagements, ainsi que la collecte des impôts sur le site.
- Exiger l'établissement d'un rapport annuel simplifié par le détenteur de l'AEA (sous forme d'un formulaire à remplir, par exemple) à déposer et afficher au niveau de la commune après la transmission au ministère chargé des mines.
- Requérir la tenue d'une réunion annuelle entre une équipe représentant les structures centrales et chaque détenteur d'AEA dans les locaux de la commune concernée avec participation du conseil municipal. Cette réunion se tiendra après le dépôt de son rapport/formulaire annuel.



À l'échelle communautaire, la principale recommandation est d'encourager la décentralisation de la gestion des AEA au niveau des communes et de mettre en place des politiques et programmes d'accompagnement.

En définitive, et au regard de la place centrale et stratégique que joue la question de la décentralisation dans ses programmes dans les pays membres de l'UEMOA, la DDC pourrait jouer un rôle catalyseur dans l'appui à la mise en place d'un programme de décentralisation pour la gestion du secteur de l'orpaillage, notamment dans le cadre d'un programme sur les zones réservées d'orpaillage, tel que proposé dans cette étude.

3.5 La nationalité des bénéficiaires de l'AEA

3.5.1 Résultats : Une discrimination fondée sur la nationalité

Dans l'espace UEMOA, la nationalité des bénéficiaires de l'AEA est traitée de manière très variée. Ainsi, l'octroi d'une AEA est réservé soit uniquement aux nationaux (Côte d'Ivoire),⁴⁴ soit aux nationaux et ressortissants d'autres États sous réserve de réciprocité (Bénin, Burkina Faso, Mali),⁴⁵ soit à toute personne sans distinction de nationalité (Niger, Sénégal).⁴⁶

Dans tous les pays, l'activité est ouverte aussi bien aux personnes physiques (majeures) qu'aux personnes morales (notamment les groupements et associations).

Cela dit, aucun des trois pays concernés ne précise les processus et formalités permettant d'identifier les pays qui accordent la réciprocité à leurs nationaux en matière d'exploitation artisanale.

Par ailleurs, l'interprétation des textes permet de conclure que ces prescriptions ne concernent que le demandeur de l'AEA et non les travailleurs sur le site. Il s'agit d'une clarification importante, car cette distinction est la bienvenue. La mobilité transfrontalière des orpailleurs est une réalité indéniable, notamment dans les zones transfrontalières comme Sikasso-Korhogo-Bobo. Il semble quasiment impossible d'identifier ou de contrôler la nationalité des orpailleurs dans un secteur largement informel et peu encadré, qu'il s'agisse d'un site « sauvage » ou au bénéfice d'une AEA.

Enfin, il convient de noter que tous les codes miniers régulent les risques de conflits d'intérêts dans la gestion du secteur en interdisant à certaines catégories de personnes d'avoir des intérêts économiques dans toute exploitation minière, y compris l'exploitation artisanale. Il s'agit principalement des hauts fonctionnaires, des élus nationaux et locaux et des agents de l'administration impliqués dans la gestion du secteur.

3.5.2 Enjeux : Une discrimination ineffective et discutable

Limiter le droit de demander une AEA aux nationaux et/ou aux étrangers sous réserve de réciprocité soulève des questions à la fois sur sa pertinence et son applicabilité sur le terrain. Cela peut amener à s'interroger sur le maintien même d'une règle qui semble désormais désuète dans l'espace UEMOA.

En premier lieu se pose la question de l'intérêt de la limitation en matière de nationalité. Les arguments souvent invoqués ont trait à la nécessité de favoriser l'emploi des nationaux et de juguler des problèmes sécuritaires (grand banditisme, etc.). Dans la même ligne, les tensions entre différentes communautés peuvent entraîner la stigmatisation d'une nationalité étrangère dans un pays. Mais si telles étaient les raisons, l'on comprendrait que l'interdiction vise d'abord et surtout les orpailleurs sur le site. En effet, le bénéficiaire de l'AEA peut, et à même

⁴⁴ Côte d'Ivoire (article 65 code minier 2014)

⁴⁵ Bénin (article 53 code minier 2006), Burkina Faso (article 71 code minier 2015), Mali (article 48 code minier 2019)

⁴⁶ Niger (article 40 décret d'application code minier 2006), Sénégal (article 54 code minier 2016), Togo (article 21 code minier 1996)



souvent intérêt, à employer ou laisser travailler des nationaux sur son site, quelle que soit sa propre nationalité. Et cette préférence nationale pour les travailleurs nationaux peut être encouragée ou imposée par la législation.

Cela dit, dans le secteur de l'orpaillage, la plus grande prudence est requise sur les questions de nationalités des orpailleurs. Certaines dérives sont possibles, alors que le découpage géographique et la répartition des nationalités à travers l'Afrique de l'Ouest ne reposent pas sur une réalité sociologique. Plusieurs ethnies sont en effet installées dans plusieurs pays.

En second lieu se pose la question de l'applicabilité de ces prescriptions. En effet, comment se formalise l'octroi et le retrait de la réciprocité et quelles sont les institutions chargées du suivi dans les pays qui appliquent la réciprocité? Pour les pays qui réservent l'exploitation artisanale aux nationaux, comment assurer la compatibilité de cette restriction avec le principe de la libre circulation des personnes et le droit d'établissement dans l'espace UEMOA? L'exploitation minière fait-elle partie des secteurs sensibles pour lesquels les pays membres peuvent maintenir une discrimination basée sur la nationalité? Ces pays ont-ils notifié une dérogation au droit d'établissement comme prévu par l'article 94 du traité UEMOA ?⁴⁷

Dans tous les cas, il apparaît que ces limitations en matière de nationalité sont largement ignorées par plusieurs acteurs dans le secteur et ne sont pas appliquées. En outre, les étrangers peuvent contourner l'obstacle juridique de la nationalité en utilisant des prête-noms nationaux (individus ou coopératives).⁴⁸

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, les interdictions posées par la loi sont parfois contournées par le biais de l'usage des prête-noms. Plusieurs mécanismes et pratiques permettent aux catégories de fonctionnaires et élus exclus d'avoir des intérêts économiques dans l'orpaillage en finançant certaines opérations, notamment à partir de comptes ouverts à l'étranger.⁴⁹ Cela se traduit par l'actionnariat au sein des entités titulaires d'AEA, de l'obtention d'AEA par le biais de personnes morales créées à cet effet, du financement des opérations des sites aurifères et des circuits de commercialisation de l'or. On notera également que des pratiques similaires ont cours sur les sites illégaux ou « sauvages ».

3.5.3 Recommandation : Explorer l'établissement d'une libre circulation des orpailleurs dans l'espace UEMOA

Cette question serait mieux gérée à l'**échelle communautaire** pour tenir compte des enjeux de l'intégration régionale, tout en assurant une approche harmonisée.

Ainsi, dans le futur CMC révisé ou un texte communautaire spécifique à l'exploitation artisanale, les pays membres de l'UEMOA pourraient s'accorder pour :

- Supprimer toute exigence de nationalité pour les ressortissants de l'Union (personnes physiques ou groupements) en matière d'octroi d'une AEA dans la zone UEMOA.
- Harmoniser la question de la réciprocité ou non-réciprocité pour les personnes physiques ou morales de pays tiers à l'UEMOA, en prenant en compte la situation particulière des pays membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et non membres de l'UEMOA.

Si la réciprocité est adoptée pour les pays tiers, il conviendrait de clarifier les procédures de déclaration, suivi et retrait de réciprocité. L'idéal étant que chaque réciprocité soit accordée par et à l'Union, et non à chaque pays

⁴⁷ L'article 94 du traité constitutif de l'UEMOA se lit comme suit : « Par dérogation aux articles 92 et 93 et sous réserve des mesures d'harmonisation des législations nationales mises en œuvre par l'Union, les États membres peuvent maintenir des restrictions à l'exercice, par des ressortissants d'autres États membres ou par des entreprises contrôlées par ceux-ci, de certaines activités lorsque ces restrictions sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou par d'autres raisons d'intérêt général. Les États membres notifient à la Commission toutes restrictions maintenues en vertu des dispositions du paragraphe précédent. La Commission procède à une revue annuelle de ces restrictions en vue de proposer leur harmonisation ou leur élimination progressive. »

⁴⁸ C'est le cas de certains investisseurs chinois, selon les déclarations d'acteurs consultés dans le cadre de ce projet.

⁴⁹ Source : entretiens menés par les auteurs.



membre de manière disparate. À cet effet, une liste des pays tiers accordant la réciprocité aux pays de l'Union pourrait être tenue au niveau de la Commission de l'UEMOA.

3.6 La catégorisation des acteurs et les rapports de travail sur les sites d'orpaillageurs

3.6.1 Résultats : Une cartographie partielle de la chaîne de valeur de l'orpaillage

La plupart des codes miniers dans l'espace UEMOA ne prévoient pas une catégorisation claire des acteurs de la chaîne de l'exploitation artisanale en général et de l'orpaillage en particulier. Il est généralement fait mention du détenteur de l'AEA et de ses employés sur le site, sans autres précisions. La loi exige du bénéficiaire de l'AEA qu'il respecte le droit du travail alors que ce dernier ne comporte pas de dispositions spécifiques au secteur minier. Sur le terrain, l'on assiste véritablement à un partage de rôle tout le long de la chaîne de l'exploitation artisanale. Au-delà de ce qui paraît comme une exploitation désordonnée, il y a véritablement une hiérarchie allant du titulaire de l'AEA et/ou propriétaire du site au fournisseur de biens et services en passant par les propriétaires de trous et autres ouvriers.

Dans un effort de formaliser le secteur, certains pays exigent la possession d'une carte par les orpaillageurs.⁵⁰ C'est le cas notamment au Niger (carte individuelle d'exploitation artisanale), en Côte d'Ivoire (carte d'exploitant minier pour le titulaire de l'AEA et carte d'ouvriers miniers pour les travailleurs sur le site) et au Burkina Faso. Au Burkina Faso, en particulier, l'ANEEMAS a désormais la compétence pour délivrer les cartes d'artisans miniers.⁵¹ Ainsi le décret précité du 16 novembre 2018 prévoit quatre catégories de cartes correspondant à quatre catégories d'acteurs :⁵²

- La carte d'artisan minier exploitant.
- La carte d'artisan minier intermédiaire.⁵³
- La carte d'artisan minier collecteur d'or et d'autres substances précieuses.
- La carte d'artisan minier fournisseur de services.

3.6.2 Enjeux : La non-prise en compte d'acteurs clés dans la gestion de l'orpaillage

Les cartographies actuelles de l'orpaillage disponibles dans l'espace UEMOA ne reflètent pas totalement ou occultent une bonne partie des acteurs sur le terrain. Or, une bonne cartographie des acteurs opérant sur les sites est une condition fondamentale pour assurer un bon encadrement du secteur. Il est en effet important d'encadrer le rôle de tous les acteurs et en faire si possible des alliés.

Deux principaux facteurs expliquent cette situation. Le premier facteur est le déphasage entre l'approche des textes et la réalité sociologique. En effet, plusieurs acteurs clés sont ignorés par le système de gestion légale de l'orpaillage. Ces acteurs peuvent être répartis en fonction de la phase à laquelle ils interviennent :

⁵⁰ Niger (article 49 code minier 1993 complétant code minier 2006) ; Burkina Faso (Adoption récente par l'ANEEMAS).

⁵¹ Voir article 13, loi portant commercialisation de l'or de 2017, Burkina Faso.

⁵² Article 7 du décret du 16 novembre 2018.

⁵³ Il s'agit d'une coopérative d'artisan minier ou de personnes physique avec laquelle l'ANEEMAS conclut une convention de gestion assortie un cahier de charges sur les sites qui ne sont pas couverts par une AEA (article 9 du décret du 16 novembre 2018).



- Phase d'exploitation
 - Les propriétaires terriens sur le territoire desquels le site d'exploitation est situé. Ils accordent le droit d'exploiter l'or sur le périmètre aux détenteurs du trou et/ou aux bénéficiaires de l'AEA. Ils sont rémunérés par un certain nombre de sacs de minerai et par un loyer périodique perçu (trimestriel, par exemple). Les propriétaires terriens jouent un rôle important aussi bien dans les sites légaux qu'illégaux. Il est donc dommage qu'ils ne soient pas intégrés dans le cadre légal par l'octroi d'un rôle quelconque.
 - Le détenteur de l'AEA, qui peut se confondre ou pas avec les propriétaires de trous. Sur le terrain, il arrive souvent que le détenteur de l'AEA soit également propriétaire de certains trous sur le périmètre objet de l'AEA.
 - Les propriétaires de trous . Ce sont les employeurs directs des creuseurs. Ils sont généralement inconnus du fisc, mais connus par la police minière coutumière et les autorités locales.
 - Les agents chargés de la « police minière » non régulière. Ils sont inconnus de l'administration et sont rémunérés par un ou plusieurs sacs de minerai extrait.
 - Les creuseurs réguliers ou temporaires qui sont rémunérés pour leur force de travail, mais ne sont jamais identifiés par l'État. Ils sont rémunérés selon un partage du nombre de sacs de minerai extrait dans la journée de travail entre eux et le propriétaire du trou, qui garde la part la plus importante. Les associations d'orpailleurs essaient de s'organiser pour une plus juste répartition des revenus sur les sites, mais ils ne bénéficient pas des ressources financières nécessaires pour préfinancer l'ouverture d'un trou et briser le rapport contractuel dominant des propriétaires de trous (financiers).
- Phase de traitement
 - Les concasseuses. Ce sont généralement des femmes qui sont chargées de broyer, à l'aide de meules, les minerais extraits par les creuseurs.
- Phase de commercialisation
 - Les « collecteurs ». Ce sont des personnes qui achètent l'or avant qu'elle soit purifiée sur les sites, mais qui restent inconnues des administrations. Ils exercent parfois d'autres activités ou font partie quelquefois d'une chaîne de blanchiment de capitaux.
 - Les opérateurs ("chimistes" de circonstance) qui traitent l'or avec des produits dangereux tels que le mercure et le cyanure.
 - Les exportateurs qui sont plus ou moins déclarés à travers des comptoirs « officiels », mais dont les quantités réelles commercialisées ne sont pas maîtrisées par les administrations.

Les modes de rémunération sont harmonisés sur les sites à l'échelle de chaque pays et sont fixés pas les propriétaires terrains et propriétaires de trous.

De nombreux autres acteurs fournissent des biens et services légaux (restauration, eau, commerce, etc.) ou illicites (proxénétisme, trafic de stupéfiants, etc.).

Le deuxième facteur est la non-prise en compte de l'évolution de la technologie. Avec la mécanisation sur les sites, de nouveaux acteurs sont apparus tels que les propriétaires de concasseurs et broyeurs mécaniques. Dans la même ligne, avec l'introduction d'un outil de traitement par gravimétrie, de nouvelles catégories d'acteurs pourraient encore apparaître telles que le propriétaire, gestionnaire et/ou travailleur sur l'outil de traitement gravimétrique.



Encadré 3 : Implications spécifiques pour le projet pilote « or propre »

L'introduction et la gestion d'un outil de traitement par gravimétrie pourraient requérir la création de nouveaux emplois et fournisseurs de services sur les sites d'orpaillage, allant de la fourniture ou la location du matériel à l'entretien et la vente de pièces détachées en passant par le maniement et la gestion de l'outil de traitement gravimétrique ou des concasseurs mécaniques.

Mais, il peut également contribuer à faire disparaître certains emplois, notamment le concassage généralement réservé aux femmes.⁵⁴ Il pose également un risque pour certains acteurs de la chaîne tels que les fournisseurs de mercure et cyanure, qui pourraient donc résister à ce type de projet.

Il est donc important de revoir la chaîne de valeur de l'orpaillage pour ajuster les catégories d'acteurs habilités par la loi, dans l'optique d'introduire la mécanisation dans le secteur. Il est important que la création de nouveaux emplois puisse compenser ceux qui disparaîtront, de sorte que les catégories les plus vulnérables ne soient pas totalement exclues de la nouvelle chaîne de valeur de l'orpaillage.⁵⁵

3.6.3 Recommandation : Établir des rapports de travail innovants au bénéfice des plus vulnérables

La principale recommandation s'adresse aux États à l'**échelle nationale** pour une meilleure cartographie et une prise en compte de tous les acteurs de la chaîne.

En ce qui concerne les élites de la chaîne de valeur (propriétaires terriens, propriétaires de trous et collecteurs), l'approche pourrait être d'encadrer et officialiser leur rôle tout en en faisant des alliés. Cela suppose qu'ils soient reconnus comme acteurs dans les textes de loi et que leurs responsabilités, droits et obligations soient spécifiés. Ce faisant, il est important de veiller à ce que leurs intérêts légitimes soient préservés sans que cela se fasse au détriment des autres acteurs plus vulnérables.

En ce qui concerne les acteurs les plus vulnérables de la chaîne (creuseurs, concasseuses), il serait possible de travailler à leur octroyer un minimum de protection sociale (niveau de rémunération) et/ou de faciliter leur accès à des services sociaux de base subventionnés (soins de santé, scolarisation des enfants avec accès à une cantine, accès au petit crédit, etc.).

Ces recommandations sont évidemment très difficiles à mettre en œuvre. Aussi, il serait judicieux de les associer étroitement à la recommandation principale de mettre en place des zones réservées à l'orpaillage autour de l'outil gravimétrique, tel que proposée à la section 4. De telles zones constitueraient l'endroit idéal pour expérimenter de nouvelles relations de travail et de collaboration entre tous les acteurs de la chaîne de valeur de l'orpaillage. Les leçons tirées de telles expériences pourraient alors nourrir la négociation inclusive d'une convention collective taillée sur mesure pour l'orpaillage. De ce fait, les efforts entrepris dans certains pays, comme le Burkina Faso à travers l'ANEEMAS, pourraient servir de point de départ pour des réflexions approfondies.

⁵⁴ « Il y a un risque que les journaliers, femmes et hommes, qui réalisaient les opérations de lavage avec la table traditionnelle disparaissent, au profit de quelques personnes formées qui auront à charge le fonctionnement et la maintenance de la rampe de lavage » (ARM, 2018b).

⁵⁵ « Tout d'abord en supprimant l'usage du mercure, nous avons pu voir que les vendeurs de mercure pouvaient faire pression, d'une certaine manière, sur les artisans miniers » (ARM, 2018b).



3.7 La protection et la gestion de l'environnement

3.7.1 Résultats : Des prescriptions allégées pour le secteur de l'exploitation artisanale de l'or dans l'espace UEMOA

Tous les pays membres de l'UEMOA se sont dotés d'outils et d'instruments juridiques pour la gestion des impacts environnementaux et sociaux de l'exploitation minière en général. Ces questions sont gérées à la fois dans les législations environnementales⁵⁶ et minières.

Les textes environnementaux dans les pays membres de l'UEMOA abordent le secteur minier de manière globale, sans tenir compte systématiquement des spécificités de l'exploitation artisanale, alors même que les impacts environnementaux et sociaux de cette activité ne sont pas toujours négligeables.⁵⁷

Afin d'assurer une bonne gestion de l'environnement, les textes miniers et environnementaux de la zone UEMOA exigent l'élaboration d'une étude d'impact sur l'environnement (EIES) ou d'une notice d'impact environnementale et sociale (NIES), selon le cas,⁵⁸ assortie d'un plan de gestion environnementale et sociale (PGES)⁵⁹ et d'un plan de fermeture et de réhabilitation. Un autre élément commun de ce dispositif est la mise en place d'un fonds de garantie pour assurer la réhabilitation et la fermeture de la mine. Toutefois, ce dispositif est considérablement allégé pour l'exploitation artisanale dans tous les pays membres de l'UEMOA.

En ce qui concerne la conduite d'évaluation environnementale et sociale, la majorité des pays membres ne requiert pas une EIES ou une NIES avant l'octroi d'une AEA. Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons, notamment le fait que l'exploitation artisanale tombe généralement dans la catégorie des projets dont la probabilité des effets négatifs sur l'environnement est jugée minime ou nulle.⁶⁰ La complexité et les coûts des EIES et NIES sont également des facteurs explicatifs.

Toutefois, au Togo, une EIES simplifiée (NIES) est requise pour les sites d'orpaillage avec un nombre de personnes entre 20 et 50 sur un rayon de 500 mètres. Une EIES est requise pour les sites avec un nombre de personnes supérieur ou égal à 50.⁶¹ Le nouveau code minier du Mali requiert un permis environnemental pour l'exploitation artisanale dans les couloirs d'exploitation artisanale.⁶² Toutefois, les modalités de mise en œuvre de cette prescription doivent encore être spécifiées dans les textes d'application du nouveau code en cours d'élaboration.

En ce qui concerne le PGES, plusieurs pays optent pour l'imposition d'un cahier de charges contenant des prescriptions environnementales et sociales, auquel doit se soumettre le détenteur de l'AEA. Cependant, les documents types de ces cahiers de charges définissant le contenu minimal requis, en ce qui concerne l'orpaillage

⁵⁶ Cela inclut les prescriptions des codes de l'environnement, des codes de l'eau, des codes forestiers et leurs textes d'application. On notera par exemple les interdictions de pollution et de dégradation de l'environnement et la réglementation des conditions de prélèvement des ressources en eau et des défrichements, soumis à des autorisations préalables.

⁵⁷ On peut citer plusieurs impacts environnementaux et sociaux associés et qui sont parfois irréversibles : la destruction du couvert végétal, la dégradation des sols, la contamination des ressources en eaux, les éboulements de terrain, la pénibilité du travail, les risques pour la santé humaine et animale, la pollution atmosphérique locale, la dégradation des mœurs, la déscolarisation et l'exploitation des enfants, etc.

⁵⁸ Les États membres de l'UEMOA distinguent trois catégories de projets qui sont assujetties à des niveaux de prescriptions différentes en matière d'évaluation environnementale et sociale. Ainsi, les projets de catégorie A (projets dont les incidences sont très négatives et peuvent être ressenties dans une zone plus vaste que les sites d'installations) sont soumis à une EIES approfondie. Les projets de catégorie B (projets dont les incidences sont moins graves que ceux de la catégorie A et de nature locale) sont soumis à une NIES. Les projets de catégorie C (projet dont la probabilité des effets négatifs sur l'environnement est jugée minime ou nulle) sont soumis à une simple prescription environnementale.

⁵⁹ Le plan de gestion environnementale est un instrument d'application de l'évaluation environnementale. Il prend en charge la mise en œuvre et le suivi des mesures d'atténuation des impacts négatifs et le renforcement des impacts positifs potentiels. Il présente pour chaque impact évalué les mesures d'atténuation, le calendrier de mise en œuvre, le responsable de la mise en œuvre, le coût de réalisation et les indicateurs de vérification de réalisation et d'atteinte des objectifs environnementaux.

⁶⁰ Au Mali, la catégorie de l'exploitation artisanale mécanisée tombe dans la catégorie B et est donc soumis à une EIES (Décret n°08-346 P-RM du 26 juin 2008 relatif à l'étude d'impact environnemental et social).

⁶¹ Togo, Décret n°2017-040/PR.

⁶² Article 47, code minier de 2019 du Mali.



notamment, ne sont pas disponibles. De plus, les questions de la mise en œuvre de ces cahiers de charges et de la régularité du contrôle de conformité se posent.⁶³

En matière de plan de réhabilitation et de fermeture, tous les pays membres imposent une obligation de réhabilitation aux bénéficiaires d'AEA, principalement dans les codes miniers et leurs textes d'application.⁶⁴ Mais les textes ne précisent pas les mécanismes de mise en œuvre, les procédures de suivi et les sanctions en cas de non-respect pour le secteur artisanal. Cela dit, un pays exige que l'opérateur verse une caution de réhabilitation du site au moment du dépôt de la demande de l'AEA.⁶⁵ Toutefois, cette prescription ne semble pas encore être effective.

Par ailleurs, les activités minières artisanales sont interdites pendant la saison des pluies dans certains pays membres de l'UEMOA afin d'éviter les éboulements mortels dans les trous creusés par les exploitants artisanaux. Aussi, les aspects de protection et de prévention de la sécurité et de la santé des travailleurs et des populations sont aussi encadrés dans la plupart des pays membres.⁶⁶

Les mécanismes de suivi et de contrôle des engagements en matière environnementale et sociale sont quasi inexistantes. Toutefois, au Bénin, les textes font référence à l'obligation d'inspection environnementale pour les unités artisanales au même titre que les unités industrielles de façon générale.⁶⁷ Cela dit, la question de la mise en œuvre et du suivi demeure.

Dans tous les cas, en pratique, la quasi-totalité des sites d'orpaillage légal en activité ne respecte pas les engagements des prescriptions environnementales, si tant est-il qu'ils en disposent. La situation des sites « sauvages » n'est évidemment pas meilleure.

En définitive, l'exploitation artisanale de l'or est largement décriée parce qu'elle n'est pas accompagnée de mesures environnementales et sociales appropriées. Par conséquent, l'introduction et l'adoption de technologies plus propres, accessibles et efficaces constituent un défi majeur.

3.7.2 Enjeux : Des prescriptions en déphasage avec les impacts réels du secteur de l'exploitation artisanale dans le secteur minier

L'encadrement juridique actuel de l'exploitation artisanale semble être en déphasage avec les réalités sur le terrain.

En premier lieu, l'utilisation aveugle⁶⁸ des listes d'inclusion en tenant compte uniquement de la nature des projets sans référence au milieu d'insertion, ou parfois du nombre d'employés (Togo) est fréquente dans les pays membres de l'UEMOA. Cela conduit à considérer systématiquement l'orpaillage comme une activité

⁶³ Le cahier de charges environnementales est un document qui spécifie pour chaque exploitant les obligations techniques et les mesures environnementales permettant de réduire les impacts négatifs des activités sur l'environnement biophysique et humain. L'application effective de son contenu constitue l'une des conditions du maintien et/ou du renouvellement du permis d'exploitation.

⁶⁴ Au Mali, par exemple, le Décret n° 2012-311 du 21 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'application de la loi portant Code minier 2012 traite dans ses articles 95 et 96 des mesures préventives concernant les dommages environnementaux et l'obligation de remise en état, qui sont contrôlées notamment par les collectivités territoriales. Le Décret n°2017-628/PRN/MM du 20 juillet 2017 portant les modalités d'application de la loi minière au Niger mentionne clairement l'obligation de réhabilitation, sans préciser toutefois les mécanismes de réalisation et contrôle de mise en œuvre de cette obligation. Pour le Burkina Faso, en plus de la mention de l'obligation de réhabilitation, les précisions sont données quant au fonds de réhabilitation des sites miniers artisanaux (article 28, Code minier de 2015).

⁶⁵ C'est notamment le cas au Burkina Faso : « Le Fonds de réhabilitation, de sécurisation des sites miniers artisanaux et de lutte contre l'usage des produits chimiques prohibés est alimenté par 25% de la redevance forfaitaire payée par les bénéficiaires d'autorisation d'exploitation artisanale de substances de mine ou de carrière» (article 28, Code minier de 2015).

⁶⁶ Les aspects de protection de l'environnement et de prévention de la sécurité et de la santé des travailleurs et des populations sont aussi encadrés dans la plupart des États membres de l'UEMOA (Mali : articles 90, 93 et 95, Décret n°2012-311 ; Burkina Faso : chapitres 4 et 5, Code minier de 2015).

⁶⁷ Titre VII et article 110, Décret n°2017-332 du 06 juillet 2017 portant organisation des procédures de l'évaluation environnementale en République du Bénin.

⁶⁸ Toutefois, certains pays comme le Burkina Faso mentionnent la prise en compte de la sensibilité du milieu récepteur dans la catégorisation finale du projet. Mais cette flexibilité ne semble pas être appliquée dans le cas des projets d'orpaillage.



à impact faible ou nul. De ce fait, un simple cahier de charges ou une NIES peut s'avérer insuffisant pour certains sites d'orpaillage, notamment lorsqu'ils sont situés dans des zones sensibles (forêts, cours d'eau, zones transfrontalières, zone à haut risque sur le plan sécuritaire) ou utilisent des techniques hautement intrusives comme le dragage. Dans de tels cas, une EIES détaillée pourrait s'avérer nécessaire pour identifier les impacts aux fins de réduire ou compenser les potentiels impacts négatifs et amplifier les retombées positives.

Cela dit, toute tentative de solution devrait prendre en compte les réalités sur secteur, à savoir :

- Les coûts et la complexité de l'élaboration d'une EIES ou d'une NIES par des promoteurs qui ont des ressources financières limitées.
- L'importance des coûts de réhabilitation, surtout lorsque le risque de contamination des eaux est avéré, par rapport aux gains potentiels des orpailleurs. Le financement des opérations de réhabilitation nécessite d'importantes ressources financières qui excèdent largement la capacité financière du bénéficiaire de l'AEA, voire le niveau d'alimentation du fonds dédié au réaménagement des sites artisanaux, selon le cas.
- La mobilisation et la gestion des cautions pour la réhabilitation, en tenant compte du risque que le coût réel de réhabilitation soit plus élevé que la caution perçue de chaque bénéficiaire de l'AEA.
- Les mécanismes de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des cahiers de charges environnementales et sociales.
- La situation des sites « orphelins » et la mobilisation des fonds pour leurs sécurisation et réhabilitation.

En second lieu, le classement de l'orpaillage dans la catégorie des projets de type C (projet dont la probabilité des effets négatifs sur l'environnement est jugée minime ou nulle) se fonde en partie sur le principe de la non-utilisation de produits chimiques et des outils mécanisés. Cette interdiction, a priori légitime, n'est aucunement respectée, ce qui la rend encore plus dangereuse à cause de l'utilisation clandestine des produits sans aucune mesure d'encadrement. Il est donc important de trouver des mécanismes alternatifs à l'usage du mercure dans l'exploitation artisanale. Mais l'utilisation d'une technique de traitement gravimétrique nécessite en effet d'évaluer ses impacts négatifs et positifs potentiels afin de mieux encadrer son utilisation sur les sites.

Encadré 4 : Implications spécifiques pour le projet pilote « or propre »

Si la réduction des impacts sur l'environnement des activités d'orpaillage par le procédé du projet pilote « or propre » ne fait aucun doute (voir la section 1.3 sur l'étude de cas), il conviendrait de le faire accompagner par une prescription environnementale et sociale qui comprendrait :

- Les mesures de protection individuelles pour les opérateurs de l'outil et leurs clients.
- Les critères de choix de la localisation des installations de l'outil de traitement sur les sites d'orpaillage.
- Les dispositions appropriées pour les boues de lavage.

3.7.3 Recommandation : Adopter un cahier de charges environnementales et sociales type à l'issue d'une évaluation environnementale stratégique du secteur

Les niveaux de décision associés à la protection et la gestion de l'environnement dans le secteur de l'orpaillage sont multiples. En particulier, deux niveaux renvoient à des enjeux et des outils de gestion différents : l'échelle stratégique et l'échelle projet. Les recommandations à chaque échelle devraient permettre de réconcilier la nécessité de conduire une évaluation environnementale et sociale requise avec l'impératif d'imposer des prescriptions à la portée des acteurs de l'orpaillage.



Les principales actions devraient s'effectuer **au niveau national**.

À l'échelle stratégique, il conviendrait de réaliser des évaluations environnementales stratégiques (EES) dans chaque pays membre de l'UEMOA.

L'EES dans le secteur minier est ici l'outil qui permet de prendre en compte des enjeux environnementaux, sociaux, sanitaires et culturels pour planifier l'exploitation minière à l'échelle d'une région ou d'un pays. L'EES peut jouer un rôle important dans l'identification des zones où l'exploitation minière artisanale est souhaitable, ainsi que les conditions pour une exploitation aux retombées positives pour le développement durable. Les résultats des analyses réalisées dans ce cadre peuvent ainsi servir à identifier les zones pour lesquelles des AEA ne seront pas accordées, au regard de l'importance des impacts négatifs qui ne peuvent être atténués ou compensés de manière satisfaisante ; ou au contraire pour identifier des zones favorables à l'exploitation artisanale, telles que les zones réservées à l'orpaillage proposées dans cette étude. Ainsi, une EES basée sur une démarche d'analyse multicritère faciliterait la recherche ou le choix du couloir optimal sur la base de la prise en compte de toutes les dimensions du développement durable et des enjeux territoriaux, sociaux et environnementaux majeurs.

À l'échelle projet, il conviendrait d'utiliser les cahiers de charges environnementales et sociales type élaborés, idéalement sur la base d'une EES préalable du secteur. Ces cahiers de charges pourront être accompagnés de guides de bonnes pratiques d'hygiène, d'assainissement, de sécurité et de préservation de l'environnement applicable à l'exploitation artisanale de l'or et accessible à un grand public.

L'ensemble de ces actions pourrait être mené en partant de l'hypothèse de l'installation de l'outil de traitement de l'or par méthode gravimétrique sur les sites d'orpaillage. Ainsi, les résultats et documents qui en ressortiront pourront aisément favoriser et contribuer à la mise en échelle du projet pilote « or propre ». Leur efficacité serait également accentuée dans le contexte de la mise en place d'une zone réservée d'orpaillage.

Au niveau communautaire, la Commission de l'UEMOA pourrait alors envisager l'adoption d'une directive communautaire sur l'élaboration de guides pratiques sur la gestion environnementale de l'orpaillage. De plus, la Commission de l'UEMOA pourrait orienter ses efforts d'une part pour élaborer ou encourager l'élaboration de guides pour la réalisation d'EES du secteur minier et d'autre part, de guides de bonnes pratiques d'hygiène, d'assainissement, de sécurité et de préservation de l'environnement applicable aux activités minières artisanale y compris l'orpaillage.

3.8 La fiscalité applicable à l'exploitation artisanale

3.8.1 Résultats : Une fiscalité inadaptée et inefficace

Les systèmes de taxation de l'exploitation artisanale sont très variables d'un pays à l'autre au sein de l'UEMOA. Ils se caractérisent par une multiplicité des prélèvements aussi bien au niveau national que local. Cette situation peut rendre difficile une tentative de comparaison et d'harmonisation au sein de l'espace.

En premier lieu, la fiscalité applicable au secteur de l'exploitation artisanale en tant qu'activité relève principalement du code général des impôts de chacun des pays membres de l'UEMOA, qui prévoit des prélèvements forfaitaires appelés « impôts synthétiques » sur les activités informelles. Les activités d'exploitation artisanale de l'or, ainsi que les activités connexes à l'extraction artisanale, sont classées comme informelles selon les critères généralement retenus par les administrations fiscales.⁶⁹ Les méthodes de détermination de l'impôt et

⁶⁹ Le secteur informel est défini comme « l'ensemble des productions et des échanges de biens et de services qui échappent, totalement ou partiellement, aux lois et règles commerciales, fiscales et sociales et qui n'émargent pas, ou peu, à l'enregistrement statistique et comptable » (Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales, 2007).



de calcul sont fixées selon une nomenclature des professions et de tableaux de barèmes complexes élaborés et inclus dans le code général des impôts de chaque pays ou par voie réglementaire.

Toutefois, très peu de codes des impôts intègrent dans la liste des professions imposables celles qui sont propres à l'activité d'exploitation artisanale de minerai. Seule la législation minière malienne énumère certaines professions propres à l'activité d'exploitation artisanale et les catégorise aux fins d'imposition (elle prévoit une catégorie d'exploitation artisanale mécanisée). Il s'agit par exemple des activités de broyage, de meulage, de vannage, de gestion d'écluse à laver et de dynamitage, qui constituent des activités fournissant des services extérieurs consommés par les artisans miniers.

En second lieu, les lois minières nationales prévoient des taxes spécifiques à l'exploitation artisanale. Cette fiscalité se traduit par des taxes, des redevances et des impôts forfaitaires à acquitter au moment de la délivrance ou du renouvellement de l'autorisation, de l'extraction du minerai ou de l'exportation de l'or. Ces prélèvements se résument comme suit :

- Des droits fixes qui se composent des redevances fixes annuelles et droits fixes payés à l'octroi de l'AEA. Ce sont des montants forfaitaires acquittés en une seule fois selon une périodicité par le demandeur ou le titulaire d'une AEA, à l'occasion de l'octroi, du renouvellement, du transfert ou de l'amodiation de l'autorisation. Les droits fixes dues par les titulaires d'AEA à l'octroi du titre varient entre 2.500 et 500.000 Francs CFA selon les pays.⁷⁰
- Une taxe à l'exportation de l'or extrait artisanalement. Un montant forfaitaire est appliqué au kilogramme exporté au titre de la taxe à l'exportation. Les montants vont de 30 000 FCFA le kilogramme au Togo à 465 000 FCFA le kilogramme au Mali, sous réserve des franchises applicables.⁷¹
- Une taxe superficielle qui est un montant forfaitaire acquitté annuellement à l'hectare pendant toute la durée de validité de l'autorisation. Elle varie entre 4 milles FCFA par hectare par an (Côte d'Ivoire) et 1 million de FCFA par kilomètre carré par an au Burkina Faso.
- Une taxe proportionnelle qui consiste à appliquer un pourcentage à la valeur marchande du produit extrait. Elle varie entre 2 % et 5 %.

Le statut juridique des unités de production de l'activité d'orpaillage dans certains pays peut constituer une difficulté supplémentaire pour l'application de la fiscalité telle qu'elle est disposée actuellement. Au Sénégal, selon une étude récente (Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie [ANSD], 2018), « 39,0 % des responsables de puits ont affirmé que leurs unités de production sont constituées en associations, 36,1 % en entreprises individuelles et 10,8 % en entreprises familiales. Toutefois, il est constaté une faible part des entreprises de type personne morale (2,6 %) ». Le régime d'imposition des associations et groupements associatifs paraît plus allégé dans les pays étudiés.

Sous l'angle de l'application de cette fiscalité, la collecte de l'impôt se fait directement auprès des exploitants artisanaux sur les sites d'exploitation ou à l'occasion des événements comme le renouvellement ou la cession de l'AEA. Dans la majorité des pays membres de l'UEMOA, la collecte est effectuée généralement par des agents des administrations centrales déconcentrées. Seule la législation malienne autorise les communes à fixer les droits et taxes que doivent payer les exploitants artisanaux, sous l'accompagnement technique du ministère chargé des mines.

Les impôts et taxes spécifiques collectées sur les activités d'exploitation artisanale sont soit versés dans la caisse unique du trésor, soit alimentent directement les budgets des collectivités territoriales ou abondent des fonds destinés à la réhabilitation de sites, au développement local ou du secteur minier. Comme indiqué dans le

⁷⁰ Burkina Faso (article 4.c, Décret n°2017-0023) ; Côte d'Ivoire (Ordonnance n°2014-148) ; Mali (article 107, Décret n°2012-311) ; Sénégal (article 74, Code minier de 2016).

⁷¹ La franchise est applicable sur les 500 premiers grammes de chaque exportation au Mali.



Tableau 7, certaines catégories de taxes et d'impôts alimentent le budget national, d'autres le budget communal, tandis que d'autres sont répartis entre les deux.

Tableau 7 : Synthèse des impôts et taxes susceptibles d'être acquittés par les exploitants artisanaux

N°	Types des impôts, taxes, redevances et droits	Pays	Administration compétente/destination budgétaire
Exploitant minier artisanal			
Taxes spécifiques sur les produits et services miniers			
1	Taxe d'octroi et de renouvellement de l'AEA.	Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali	Administration centrale/Taxe fait l'objet de répartition entre les collectivités. Budget des collectivités chargées de la gestion de la délivrance des autorisations (Mali). Budget national : recettes de services (Burkina Faso).
2	Taxes superficielles	Burkina Faso, Niger, Mali, Sénégal, Côte d'Ivoire	Administration centrale/Taxe fait l'objet de répartition entre les collectivités/alimente en partie les différents fonds miniers créés pour financer le développement local/La recherche/La promotion du secteur minier.
3	Taxe d'exploitation artisanale : 2.5 % à 3 % de la valeur marchande du produit.	Niger, Côte d'Ivoire	Impôt local/budget des collectivités.
4	Taxe rémunératoire sur la carte d'exploitant minier artisanal (carte de creuseur, d'acheteur, etc.).	Mali, Burkina Faso, tous les pays où est instituée la carte d'orpailleur ou d'accès aux sites	Administration responsable des mines/ Structures d'encadrement du secteur ANEMAAS (Burkina Faso). Recettes destinées à financer le fonctionnement des services.
5	Taxes sur les tests et les certifications (poinçonnage) dans les laboratoires et bureaux des administrations.	Tous les pays	Redevances pour services rendus affectées au fonctionnement des services.
Impôts acquittés au titre des activités exercées			
1	Contribution à un impôt synthétique diversement appelé selon les pays (contribution du secteur informel, contribution des microentreprises, impôt synthétique).	Burkina Faso, Mali	Administration centrale pour le compte des budgets des collectivités territoriales (impôt local).
2	Taxe sur les moyens de transport du minerai (taxe sur les vélocipèdes, vignettes).	Tous les pays	Administration locale (communes) pour le compte des budgets des collectivités territoriales.
3	Taxe sur attestation de transport des produits d'exploitation artisanale.	Burkina Faso, sans précision si le transport des produits artisanaux est concerné.*	Administration centrale.
4	TVA sur les ventes d'or en régime intérieur.	Tous les pays	Administration centrale/budget national.
Comptoirs d'achat et de vente de l'or issu de l'exploitation artisanale, semi-mécanisée, petite mine			
1	Taxe à l'exportation de l'or.	Tous les pays à des taux de prélèvement différents entre 3 % et 5 %.	Administration centrale/budget national.
2	Frais de dépôt de la demande d'agrément pour acheteur des comptoirs.	Tous les pays	Administration centrale/budget national/fonds spécifiques. Appelées recettes de services, il s'agit d'une redevance pour services rendus.
3	Caution des comptoirs.	Tous les pays sauf le Niger.	Restitués au titulaire de l'agrément.
4	Impôts suivant le régime normal d'imposition (IS, TVA, impôt sur les salaires, brevet, etc.).	Tous les pays	Administration centrale/budget national.
5	Taxes douanières et redevances à l'exportation.	Tous les pays	Administration centrale/budget national.

* « Le Sénégal a entrepris un processus de rénovation des comptes nationaux, avec 2014 comme année de base. Cet exercice a nécessité la révision des sources de données qui a révélé une couverture insuffisante de certains sous-secteurs d'activité dont l'orpaillage » (ANSD, 2018).



On notera enfin que peu de pays mettent à contribution les organisations des exploitants artisanaux (syndicats, groupements et autres) ou les collectivités territoriales pour la définition des niveaux d'imposition des exploitants artisanaux, ainsi que pour la collecte des taxes et impôts. À ce niveau, le projet pilote « or propre » illustre l'importance d'impliquer les communes dans l'organisation, l'encadrement et l'accompagnement financier des exploitants artisanaux.

3.8.2 Enjeux : La complexité et la gestion centralisée de la fiscalité applicable au secteur de l'orpaillage

Les difficultés liées à la détermination des impôts et taxes à payer, à leur administration et leur collecte auprès des orpailleurs tiennent à plusieurs facteurs :

- La multiplicité et la superposition des taxes, redevances et impôts à payer en numéraire à des administrations différentes, alors que certains acteurs de la chaîne sont rémunérés en nature (sacs de minerais). Le nombre élevé de droits et taxes à acquitter et les méthodes de détermination du montant à payer pour lesquels ils n'ont pas été associés influencent le comportement de cette catégorie d'agents économiques. Les artisans miniers ne sont pas prêts à payer plusieurs fois (au titre de taxes spécifiques sur le minerai, pour l'exercice de l'activité et sur le revenu, comme le répertorie le tableau 7 ci-devant), ayant le sentiment de payer « trop d'impôts ». Ils sont alors tentés de se soustraire par tous les moyens au paiement de droits et taxes qui « les appauvrit » sans réellement apporter des solutions à leurs problèmes quotidiens (accès à l'eau, santé, sécurité sur les sites, scolarisation des enfants, etc.). Il n'est pas possible dans le système d'imposition actuel des artisans miniers de payer ses droits et taxes en nature (minerai).
- La collecte des droits et taxes effectuée par plusieurs administrations sur le même périmètre (chargées des finances et des mines, conseil communal) crée la confusion dans les esprits d'une population en majorité analphabétisée et renchérit le coût de la collecte des recettes dans ce secteur d'activité. Une approche innovante pour collecter les taxes fixées par délibération du conseil communal auprès de tous les acteurs sur les sites miniers artisanaux est expérimentée au Mali. Certaines communes associent les exploitants artisanaux, la police traditionnelle minière, les chefs coutumiers et les propriétaires terriens au processus de collecte, en contrepartie de paiement de ristournes dont les montants sont préalablement discutés. Cette formule de collaboration n'est cependant pas encadrée par un texte pour le moment. En outre, le versement des primes et des ristournes en contrepartie des services rendus par les intermédiaires n'est pas conforme aux dispositions légales en matière de comptabilité publique. Mais, toujours est-il que l'association des acteurs à la collecte des impôts, droits et taxes semble beaucoup plus efficace et mieux acceptée sur les sites qu'une collecte d'impôts et taxes effectuée par des fonctionnaires, même communaux, dont la présence est souvent indésirable sur les sites d'orpaillage.
- La nomenclature des professions prévue par le code des impôts ou les textes réglementaires ignore certains acteurs de la chaîne qui échappent ainsi à toute imposition. Cela pourrait s'expliquer par une méconnaissance de l'organisation du sous-secteur par les administrations ou les difficultés à enregistrer les unités de production artisanale. La méthode classique de l'administration fiscale centrale est d'immatriculer au préalable les contribuables dans ses registres aux fins d'un suivi et d'une imposition réguliers. Or, les unités de production artisanale ne s'immatriculent pas et ne possèdent aucun document administratif pouvant permettre de les identifier (ANSD, 2018). Cette méthodologie semble alors incompatible avec les particularités de l'activité d'exploitation artisanale de l'or telles que la mobilité des acteurs et le caractère informel de l'activité qui se mène loin des administrations centrales.
- La concurrence entre la fiscalité nationale et locale. Les méthodes de détermination des impôts, droits et taxes et les niveaux de prélèvements applicables au secteur sont généralement arrêtés d'office au niveau central et la collecte est effectuée par des administrations centrales éloignées des réalités du terrain. Cela a pour conséquence de créer un désintérêt des collectivités locales à exercer une surveillance sur ces activités et à aider à la collecte des taxes, notamment lorsqu'il s'agit de taxes qui ne sont pas directement



reversées dans leurs budgets. L'exemple au Mali montre que responsabiliser les collectivités locales et leur déléguer les compétences permet aux collectivités de déterminer et fixer des niveaux de cotisations fiscales et de taxation qui tiennent compte de la capacité contributive de chaque activité professionnelle sans en occulter aucune. L'implication des collectivités, des organisations syndicales, des groupements et des exploitants permet d'effectuer une collecte apaisée et optimale des impôts, droits et taxes sur toute la chaîne de valeur de l'exploitation artisanale de l'or.

- « La compétence réduite des communes en matière de fiscalité locale, ainsi que la part résiduelle des taxes collectées affectées aux budgets des collectivités territoriales, ne permet pas à celles-ci d'investir dans les équipements sociaux de base afin d'offrir des services qui motivent les exploitants artisanaux à s'acquitter de leurs impôts » (Centre d'Information, de Formation et d'Études sur le Budget, 2019). L'État central pourrait envisager de renoncer aux droits et taxes spécifiques collectés sur les activités de l'exploitation artisanale (taxes superficielles, droits fixes, taxe à l'exportation de l'or, taxe d'octroi et de renouvellement de l'AEA) afin qu'ils alimentent directement les budgets des collectivités.

Les écarts constatés en matière de taxes à l'exportation de l'or instituée par les pays membres de l'UEMOA expliquent en partie le développement de la fraude. Par exemple, l'or produit artisanalement au Mali et au Burkina Faso est acheminé frauduleusement vers le Togo pour être exporté, en raison d'une faible taxation à l'exportation de l'or pratiquée par ce pays. C'est l'une des conséquences d'une disparité prononcée dans la fixation des impôts, taxes et redevances entre les pays membres de l'UEMOA.

3.8.3 Recommandation : Une gestion inclusive et de proximité de la fiscalité applicable au secteur

Les États membres de l'UEMOA peuvent entreprendre des actions à l'échelle nationale et communautaire afin de renforcer la collecte et assurer une meilleure redistribution des revenus de l'exploitation artisanale de l'or.

À l'échelle nationale, cela pourrait se traduire par les éléments suivants :

- Adopter un régime d'imposition spécifique à l'orpaillage beaucoup plus adapté que le régime applicable à l'exploitation minière dans son ensemble.
- Réduire le nombre d'impôts, droits et taxes à acquitter par les artisans miniers et opter pour un collecteur unique ou tout au plus réduire le nombre d'administrations collectrices.
- Définir des critères de tarification et/ou d'imposition des activités d'exploitation artisanale; identifier et codifier les activités imposables; désigner et responsabiliser les personnes devant liquider et collecter l'impôt sur la base d'une cartographie actualisée des acteurs de la chaîne de valeur.
- Donner plus de responsabilités aux collectivités territoriales dans la fixation des taux/montants et la collecte des impôts. Cette recommandation devra être associée étroitement avec celles concernant le transfert de compétences aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Selon le cas, les représentants des communes pourront :
 - Collecter eux-mêmes les impôts ou taxes (lorsque la loi le permet).
 - Être systématiquement associés aux équipes de collecte des impôts et taxes sur le site.
- Associer les organisations socioprofessionnelles des exploitants artisanaux à la collecte des taxes. Cela peut passer par une légalisation des pratiques éprouvées en cours et par l'officialisation du rôle de certains acteurs de la chaîne. Le propriétaire terrien ou les responsables des organisations des exploitants peuvent par exemple ainsi devenir des alliés dans la collecte des impôts sur les sites. En effet, connaître la nature et le contenu des contrats tacites qui existent entre acteurs et les valeurs et montants en termes de rémunérations perçues et versées et des profits réalisés peut aider à garantir le respect par tous des obligations de paiement des droits, taxes et impôts qui seraient fixées par les autorités communales.



Toutefois, cette option nécessite de veiller à ce que leurs intérêts ne soient pas lésés afin d'assurer leur totale adhésion, tout en ne pénalisant pas les autres acteurs de la chaîne. Le risque étant que certains maillons soient finalement doublement imposés (au profit des élites traditionnelles et au profit des caisses de l'État et de la commune). Pour ce faire, les options incitatives suivantes peuvent être explorées :

- L'accès à des services sociaux de base qui soient financés directement par le biais des impôts collectés sur les acteurs au bas de la chaîne de valeur et affectés spécifiquement à cet effet.
- L'accès à des équipements augmentant le rendement de leurs activités à l'intérieur des zones réservées ou couloirs d'orpaillage (forage d'eau, énergie solaire, outil de traitement gravimétrique, unité de fonderie, etc.) ou financés par la commune pour les acteurs situés en haut de la chaîne.
- Appliquer un taux zéro de droits et de taxes de douanes à l'importation sur une liste d'équipements exclusivement ou essentiellement utilisés dans l'exploitation artisanale, dont le parfait exemple serait l'outil de traitement gravimétrique.
- Instituer un système de retenue à la source des montants dus au titre des taxes sur l'or. Mais cela nécessite de maîtriser les quantités d'or qui sont vendues.
- Intégrer les nouvelles technologies dans la gestion de ce secteur d'exploitation artisanal, notamment par l'identification des orpailleurs par des cartes à puce, le recensement et la surveillance par drone, ainsi que les moyens modernes de transfert d'argent ou les paiements quotidiens par acomptes, étant donné le faible taux de bancarisation des orpailleurs. Certaines de ces technologies sont en cours d'expérimentation dans la gestion du secteur informel dans certains pays, comme le Burkina Faso.

À l'échelle régionale, la principale recommandation serait de fixer une fourchette de taux applicable par les pays membres au titre de la taxe à l'exportation de l'or produit artisanalement. Cela pourrait contribuer à réduire la pratique de la fraude de l'or qui prend de plus en plus d'ampleur.

3.9 La commercialisation de l'or

3.9.1 Résultats : Une réglementation non appliquée

La commercialisation de l'or se fait dans un contexte juridique et réglementaire globalement bien élaboré dans les pays de l'UEMOA. En général, l'État central organise le commerce de l'or issu de l'activité artisanale par le biais de plusieurs organes (comptoirs d'achat d'or ou bureau d'achat et vente d'or brut) et/ou personnes physiques (acheteurs, coursier minier) qui doivent être agréés pour exercer leur activité sous le contrôle du ministère chargé des mines et/ou d'agences chargées de lutter contre la fraude de l'or. Un agrément préalable est exigé des personnes morales (Burkina Faso) et des personnes physiques (Côte d'Ivoire) contre le paiement d'un droit fixe lors de la délivrance de celui-ci. Le demandeur doit présenter une attestation de relevé bancaire présentant un solde créditeur allant de 2 à 5 millions de FCFA pour justifier de sa capacité financière. Certains États, comme le Burkina Faso, exigent en plus le dépôt d'une caution auprès du trésor public (5 millions de FCFA) qui est restituée après qu'il soit établi que la société ou le bureau n'est pas redevable à l'État à quelque titre que ce soit.⁷² Au Sénégal, les principaux acheteurs de l'or provenant de l'activité artisanale d'extraction sont en proportion de 54,5 % de sénégalais (hors bijoutiers sénégalais), suivis des acheteurs non sénégalais avec une proportion de 39,5 %. Suivent les bijoutiers sénégalais dans une proportion de 6,0 % (ANSD, 2018).

⁷² Article 7, Arrêté interministériel n°09-001 du Burkina Faso.



Dans la pratique, la chaîne de commercialisation de l'or produit artisanalement semble mal maîtrisée par les États⁷³ et implique plusieurs acteurs connus ou non, qui sont plus ou moins respectueux de la réglementation ci-dessus rappelée.

- Les collecteurs ou coursiers miniers agréés auprès des comptoirs ou bureaux d'achat ou qui sont mandatés par le titulaire d'AEA ou encore les acheteurs indépendants dans le cas des sites dits « sauvages ». Ils achètent sur les sites le minerai qui n'est pas encore « raffiné » (en poudre) auprès des orpailleurs (producteurs artisanaux). L'or devra ensuite subir une opération de fusion pour le débarrasser des impuretés (Burkina Faso, Mali, Niger).⁷⁴ Les collecteurs et les coursiers ne sont pas pour la plupart du temps immatriculés (ANSD, 2018) ou connus des administrations, elles qui ne sont pas présentes sur les lieux d'exercice de cette activité.
- Un « affineur » procède à un premier affinage lorsque le comptoir d'achat de l'or ne possède pas lui-même les équipements nécessaires pour procéder à cette opération de fonte du minerai qui a été collecté sur les sites. Cette profession n'est généralement pas réglementée et ces acteurs sont inconnus des administrations. L'affinage se fait en tous lieux sur le territoire national.
- L'or « affiné », lorsqu'il est détenu par les producteurs artisanaux, doit dans le principe être revendu aux comptoirs d'achat ou aux bureaux professionnels d'achat et de vente d'or brut qui ont l'exclusivité de l'autorisation d'exporter, excepté au Niger où il n'existe pas encore de comptoirs. Chaque comptoir peut également mettre en place un réseau d'intermédiaires à qui il confie la collecte de l'or auprès des orpailleurs. Ceux-ci sont détenteurs d'une carte qui justifie qu'ils travaillent au nom et pour le compte d'un comptoir d'achat d'or (Burkina Faso, Côte d'Ivoire). Le ministère chargé des mines est tenu informé de l'identité et de la zone d'activité de l'intermédiaire. Quant au prix d'achat ou de vente de l'or, il est discuté librement entre le collecteur ou l'acheteur indépendant, l'orpailleur ou le propriétaire du trou. Ce sont les comptoirs ou bureaux d'achat et de vente d'or brut qui déterminent généralement le prix de l'or en fonction de la valeur du carat sur le cours international.⁷⁵ Hormis les intermédiaires, certains comptoirs disposent d'agences dans les villes proches des sites ou sur les sites. Les agents travaillant dans ces bureaux sont des employés du comptoir agréé (coursier minier en Côte d'Ivoire) qui agissent au nom, pour le compte et sous le contrôle de ceux-ci. L'on note cependant malgré cette réglementation la présence d'acheteurs dits « indépendants ».

La commercialisation de l'or dans les pays membres de l'UEMOA s'effectue pour une grande part vers des destinations autres que l'espace communautaire en raison des prix d'achat jugés plus rémunérateurs ainsi que de la faible capacité de l'industrie des États membres à le transformer ou l'utiliser dans la chaîne industrielle. Les exportateurs d'or produit artisanalement doivent accomplir certaines formalités préalables et prendre les dispositions pour rapatrier les recettes d'exportation.⁷⁶ Pour les cas de ventes à l'exportation, les comptoirs sont tenus de recourir aux services de commissionnaires agréés en douane. Ils doivent constituer un dossier d'exportation à cet effet et procéder au poinçonnage préalable de l'or auprès des administrations compétentes en la matière (Côte d'Ivoire, Burkina Faso⁷⁷). Des exigences qui ne sont pas respectées au regard des difficultés qu'éprouvent les États à appréhender de manière exhaustive les statistiques sur les quantités et les valeurs relatives à la production de l'exploitation artisanale de l'or justifient que les flux matières et flux financiers ne suivent pas le canal officiel, tel qu'indiqué ci-dessus.

⁷³ « Le Sénégal a entrepris un processus de rénovation des comptes nationaux, avec 2014 comme année de base. Cet exercice a nécessité la révision des sources de données qui a révélé une couverture insuffisante de certains sous-secteurs d'activité dont l'orpaillage » (ANSD, 2018).

⁷⁴ Généralement les lois réglementant la commercialisation de l'or indiquent que l'or objet de commercialisation doit être présenté sous forme de pièces, lingots ou barres titrés ou présentés sous les formes standards de commercialisation. Voir par exemple la loi n°2017-0028-2017 du Burkina Faso (article 6).

⁷⁵ « Au Sénégal, « 80% des orpailleurs vendent le gramme d'or entre 20 000 FCFA et 20 500 FCFA, 17% à un montant supérieur à 20 500 FCFA et 3% d'entre eux le cèdent à moins de 20 000 FCFA » (ANSD, 2018).

⁷⁶ Cette obligation de rapatriement des recettes résultant de la vente de l'or extrait et exporté résulte de la réglementation monétaire édictée par la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest.

⁷⁷ Article 160, Décret n°2017-0023.



La pratique est que l'activité de comptoirs d'achat et de vente d'or est exercée dans la plupart des États par des personnes physiques ou morales qui opèrent dans d'autres secteurs d'activités (import/export, commerce général) ou qui sont en même temps titulaires d'AEA, de permis de recherche ou agréés comme bureau de change. Dans un tel contexte, il est difficile pour les administrations d'assurer un contrôle efficace, d'avoir une traçabilité du minerai, de connaître le circuit réel de commercialisation et d'appréhender les transactions sur ce produit qui peut être facilement exporté sans l'accomplissement des formalités requises. En effet, le texte réglementaire instituant cette activité réglementée n'interdit pas au détenteur d'exercer d'autres activités. Il en résulte que les exigences de conformité aux dispositions réglementaires ne sont pas strictement observées.

Les difficultés d'accès des unités d'exploitation aux sources classiques de financement (banques, institutions financières, microcrédit) ont favorisé l'émergence d'une catégorie d'acteurs appelés parfois « les financiers » dans certains pays membres de la zone UEMOA. Ceux-ci apportent les ressources financières nécessaires à l'extraction, la fusion et l'affinage de l'or. Ils ont en priorité le monopole pour acheter le produit final (or doré) qu'ils revendent au plus offrant ou qu'ils exportent. Ils ne sont pas connus dans la plupart des cas par les administrations responsables de la gestion du secteur.⁷⁸ Leur emprise sur le secteur artisanal a été favorisée, entre autres, par la suppression dans certains pays de l'espace UEMOA des comptoirs d'achats publics qui avaient le monopole de la collecte de l'or produit artisanalement. La combinaison de ces facteurs explique le développement du phénomène de la fraude qui caractérise la commercialisation de l'or et qui prend de l'ampleur dans certains pays membres de l'UEMOA depuis quelques décennies. Cette fraude s'est exacerbée avec le développement du terrorisme dans la région, que cette activité pourrait contribuer à financer (OCDE, 2018b).

La conséquence de cet état des lieux est que les exploitants artisanaux vendent simplement au plus offrant sans autre considération.

3.9.2 Enjeux : La traçabilité de l'or et les pratiques frauduleuses

La commercialisation de l'or produit artisanalement est difficilement maîtrisée par les administrations des pays membres de l'UEMOA.

Les principales difficultés tiennent à la traçabilité de l'or extrait, à l'identification des acteurs, à la maîtrise des prix de référence de la vente de l'or, à sa destination et à la transparence des transactions. Le traitement final de l'or est fait dans des installations qui ne peuvent être aisément localisées par les administrations. Les transactions sur les produits sont librement effectuées entre acheteurs et vendeurs au prix courant et les paiements sont effectués en espèces. Les acheteurs de tout bord sur ce marché non régulé ne sont pas tenus de justifier l'origine de leur fonds, leurs achats étant effectués sur les sites sans aucune formalité (délivrance de factures ou de pièces justifiant de l'origine de l'or ou de l'identité du producteur) ou d'obligation de paiement par chèque. Les administrations éprouvent de la difficulté à appréhender les transactions et à taxer le commerce de l'or produit artisanalement. En effet, pour les administrations, plusieurs questions liées au circuit de commercialisation méritent réponse ou clarification préalable : qu'est-ce qu'il faut taxer, en référence à quels taux, volume ou valeur ? À quel moment de la transaction faut-il taxer ? Et qui taxer ?

Bien que certaines législations nationales⁷⁹ imposent aux comptoirs d'achat et de vente d'or de domicilier les flux de revenus générés par leurs opérations d'exportation auprès d'une banque intermédiaire agréée, dans la pratique, certains gérants des comptoirs disposent de leurs propres circuits de transferts de fonds en collaborant

⁷⁸ Selon le rapport de l'ANSD, il ressort de l'analyse des données que « près de neuf (9) unités de production sur dix (10) ne disposent pas de la plupart des documents administratifs. Les données montrent que la quasi-totalité des unités de production n'a ni NINEA (99,2%), ni registre de commerce (98,0%), ni permis artisanal (98,4%). Le document administratif le plus fréquemment détenu par les unités de production est la carte d'orpailleur (40,6% des unités de production en disposent) » (ANSD, 2018).

⁷⁹ C'est le cas au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire (article 174.ix de l'Arrêté 002/MIM/CAB).



avec des commerçants qui réalisent beaucoup d'opérations à l'importation et à l'exportation.⁸⁰ Ainsi, l'or est utilisé de plus en plus comme une monnaie alternative pour contourner la réglementation ouest-africaine sur le contrôle des changes et le rapatriement des devises étrangères (OCDE 2017). Un rapport du Groupe d'Action Financière (GAFI) publié en juillet 2015 a conclu que « les caractéristiques réglementaires du marché de l'or dans un certain nombre de pays font qu'il est intéressant pour les groupes criminels organisés de posséder des entreprises de vente d'or au comptant afin de placer et d'intégrer les produits illicites », notamment en raison du fait que la plupart des transactions concernant l'or sont effectuées « en espèces (...) [et] de façon anonyme ».⁸¹

Dans l'espace UEMOA, certains pays, comme le Niger, ont essayé d'offrir à l'achat de l'or sur les sites un prix incitatif plus élevé que celui du marché informel. Le projet semble n'avoir pas eu le succès escompté pour plusieurs raisons. On peut mentionner la présence d'acheteurs d'or avec des ressources financières très importantes d'origine criminelle sur les sites, la méfiance des artisans miniers vis-à-vis de l'administration étatique et la forte influence des propriétaires de trous. Le fait est que cette formule semble n'avoir pas pris en compte le fort lien de dépendance entre orpailleurs et propriétaires de trous et/ou détenteurs d'AEA, empêchant les premiers de vendre librement leur production. Briser ce lien de dépendance en fournissant des services sociaux de base aux couches les plus vulnérables de la chaîne est donc un impératif pour le succès.

3.9.3 Recommandation : Mettre en place des circuits de commercialisation basés sur la certification de l'or artisanal « propre »

Prenant appui sur les leçons du projet pilote « or propre », et notamment l'opportunité de produire un « or propre » sur le plan environnemental et social, ouvrant ainsi l'accès à des filières formelles et rémunératrices, il serait indiqué de penser aux actions suivantes :

- Introduire et définir les notions juridiques d'« or artisanal propre » sur la base de normes environnementales, sociales et fiscales. L'objectif est d'élaborer un mécanisme incitatif de rachat applicable à cette catégorie d'or artisanal.
- Introduire des labels de certification « or propre » qui attestent que cet or a été produit de manière responsable et dans le respect de certains critères stricts (y compris l'usage d'un outil de traitement non polluant tel que celui du projet pilote « or propre »). À cet effet, il serait indiqué de s'inspirer, adapter ou intégrer des labels de certification déjà existants tels que le code pour l'atténuation des risques dans l'activité minière artisanale et à petite échelle, s'engageant dans un commerce formel et transparent⁸² de l'Alliance pour une Mine Responsable (ARM).⁸³
- Élaborer et adopter au plan national et communautaire un référentiel d'indicateurs de mesure de développement durable des collectivités pour accompagner le programme visant un « or artisanal propre » afin de rendre compte aux entreprises qui achètent cet or certifié qu'elles participent effectivement à améliorer les conditions de vie des communautés d'artisans miniers.
- Mettre en place un réseau officiel de guichets d'achat, de commercialisation et d'exportation de l'or, notamment dans les zones réservées d'orpaillage.

⁸⁰ Sources : entretiens menés par les auteurs.

⁸¹ FATF and APG (2015), Money laundering and terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold, FATF, Paris and APG, Sydney, p. 6. Traduction des auteurs.

⁸² Il s'agit du Code pour l'atténuation des Risques dans l'Activité minière artisanale et à petite échelle, s'engageant dans un commerce Formel et Transparent, ou le code CRAFT (ARM, 2018a).

⁸³ Fondée en 2004, l'ARM est reconnue mondialement comme leader et pionnière de l'activité minière responsable artisanale et à petite échelle. La vision est de faire de l'activité minière artisanale et à petite échelle une activité formelle, organisée et rentable utilisant des technologies efficaces qui soit socialement et écologiquement responsable.



À l'échelle communautaire, la Commission de l'UEMOA pourrait encourager les pays membres à instituer des labels de certification « or artisanal propre » au plan national, qui serviront de tremplin pour passer progressivement à l'adoption d'un standard communautaire sur le long terme. Les États membres de l'UEMOA pourraient utilement s'inspirer du Mécanisme de certification régional adopté dans le cadre de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs, qui met en place un Manuel de certification afin de garantir que les produits sont exempts de tout vice en amont et en aval de la production.⁸⁴

En définitive, ces recommandations devront être étroitement associées à la création de zones réservées d'orpaillage.

⁸⁴ Pour plus de détails sur le Mécanisme, voir Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (2016).



4.0 Une recommandation intégrée pour un meilleur encadrement juridique de l'orpaillage dans l'espace UEMOA : la création de zones réservées d'orpaillage

Les pays membres de l'UEMOA peuvent, à l'échelle nationale et régionale, mettre en œuvre les recommandations proposées dans les sections précédentes à travers une approche « à la carte ». Il est en effet possible de sélectionner les éléments qui semblent pertinents pour les adapter à chaque contexte.

Cependant, il est recommandé d'adopter une approche intégrée qui permettrait, sur le moyen et long terme, de mettre en œuvre, ajuster et compléter l'ensemble des recommandations précédentes. Cette approche présente d'abord l'avantage d'accroître les chances de succès des recommandations, contrairement à des approches isolées. Elle permet ensuite et surtout d'optimiser les opportunités offertes par le projet pilote « or propre ». Enfin, elle peut contribuer à l'élaboration ou le renforcement d'un programme national ou régional d'encadrement de l'orpaillage. Un programme ambitieux de ce type pourrait être pris en charge par les gouvernements, les collectivités territoriales, les instances de l'UEMOA et des partenaires techniques et financiers tels que la DDC.

L'approche intégrée consiste à la mise en place de « zones réservées d'orpaillage ». Avant d'analyser les principales étapes et conditions pour le succès d'une telle approche, il convient de justifier la pertinence et présenter les avantages de ce type de zones.

4.1 La nécessité de la création de zones réservées d'orpaillage dans l'espace UEMOA

4.1.1 Tirer des leçons des expériences des « couloirs d'orpaillage »

Le concept des zones d'orpaillage n'est pas nouveau⁸⁵ en ce sens que plusieurs pays en développement expérimentent déjà des zones similaires. La désignation de couloirs d'orpaillage ou de zones réservées à l'exploitation artisanale est prévue dans plusieurs pays du continent. Dans les pays où ces couloirs sont prévus par la réglementation, la gestion se fait soit par l'administration des mines à travers ses services déconcentrés avec la participation des collectivités territoriales, soit inversement.

Certains pays membres de l'UEMOA ont également prévu de telles zones dans leurs textes miniers (Mali, Sénégal), tandis que d'autres planifient leurs créations (Burkina Faso).

Au Mali, le Code minier de 2019 reconduit les couloirs destinés à l'orpaillage, qui étaient déjà prévus dans le code de 2012. Les périmètres sont fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés des mines, de l'administration territoriale et de l'environnement.⁸⁶

Au Sénégal, les couloirs d'orpaillage sont fixés par arrêté du ministre responsable des mines.⁸⁷

⁸⁵ Voir les travaux du BGR sur les mines artisanales et à petite échelle (BGR, 2017).

⁸⁶ Article 46, Code minier de 2019. Le nouveau projet de Code minier du Mali définit le Couloir d'Exploitation Artisanale comme suit : « la bande de terrain libre de tout titre minier déterminée par l'administration chargée des Mines conjointement avec les services chargés de l'Administration territoriale et de l'Environnement, dévolue aux collectivités territoriales et réservée exclusivement à l'exploitation artisanale et à l'exploitation semi mécanisée des substances minérales sur une durée limitée, y compris l'orpaillage » (article 1. alinéa 14).

⁸⁷ Article 2, Arrêté n°009249/MEM/DMG du 14 juin 2013 portant sur l'organisation de l'activité d'orpaillage. Voir aussi Arrêté n°02472/MIM/DMG du 10 février 2014 portant définition de « couloirs d'orpaillage » affectés à l'activité d'orpaillage dans les régions de Tambacounda et de Kédougou.



Au Burkina Faso, l'ANEEMAS envisage d'introduire un nouveau système dans la gestion des sites artisanaux.⁸⁸

La désignation de couloirs d'orpaillage permet la formalisation du secteur et jette les jalons pour son intégration dans l'économie nationale et le développement économique des zones minières, tout en permettant d'éviter des conflits avec les compagnies minières industrielles.

L'expérience a démontré que la délimitation de zones d'orpaillage est une tâche ardue pour les gouvernements malgré les bien-fondés de cette approche. De fait, le constat général est que ces zones destinées à l'extraction légale de l'or ne sont pas toujours efficaces. Elles ont souvent été délaissées au profit d'autres foyers d'exploitation non contrôlés ou pour un assaut illégal des concessions des compagnies minières industrielles.

Dans le cas du Mali, par exemple, malgré la mise en place de couloirs et districts miniers préalablement déterminés par voie réglementaire conformément au code de 2012⁸⁹, ces derniers ont été bien souvent abandonnés par les exploitants, aux motifs que les couloirs indiqués par l'administration renferment des minerais à faible teneur d'or. C'est le cas également au Sénégal où les orpailleurs considèrent les couloirs délimités à proximité des grandes concessions minières « comme ayant un très faible potentiel pour l'orpaillage artisanal »⁹⁰. Ce constat a également été fait dans plusieurs autres pays africains ayant mis en place des zones réservées à l'exploitation artisanale de l'or tels que la République Démocratique du Congo, le Ghana, la Tanzanie ou la Zambie.⁹¹

Les couloirs n'ont donc pas encore permis de régler les nombreux problèmes du secteur, notamment en ce qui concerne les impacts néfastes du l'orpaillage. Cet état des lieux commande la réflexion sur les outils ou les dispositions nécessaires à prendre en vue de la délimitation efficace et effective de couloirs d'orpaillage respectés par tous.

4.1.2 Passer des « couloirs » aux⁹² « zones réservées » d'orpaillage

Certaines législations utilisent de manière invariable les termes « zones réservées » et « couloirs » ou « zones exclusives » pour désigner les périmètres sur lesquels l'exploitation artisanale de l'or est permise.

Cela dit, le concept de « couloir » peut renvoyer à l'idée d'identifier une zone sur un périmètre déjà affecté à une autre forme d'exploitation minière, notamment industrielle. En effet, certaines sociétés minières industrielles ont déjà pris des initiatives pour dégager des couloirs au bénéfice des orpailleurs sur leur propre périmètre dans la volonté de bâtir une relation apaisée avec des orpailleurs qui étaient déjà présents sur le site ou qui viennent s'y installer sans autorisation. Certaines politiques nationales encouragent d'ailleurs ce type de pratique. Or, il conviendrait d'éviter la superposition de titres miniers et d'autorisation pour les raisons déjà invoquées précédemment.

Quant au concept de « zone exclusive », elle pourrait laisser entendre que seule l'activité d'orpaillage y est autorisée de manière permanente. Or, il est essentiel de penser à et préparer la fermeture du site artisanal dont la durée n'excédera pas généralement cinq ans.

⁸⁸ Ainsi, certains sites seront directement gérés par l'Agence, tandis que les plus nombreux seront soumis à la gestion d'un intermédiaire détenant une AEA mais sous la tutelle de l'ANEEMAS. Dans le second scénario, la priorité sera donnée aux groupements qui se formeront avec l'accompagnement de l'ANEEMAS, mais les individus intermédiaires ne seront pas exclus. Dans tous les cas, les périmètres des sites artisanaux devront avoir trois zones distinctes : (1) celle de l'extraction (trous), (2) celle du concassage et du traitement et (3) celle des logements. Dans cette optique, il est possible d'envisager qu'un outil de traitement par gravimétrie, proposé par le projet pilote « or propre », soit installé dans la zone réservée au concassage et au traitement (source : entretien avec la Direction Générale de l'ANEEMAS).

⁸⁹ L'article 47 du nouveau code minier malien de 2019 prévoit la possibilité d'autoriser l'exploitation artisanale en dehors des couloirs d'orpaillage : « En dehors des couloirs d'exploitation artisanale, l'administration chargée des Mines peut autoriser l'exploitation artisanale des substances autres que l'or en attribuant un permis d'exploitation artisanale de ces substances sur un périmètre disponible. La forme, le contenu et les procédures d'attribution et de renouvellement du permis d'exploitation artisanale en dehors d'un couloir d'exploitation artisanale sont fixés par le décret d'application du présent Code. »

⁹⁰ IGF, Evaluation du cadre directif du Sénégal, 2017, p. 31.

⁹¹ Voir PanAfGeo (s.d.) et les documents de la conférence de l'IGF de 2017 sur la gestion des mines artisanales (IGF, 2017a).

⁹² C'est le cas par exemple au Sénégal avec les termes « zones réservées » et « couloirs ».



Dans le cadre de cette présente contribution, le concept de « zone réservée d'orpaillage » semble plus approprié pour désigner un périmètre bien délimité et affecté exclusivement à l'exploitation artisanale de l'or pour une période donnée.

Ainsi, les « zones réservées d'orpaillage » se distingueront par deux caractéristiques :

- Une fonction exclusive, de sorte que l'activité d'orpaillage devra être exercée à l'exclusion de toute autre activité minière, en l'occurrence industrielle.
- Une fonction temporaire, de sorte que la durée du site soit estimée et son affectation après la fermeture de la zone soit planifiée.

4.2 Les étapes et conditions de la création de « zones réservées d'orpaillage »

Établir des zones réservées d'orpaillage peut permettre une meilleure gestion de l'orpaillage à plusieurs niveaux. Mais pour ce faire, il est important de tenir compte de certaines réalités et mettre en place des procédés et mécanismes pour assurer le succès. Un certain nombre de considérations doivent être prises en compte avant l'identification des zones pendant la phase de mise en œuvre et de déploiement des zones et pendant la phase de gestion.

Les propositions faites dans le cadre de cette section fournissent des outils aux pouvoirs publics pour la création de projets pilotes de zones d'orpaillage de « nouvelle génération » en Afrique de l'Ouest. En ce qui concerne les considérations d'ordre purement technique, le document technique du Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) sur les concepts et stratégies de délimitation et de gestion des zones d'exploitation artisanale est une ressource très utile à consulter (BGR, 2017).

4.2.1 Identification et création des zones

L'identification des zones devrait répondre à plusieurs critères, notamment géologique et environnemental.

Sur le plan géologique, les zones devraient présenter un potentiel géologique. L'enjeu est d'identifier des zones suffisamment riches en minerais pour attirer les orpailleurs. À défaut, les orpailleurs désertent ces zones pour des installations « sauvages » sur des zones plus riches. Cela permettra également d'estimer la viabilité économique et la durée de vie de la zone aux fins de planification de la fermeture.

Or, comment déterminer de telles zones sans études géologiques préalables pour connaître les potentialités minérales du pays ou d'une région ? La définition même de l'orpaillage dans plusieurs pays membres inclut le critère de l'absence de la mise en évidence d'un gisement.⁹³ Une telle définition ne saurait être maintenue dans une approche de désignation effective de couloirs d'orpaillage. Les gouvernements doivent s'engager à identifier des territoires sur lesquels des indices ont déjà été localisés et la confirmation d'un potentiel minier avéré. Les rendus de surfaces et les périmètres de permis de recherches déchués sur lesquels les informations géologiques fiables sont disponibles peuvent être réaffectés à l'orpaillage.⁹⁴

La conduite de recherche géologique nécessite un accompagnement des services de recherche géologique nationaux et la mise en disposition de moyens financiers et techniques nécessaires pour la conduite de leurs activités.

Certains pays⁹⁵ ont créé des fonds dédiés à la recherche géologique, alimentés par une partie des recettes minières. Il serait utile d'explorer l'utilisation de ces fonds pour appuyer la recherche en vue de la création de zones d'exploitation artisanale exclusives.

⁹³ Burkina Faso, Côte d'Ivoire. C'est le cas également dans le CMC de 2003 de l'UEMOA.

⁹⁴ Une certaine distance de sécurité devrait être gardée entre les exploitations artisanales et minières.

⁹⁵ Burkina Faso (article 25, Code minier de 2015); Mali (article 72, Code minier de 2012).



Sur le plan foncier et cadastral, la planification foncière, la gestion des titres de propriété et le respect du droit coutumier sont des enjeux importants. L'engagement d'un dialogue avec les parties prenantes, notamment les autorités coutumières, les compagnies minières et les agences déconcentrées et décentralisées dans l'identification des périmètres d'exploitation artisanale devra être davantage promu. Cela aura l'avantage d'éviter les conflits sociaux, mais également de permettre le respect des plans de développement communautaires, des considérations démographiques, des impératifs d'urbanisation et des droits de propriété des personnes physiques et morales.

Dans le cas de la création de zones d'orpaillage sur les rendus de surface ou à proximité d'une concession minière, par exemple, un dialogue tripartite société minière-État-communauté locale devra être initié dès la phase de conception du projet. Ce dialogue est essentiel pour prendre en compte les préoccupations de chaque partie prenante et d'anticiper et atténuer les potentielles tensions sociales. Une approche basée sur la gestion des risques est fortement recommandée.

Les zones réservées devraient être clairement identifiées et indiquées dans les systèmes cadastraux des ministères chargés de l'administration territoriale et celui des mines afin d'éviter l'octroi d'autorisation de prospection ou de permis de recherche sur ces zones.

Sur le plan environnemental et social, la planification et la gestion des impacts sont des éléments clés dans la création des zones d'orpaillage. Les questions à considérer en amont au moment de la création du couloir incluent :

- La conduite préalable d'une EES, dont les résultats permettront d'identifier cette zone comme favorable à la création d'une zone réservée d'orpaillage.
- La réalisation d'une EIES ou d'une NIES de la zone identifiée, selon le cas.
- L'adoption d'un cahier de charges environnementales et sociales en tenant compte de ses caractéristiques propres (géologie, hydrologie, expositions des populations, etc.). La mise en œuvre du cahier de charges devra être assurée par le détenteur de l'AEA ou par la structure de gestion de la zone, selon le cas.
- La création préalable d'infrastructures sanitaires et d'assainissement permettant de limiter les problèmes d'hygiène par le détenteur de l'AEA ou la structure de gestion.
- La mise en place des registres d'engagement pour le respect de l'application des règlements et bonnes pratiques en matière d'environnement, de santé et de respect des droits de la personne par tous les acteurs intervenant sur la zone.

Sur le plan sociologique, il s'avère important d'impliquer les collectivités territoriales, les chefs coutumiers, les populations autochtones et les associations d'orpailleurs opérant déjà dans la zone (le cas échéant) avant de créer une zone réservée à l'orpaillage. La seule présence d'un gisement ne devrait pas à elle seule justifier le choix d'une zone. Les questions sociales et environnementales sont des facteurs tout aussi importants si l'on souhaite créer un environnement exempt de conflits avec les communautés locales qui seront affectées.

4.2.2 Conditions d'accès à la zone

Les conditions d'accès aux autorisations d'exploitation devraient être transparentes, équitables et abordables et leur administration efficace et efficiente. Cela implique que la localisation des zones ainsi que les conditions d'acquisition des titres doivent être portées à la connaissance du public à l'échelle nationale, régionale et locale, et ce dans une langue accessible.

Une préférence devra être accordée aux individus organisés en coopérative. Un rôle de facilitateur pourra être accordé aux autorités traditionnelles dans les processus de consultation avec les populations en collaboration avec les autorités gouvernementales de proximité sur les questions concernant l'attribution des titres, le



regroupement en coopérative et sur la question épineuse de l'indemnisation des propriétaires terriens au sens du droit coutumier, mais qui ne détiennent pas de titres de propriété au sens du droit positif. La question de l'indemnisation soulève en effet de nombreux défis qui dépassent largement le cadre de cette étude, mais n'en sont pas moins essentielles tels que, l'identification des propriétaires terriens pour des propriétés généralement détenues et utilisées par des familles, l'indemnisation des femmes dont l'accès à la propriété est dénié ou limité au sens du droit coutumier, l'identification de l'acteur responsable de l'indemnisation (la structure gouvernementale en charge de la gestion de la zone, le détenteur de l'AEA ou ces deux acteurs), et la détermination des modalités d'indemnisation.

Il pourra être envisagé que tout postulant à un titre d'exploitation suive une formation obligatoire en matière d'hygiène et sécurité, sur les bonnes pratiques environnementales et les impacts néfastes de certaines pratiques et les mauvaises pratiques inadmissibles et illégales telles que le travail des enfants et les trafics en tout genre, etc.

Après un examen des systèmes de gestion des titres dans un certain nombre de juridictions, il serait souhaitable que l'octroi des titres miniers soit effectué au niveau local (communes). Cela implique une délégation des compétences des ministères chargés des mines aux autorités décentralisées et déconcentrées. Les gouvernements doivent explorer, là où il n'en existe pas encore, l'opportunité de créer des bureaux régionaux à proximité des zones minières, surtout lorsque l'on connaît les coûts de déplacement vers les capitales que cela incombe aux populations les plus vulnérables. Cela dit, il faudra tenir compte de la politique de décentralisation en place dans le pays en question et la mesure dans laquelle elle autorise un tel transfert de compétence aux collectivités territoriales.

4.2.3 Lien entre la zone réservée d'orpaillage et les sites hors de la zone

Un des défis majeurs dans les efforts des gouvernements d'encadrer l'orpaillage est la survivance de l'orpaillage « sauvage ». La création d'une zone réservée soulève donc une question importante : toute activité d'orpaillage devrait-elle être confinée à ces zones réservées à l'exclusion de toute autre zone d'exploitation artisanale sur le territoire ?

Dans l'affirmative, toute exploitation en dehors des zones réservées deviendrait illégale. Ainsi, aucune AEA ne devrait plus être octroyée en dehors des zones d'orpaillage et les AEA déjà en cours ne pourront pas être renouvelées. Cette approche requiert des moyens importants et une volonté politique forte pour en assurer le respect. L'on peut craindre en effet que certains détenteurs d'AEA, qui ne souhaitent pas opérer dans les zones réservées et se soumettre à des règles strictes, fassent de la résidence ou se tournent vers les sites « sauvages ».

Dans la négative, les zones réservées pourront cohabiter avec des zones « classiques » sous réserve que ces derniers bénéficient d'une AEA. Cette approche implique de veiller à ce que les sites hors des zones réservées respectent également les règles appliquées dans les zones. Autrement, cela pourra créer une situation de « deux poids deux mesures » entre d'une part les détenteurs d'AEA et les artisans sur les sites bien encadrés et d'autre part ceux qui sont sur des sites peu ou non contrôlés.

Dans tous les cas (cohabitation ou non des zones réservées avec des sites légaux hors zones), la question des sites « sauvages » continuera de se poser. Plusieurs États sur le continent ont eu recours à des moyens militaires et des forces de sécurité pour bloquer l'accès aux sites « sauvages ». Ces interventions robustes, en plus de comporter des risques d'exactions et de violation des droits de la personne, ne peuvent être que temporaires et donc d'une efficacité limitée. Les sites sont souvent très vite recolonisés dès le départ des forces de sécurité par des populations en quête d'autres moyens de survivance.

Face à l'inefficacité pratique des mesures d'interdiction, les États devraient se pencher sur les types de mesures transitoires et incitatives à mettre en place afin de motiver les orpailleurs clandestins à rejoindre les zones réservées d'orpaillage. Ainsi, une période de transition permettrait de « tolérer » les sites « sauvages » le



temps que tous les acteurs se rendent compte des avantages et du bien-fondé de rejoindre les zones réservées d'orpaillage. Cette approche est particulièrement importante pour les acteurs en bas de la chaîne de l'orpaillage qui sont les premiers à souhaiter briser le lien de dépendance avec les élites sur les sites « sauvages » et profiter de meilleures conditions de vie sur les zones encadrées.

Plusieurs approches à la formalisation du secteur artisanal sont proposées aux gouvernements dans le *Guide IGF à l'intention des gouvernements : Gérer l'activité minière artisanale et à petite échelle* paru en 2017. Il s'agit notamment de l'approche basée sur les impacts, de l'approche basée sur les permis et la réglementation et de l'approche basée sur les bonnes pratiques ; chacune des approches pouvant être combinées à divers degrés (IGF, 2017b).

En définitive, des activités de sensibilisation devront être engagées. Les bénéfices des zones d'orpaillage réservées pour chaque acteur de la chaîne de valeur de l'orpaillage devront être clairement définis et largement communiqués. Pour ce faire, un accompagnement technique et financier devra être effectué. Comme indiqué dans les sections précédentes, la mise à disposition de l'outil de traitement par gravimétrie pourrait être un élément clé de cette campagne de « séduction » auprès des orpailleurs.

4.2.4 Incitations pour rendre la zone réservée d'orpaillage attractive

La création de zones réservées d'orpaillage de nouvelle génération est une opportunité pour prendre en compte la problématique de l'exploitation artisanale dans les politiques et programmes nationaux discutés avec les partenaires techniques et financiers. Le but est de trouver les meilleures formules de financement et de subventions dont pourraient bénéficier les populations les plus pauvres et les exploitants illégaux en vue de les sortir du secteur informel.

Il est important pour le succès des zones réservées d'orpaillage que les subventions accordées profitent aux couches les plus vulnérables de la chaîne de valeur de l'orpaillage. Ces subventions pourraient prendre diverses formes et formules. Des mesures d'accompagnement pourraient être des incitatifs pour les orpailleurs à sortir de l'informel et des sites « sauvages ». Ces mesures pourraient comprendre l'accès subventionné ou gratuit à des centres de santé et aux centres scolaires pour les plus vulnérables (artisans miniers et membres de leur famille, notamment les enfants).

Le bénéfice des subventions serait conditionné à l'adhésion ou la formation de coopératives ou de groupements associatifs d'orpailleurs à qui seront délivrés les AEA. L'assistance devrait également être conditionnée au respect des règles sur la zone.

La zone réservée d'orpaillage peut offrir l'opportunité d'édicter des principes contractuels (des règles de travail et référentiels de rémunérations et l'accès à des cartes professionnelles) qui régissent les relations entre les différents acteurs, pour protéger les acteurs les plus faibles et financièrement plus vulnérables, favorisant une juste rémunération de leur travail ou prestation. Le contrat pourrait inclure la disponibilité des membres à se former aux différents corps de métiers qu'exige l'exercice de l'activité. Une perspective d'amélioration continue des conditions de vie et de progression dans la chaîne de valeur de l'orpaillage peut constituer un gage du respect des règles d'encadrement du secteur.

À ce jour, plusieurs formules de subvention existent et peuvent être négociées au sein de l'UEMOA, par exemple avec les partenaires techniques et financiers. Elles vont du prélèvement et de l'affectation d'une partie des revenus générés par l'activité d'exploitation industrielle aux fins de subvention, à l'affectation des produits résultant du placement des actifs miniers des États sur les marchés financiers au financement des fonds destinés aux subventions.



4.2.5 La valeur ajoutée de la zone réservée : Installation de l'outil gravimétrique

La création de nouvelles zones d'orpaillage bien conçues du point de vue opérationnel aurait une plus-value à promouvoir l'intégration de l'outil de traitement par gravimétrie dans le monde. En effet, l'utilisation d'un tel outil permettrait d'optimiser la production des minerais en accélérant la cadence et le volume de traitement. Les usagers de ces zones verraient un accroissement significatif de leur rendement tout en travaillant dans des conditions plus saines et sécuritaires. Il offrira une opportunité d'entrer dans le marché du travail à des populations qui auraient sinon été exclues en raison des conditions difficiles de travail dans l'orpaillage traditionnel. De plus, il facilitera dans ces zones une meilleure division et répartition du travail et une spécialisation dans les tâches, ce qui facilitera les efforts d'organisation du travail dans l'orpaillage par les acteurs publics, mais surtout qui permettra l'émergence d'une catégorie de personnes spécialisées et le développement de compétences. En outre, l'augmentation de la productivité, donc des retombées économiques, pourra faciliter l'instauration d'un meilleur régime de rémunération pour tous, partant de contribution au paiement des taxes.

Du point de vue conceptuel et de l'aménagement du territoire, les zones qui bénéficieront d'une l'installation encadrée d'équipements seront plus sécurisées et mieux organisées. Les zones pourraient favoriser un certain nombre d'activités commerciales indirectes indispensables au secteur de l'orpaillage telles que la restauration et toute autre activité génératrice de revenus de proximité.

Du point de vue de l'assistance technique aux exploitants artisanaux, l'installation de l'outil devra s'accompagner d'un programme d'appui à l'usage conforme de l'outil ou de subventions en vue de son acquisition. D'autres types de mesure d'accompagnement tels que des incitations économiques pourraient également être envisagés.

4.2.6 Filière de commercialisation de l'or produit dans la zone réservée

Le respect des législations nationales et des bonnes pratiques internationales dans les zones réservées facilitera la certification des substances minérales telles que l'or issue de l'exploitation dans ces zones. L'importance de la chaîne d'approvisionnement responsable est de plus en plus soulignée par plusieurs acteurs nationaux et internationaux (OCDE, 2016). Des initiatives de certification et de chaîne d'approvisionnement responsable ont vu le jour au cours des dernières années. Dans le domaine de l'orpaillage, on peut citer Fairmined, Fairgold, le programme Better Sourcing et Just Gold. Ces initiatives facilitent l'accès au marché de l'or artisanal extrait d'une manière qui promeut les droits de la personne et la protection de l'environnement et de la paix. Ces minéraux et métaux peuvent, à certains moments, atteindre un prix plus élevé sur le marché et ces initiatives exigent que les participants respectent les bonnes pratiques minières et commerciales tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement (IGF, 2017b).

Dans les zones réservées, les États devraient encourager les exploitants à travailler avec des projets de chaîne d'approvisionnement qui pourront améliorer la performance économique, environnementale et sociale du secteur de l'orpaillage.

Dans le cadre de l'UEMOA, on pourrait aller encore plus loin en mettant en place des initiatives régionales de chaîne d'approvisionnement responsable avec un système de certification pour faciliter l'accès au marché des minerais extraits dans les zones réservées d'orpaillage, selon les normes établies.

Il s'avère important également d'organiser un service de collecte de l'or par des structures autorisées sur le site (guichet unique, comptoirs privés, centre de traitement, etc.).

Ce système de collecte pourrait être combiné avec l'établissement d'une unité centralisée de cyanuration pour traiter les rejets issus des outils gravimétriques de toutes les zones réservées, qui contiendraient encore des proportions importantes d'or. Un tel centre aurait alors le monopole de traitement des rejets collectés sur les



zones réservées d'orpaillage et pourrait ainsi s'intégrer dans un processus de certification et de vente de l'or artisanal responsable.

La question du raffinage de l'or, pour obtenir de l'or fin à 24 carats commercialisable sur le marché international, se pose à la fois pour l'or produit artisanalement et industriellement dans les États membres de l'UEMOA. Des réflexions et études pourraient être menées pour évaluer la faisabilité de l'implantation une unité de raffinage à l'échelle nationale ou régionale qui répondrait aux normes internationales de certification et qui pourrait raffiner l'or produit dans les zones réservées d'orpaillage et les mines industrielles.

4.3 Tableau récapitulatif des facteurs de succès des zones d'orpaillage

Cette section dégage les conditions pour un établissement effectif de zones d'orpaillage dans le contexte propre à l'Afrique de l'Ouest. Les processus par étapes pour l'identification et la délimitation des zones et la phase d'établissement et de gestion des zones d'orpaillage sont repris avec des éléments nouveaux⁹⁶ devant favoriser l'implantation et la gestion avec succès de ces zones. Avant de présenter les conditions devant être mises en œuvre par les gouvernements centraux, il convient de rappeler que la bonne mise en œuvre d'une telle entreprise ne pourrait être tangible sans la participation active et la collaboration effective des différents acteurs impliqués ou intéressés par la question de l'orpaillage. À ce titre, trois acteurs peuvent jouer un rôle important en collaboration avec les gouvernements des États membres de l'UEMOA : les collectivités territoriales (notamment les municipalités qui abriteront les zones d'orpaillage), les associations des orpailleurs et les sociétés minières industrielles.

Les collectivités territoriales pourraient jouer un rôle de premier plan pendant toutes les phases du processus. Ainsi, avant l'établissement des zones, les collectivités territoriales pourraient créer des plateformes de consultation avec les acteurs locaux sur le projet de couloir d'orpaillage. Elles pourraient ainsi récolter et divulguer les préoccupations de chaque acteur, y compris celles des autorités coutumières, des propriétaires terriens, des compagnies minières, des orpailleurs, des commerçants, etc. Les collectivités territoriales pourraient également jouer un rôle dans la vulgarisation des procédures à suivre en vue de l'obtention des titres et dans la sensibilisation des acteurs locaux sur les bonnes pratiques qui seront appliquées dans les zones.

Pendant la phase de gestion des zones, les collectivités territoriales pourraient jouer un rôle de coordination avec le gouvernement central pour identifier les besoins de formation et renforcement de capacités des orpailleurs. Elles pourraient identifier des sources de financement locales ou encore établir des incitations fiscales ou crédits d'impôt en faveur des orpailleurs qui respectent les bonnes pratiques en matière environnementale, d'hygiène et de sécurité et la réglementation fiscale en vigueur.

Les orpailleurs constituent également un autre acteur dont le rôle est primordial pour assurer le succès de la création de zones d'orpaillage. Avant la mise en œuvre des zones, les associations d'orpailleurs peuvent notamment partager l'information sur les découvertes d'indices de minerais et collaborer à l'établissement d'un dialogue franc et constructif avec les autorités publiques sur leurs besoins et préoccupations tout au long du déploiement des zones d'orpaillage. Aussi, pendant la phase de mise en œuvre et de gestion des zones, les associations d'orpailleurs pourraient veiller à :

- Promouvoir le respect de la législation en vigueur et les orientations des autorités publiques par leurs membres.
- Maintenir le dialogue sur les questions inhérentes au fonctionnement des zones.
- Entreprendre les activités de réhabilitation des sites/puits en collaboration avec les autorités publiques.
- Dénoncer les mauvaises pratiques observées dans les zones.

⁹⁶ Les résultats des travaux du BGR sur les mines artisanales et à petite échelle.



Les sociétés minières qui opèrent dans le secteur de l'exploitation industrielle de l'or pourraient, quant à elles, établir un partenariat avec les autorités publiques pour le partage d'informations et de données géologiques et minières en vue de faciliter l'identification des zones d'orpaillage. Elles pourraient apporter leur assistance aux autorités sur des questions techniques telles que la mise en œuvre, la gestion environnementale et la fermeture des sites.

Par ailleurs, les partenaires techniques et financiers pourraient accompagner les États dans la mise en œuvre des zones réservées d'orpaillage. Cet accompagnement pourrait se traduire par la fourniture d'un appui technique et financier aux États en vue de promouvoir l'application de bonnes pratiques en matière d'exploitation artisanale à travers des ateliers de formation, l'élaboration de guides d'orientation sur des enjeux spécifiques et l'octroi de subventions à l'intention des acteurs clés du secteur.





5.0 Conclusion

L'exploitation minière artisanale et à petite échelle de l'or est devenue une activité en pleine expansion dans les États membres de l'UEMOA. De nombreuses initiatives ont été prises au niveau national par la majorité des pays de l'Union pour encadrer le secteur de l'orpaillage, avec des résultats mitigés. Au-delà des nombreuses réformes administratives, législatives, réglementaires et organisationnelles réactives, il est essentiel d'adopter au préalable une vision et une politique intégrée des différents segments du secteur de l'orpaillage afin de faire de ce secteur un outil de développement économique et d'amélioration des conditions de vie des populations.

Le développement de politiques et de stratégies sur l'orpaillage à l'échelle régionale et nationale devra être privilégié afin de bâtir les bonnes fondations sur le plan juridique en prenant appui sur l'existant afin d'accroître les chances que les politiques et orientations stratégiques aient un réel effet sur la réglementation. L'engagement, la consultation et le dialogue avec toutes les parties prenantes pendant les phases d'élaboration des politiques et des lois renforceront l'efficacité des législations et entraîneront les effets escomptés sur le terrain. Il est en effet important de ne pas désarticuler totalement la structuration et les pratiques de l'orpaillage éprouvées depuis des décennies. À défaut, on aboutira à une juxtaposition de solutions qui sont étrangères aux acteurs ou ne garantissent pas la transparence et la confiance entre les acteurs. Aucune solution n'est viable lorsque les acteurs ne se sentent pas concernés par des modes d'organisation et de fonctionnement qui leur sont totalement étrangers.

Il est important de souligner que ce présent rapport n'a pas la prétention de résoudre tous les problèmes complexes et diversifiés touchant le secteur de l'orpaillage. En effet, l'encadrement de l'orpaillage demeurera toujours une tâche complexe en raison de ses multiples ramifications, d'où l'importance d'une mise en œuvre des principes de bonne gouvernance pour accroître les chances de succès des mesures de gestion de l'orpaillage. Un dialogue et un partenariat avec les acteurs impliqués dans l'exploitation industrielle doivent être établis pour minimiser les conflits et maximiser les opportunités de partenariat et d'assistance technique faisant défaut dans le secteur artisanal. Les questions de l'assainissement du climat des affaires, de la corruption, du blanchiment d'argent et des conflits d'intérêts doivent également être traitées. Au cours des dernières années, l'émergence de certains problèmes, tels que le terrorisme, a davantage complexifié la gestion de l'orpaillage dans plusieurs pays de l'Union.

Faire de l'exploitation artisanale de l'or un vecteur de développement économique impliquera de la part des États membres de l'UEMOA de consentir davantage d'efforts à la réorganisation du secteur et sa promotion plus accrue, au moins à la même échelle que celle accordée à l'exploitation industrielle. Dégager des moyens suffisants pour innover dans le secteur de l'orpaillage sera incontournable si l'on veut prendre en compte les pratiques changeantes des exploitants et les impératifs de sécurité, de santé, d'hygiène, environnementaux et climatiques.

L'introduction d'un certain seuil de mécanisation, notamment dans la chaîne de traitement des minerais, ne devrait plus être écartée sans une réflexion approfondie sur les avantages d'une mécanisation progressive encadrée et accompagnée du secteur de l'orpaillage. Les retombées positives découlant de l'installation de l'outil de traitement par gravimétrie de l'or témoignent du bénéfice indéniable qu'un minimum de mécanisation peut apporter au secteur et aux populations.

L'UEMOA offre une opportunité d'explorer une approche régionale au défi de l'encadrement de l'orpaillage tout en promouvant les bonnes pratiques telles que celles qui sous-entendent le projet pilote « or propre ». À l'échelle communautaire, il serait souhaitable d'adopter une vision stratégique commune et de revoir les textes communautaires afin d'assurer une approche harmonisée des politiques et textes réglementaires dans les États membres. Le nouveau code minier communautaire et l'adoption éventuelle d'un texte spécifique sur l'exploitation artisanale offrent une chance d'entamer des discussions fructueuses.



L'encadrement du secteur de l'orpaillage dans l'espace UEMOA a besoin d'être réinventé et appuyé par une vision nouvelle faisant place à l'innovation et à un certain degré de technologie. La prise en compte des pratiques changeantes des orpailleurs et des impératifs de respect des législations nationales et des normes et bonnes pratiques internationales est incontournable. De ce fait, le projet pilote « or propre » constitue une opportunité de concevoir et d'expérimenter le modèle approprié pour l'exploitation artisanale de l'or dans les États membres de l'UEMOA.



Références

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). (2018). *Rapport de l'étude monographique sur l'or au Sénégal*. <http://www.ansd.sn/ressources/rapports/RAPPORT%20EMOR%20du%2020%20juillet%202018.pdf>

Alliance pour une Mine Responsable (ARM). (2018b). *Diminution des risques environnementaux, sanitaire et sociaux de l'exploitation artisanale de l'or dans la province de Ganzourgou – Burkina Faso*. https://f3e.asso.fr/wp-content/uploads/190131_Rapport-narratif-final-ARM-CIEDEL-F3E_vf.pdf

Association en Charge de l'Animation des territoires (ACACIA). (2018). *Évaluation socioéconomiques par les artisans miniers et les maires de l'expérimentation de procédés technologiques*. Document non public.

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR). (2017). *Concepts and strategies for designation and management of ASM zones*. https://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/studie_management_ASM_zones.pdf?blob=publicationFile&v=2

Centre d'Information, de Formation et d'Études sur le Budget (CIFOEB). (2019). *Rapport analytique sur la contribution du secteur minier aux recettes fiscales au Burkina Faso*.

Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales (CREDAF). (2007). *Guide des modalités et procédures de fiscalisation du secteur informel*.

Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). (2016). Mécanisme régional de certification (MRC). <http://icglr-rinr.org/index.php/fr/mecanisme-regional-de-certification-mrc>

Financial Afrique. (2018, 10 juillet). Côte d'Ivoire : Pourquoi l'orpaillage clandestin sévit. www.financialafrik.com/2018/07/10/cote-divoire-pourquoi-lorpaillage-clandestin-sevit/

Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2016). Évaluation du cadre directif pour l'exploitation minière : Sénégal. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/senegal-mining-policy-framework-assessment-fr.pdf>

Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2017a). 2017 AGM Conference Documents. <https://www.igfmining.org/2017-agm-conference-documents/>

Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2017b). Guide à l'intention des gouvernements : Gérer l'activité minière artisanale et à petite échelle. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-asm-fr.pdf>

Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2018). Global trends in artisanal and small-scale mining (ASM): A review of key numbers and issues. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf>

International Crisis Group (2019). Reprendre en main la ruée vers l'or au Sahel central. <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/burkina-faso/282-reprendre-en-main-la-ruce-vers-lor-au-sahel-central>

Institut National de la Statistique et de la Démographie. (2017). Enquête nationale sur le secteur de l'orpaillage Burkina Faso. http://www.insd.bf/n/contenu/enquetes_recensements/ENSO/Principaux_Resultats_ENSO.pdf

Ministère des Mines du Mali, Itogola. (2017, 6 octobre). Recouverture officielle des activités d'orpaillage au Mali. www.mines.gouv.ml/reouverture-officielle-des-activites-dorpaillage-au-mali



Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2016). Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque. <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2018a). Évaluation des chaînes d'approvisionnement en Or au Burkina Faso, Mali et Niger. <http://mneguidelines.oecd.org/Evaluation-des-chaines-approvisionnement-en-or-produit-au-Burkina-Faso-Mali-Niger.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2018b). L'or à la croisée des chemins : Étude d'évaluation des chaînes d'approvisionnement en or produit au Burkina Faso, au Mali et au Niger. <https://mneguidelines.oecd.org/Evaluation-des-chaines-approvisionnement-en-or-produit-au-Burkina-Faso-Mali-Niger.pdf>

PanAfGeo. (s.d.). Handbooks of ASM in Nigeria, Zambia, Tanzania. <http://panafgeo.eurogeosurveys.org/>

Portail Officiel du Gouvernement de Côte d'Ivoire. (2018, 21 septembre). <http://www.gouv.ci/2018/09/21/actualite-article.php?recordID=9246>

VOA AFRIQUE, avec AFP. (2017, 18 juillet).



Annexe : Liste de principaux textes juridiques pertinents par pays

Bénin

Lois

- Loi n°2006–17 portant code minier et fiscalités minières en République du Bénin
- Loi n°98–030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin

Règlements

- Décret n°2002–580 du 31 décembre 2002 portant réglementation de l'artisanat minier en République du Bénin
- Décret n°2017–332 du 06 juillet 2017 portant organisation des procédures de l'évaluation environnementale en République du Bénin

Arrêtés

- Arrêté 2004–71 MMEH/DC/SGM/CTRNEC/CTJ/DGE/SA du 19 août 2004 portant réglementation de l'orpaillage en République du Bénin
- Arrêté 2013–008 MERPMEDER/DC/SGM/CTJ/CTRPM/DGM/SA portant interdiction du travail des enfants dans les mines et carrières en République du Bénin

Guide

- Procédures de délivrance des titres miniers au Bénin - loi n°2006-17 du 17 octobre 2006 portant code minier et fiscalités minières en république du Bénin, Ministère de l'énergie, des recherches pétrolières et minières, de l'eau et du développement des énergies renouvelables, novembre 2014.

Burkina Faso

Lois

- Loi n°036–2015/CNT du 26 juin 2015 portant Code minier du Burkina Faso
- Loi n°006–2013/AN portant code de l'environnement au Burkina Faso
- Loi n°058–2017/AN portant code général des impôts au Burkina Faso

Règlements

- Décret n°2017–0028 du 26 janvier 2017 portant gestion des titres miniers et autorisations
- Décret n°2017–0023/PRES/PM/MEMC/MINEFID portant fixation des taxes et redevances minières
- Décret n°2017–0047/PRES/PM/MENC/MINEFID/MEEVCC/MATDSI du 01 février 2017 portant organisation, fonctionnement et modalités de perception des ressources du Fonds de réhabilitation, de sécurisation des sites miniers artisanaux et de lutte contre l'usage des produits chimiques prohibés
- Décret n°2015–1420/PRES-TRANS/PMMEF/MME du 30 novembre 2015 portant création de l'Agence Nationale d'Encadrement des Exploitations Minières Artisanales et Semi-mécanisées en abrégé « ANEEMAS »



- Décret n°2018–1017 PRES/PM/MMC/MINEFID/MEEVCC/MCIA/MATD/MSECU/MFPTPS portant organisation des exploitations artisanales et semi-mécanisées de l'or et des autres substances précieuses

Arrêtés

- Arrêté interministériel n°09–001/MCE/MEFMCPE du 03 février 2009 portant conditions d'agrément et cahier de charges pour l'achat, la vente et l'exportation de l'or au Burkina Faso

Document d'orientation

- Politique sectorielle des mines 2014–2025, adoptée en mai 2013

Côte d'Ivoire

Lois

- Loi n° 2014–138 du 24 mars 2014 portant Code minier
- Loi n° 96–766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement
- Ordonnance n° 2012–487 du 07 juin 2012 portant Code des Investissements
- Ordonnance n° 2014–148 du 26 mars 2014 fixant les redevances superficielles et les taxes proportionnelles relatives aux activités régies par le Code minier

Règlement

- Décret n° 2014–397 du 25 juin 2014 déterminant les modalités d'application de la loi n° 2014–138 du 24 mars 2014 portant Code minier

Arrêté

- Arrêté n°002/MIM/CAB du 11 janvier 2016 relatif aux procédures d'attribution et de renouvellement des titres et autorisations miniers, aux dispositions concernant l'or brut et les matières d'or et aux dispositions diverses prévues par la réglementation minière

Mali

Lois

- Ordonnance N°2019-022/P-RM du 27 septembre 2019 portant code minier en République du Mali
- Loi n°2012–015 du 27 février 2012 portant Code minier
- Loi n°2012–016 du 27 février 2012 portant Code des investissements

Règlement(s)

- Décret n°08–346 P-RM du 26 juin 2008 relatif à l'étude d'impact environnemental et social
- Décret n°2012–311 P-RM du 21 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'application de la loi portant Code minier

Document d'orientation

- Politique nationale de développement du secteur minier et pétrolier 2018–2022, adoptée en juin 2018



Niger

Lois

- Loi n°2006–26 du 9 Août 2006, portant modification de l'ordonnance n°93-16 du 02 mars 1993 portant loi minière
- Loi n°98–56 du 29 décembre 1998 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement
- Loi n°2014–09 du 16 avril 2014 portant Code des investissements en République du Niger
- Ordonnance n°93–16 du 2 mars 1993 portant loi minière

Règlement

- Décret n°2006–265/PRN/MM/E du 18 août 2006 fixant les modalités d'application de la loi minière

Sénégal

Lois

- Loi N°2016–32 du 08 novembre 2016 portant Code Minier
- Loi N° 2001–01 du 15 Janvier 2001 portant code de l'environnement
- Loi n°2004–06 du 6 février 2004 portant Code des investissements

Arrêté

- Arrêté n°009249/MEM/DMG du 14 juin 2013 portant organisation de l'activité d'orpaillage

Règlements

- Décret n°2017-628/PRN/MM du 20 juillet 2017 portant modalités d'application de la loi minière
- Décret n° 2017–459 du 20 mars 2017 fixant les modalités d'application de la loi n° 2016–32 du 08 novembre 2016 portant Code minier

Document d'orientation

- Lettre de Politique sectorielle de développement, secteur des mines 2017–2023 adoptée en avril 2017

Togo

Lois

- Loi n° 2003–012 du 14 octobre 2003 modifiant et complétant la loi n° 96–004 du 26 février 1996 portant code minier de la République togolaise
- Loi n° 2008–005 portant loi-cadre sur l'environnement
- Loi n°2012–001 portant Code des investissements en République togolaise

Règlement

- Décret n°2017-040/PR fixant la procédure des études d'impact environnemental et social



UEMOA

Règlements

- Règlement n°09/2010/CM/UEMOA/ relatif aux relations financières extérieures des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)
- Règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 portant Code minier communautaire (CMC)

Directives

- Directive N° 01/2011/CM/UEMOA portant Régime financier des collectivités territoriales au sein de L'UEMOA

Document d'orientation

- Acte Additionnel N°01/2000 portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA

CEDEAO

Directive

- Directive C/DIR 3/05/09 en date du 27 mai 2009 portant sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier



Bibliographie utile

Ouvrages

- André, P., Delisle C.-E., et Reveret, J.-P. (2010). *L'évaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique pour un développement durable* (3e éd.). Montréal, QC : Presses internationales Polytechnique.

Articles doctrinaux

Généralistes :

- Benabidès, P., et Delisle, C. E. (2011). *Plan de gestion environnementale et sociale : Obligations et performance pour un développement durable. Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement en vue de l'obtention du grade de maître en environnement* (M. Env.). Centre Universitaire De Formation En Environnement Université De Sherbrooke. Sherbrooke, QC.
- Mercier, J. R., et Bekhechi, M. A. (2003). L'évaluation environnementale: Un outil majeur du développement durable. *AJÉAM-RAGÉE*, 5, 102–139.

Spécialisés :

- Butaré, I., et Keita, S. (2012). Aspects environnementaux liés au développement du secteur minier en Afrique de l'Ouest. <http://www.africabusinessmarket.com/fichier/1290108564aspect.pdf>
- Keita, S. (2001). Étude sur les Mines artisanales et les exploitations Minières à petite échelle au Mali. *MMSD/IIED*, 8, 53 p.

Rapports

Généralistes :

- Banque Mondiale. (2002). *Politique de sauvegarde : Cadre d'amélioration de l'efficacité pour le développement*.
- Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales. (2007). *Guide des modalités et procédures de fiscalisation du secteur informel*.
- Groupe d'action financière (GAFI). (2012). *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération. Les Recommandations du GAFI*. www.fatf-gafi.org
- Groupe d'action financière (GAFI). (2016). *Recommandations du GAFI – Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, mise à jour du document de 2012*. [http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandationsgafi.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandationsgafi.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
- International Crisis Group (2019). *Reprendre en main la ruée vers l'or au Sahel central*. <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/burkina-faso/282-reprendre-en-main-la-ruée-vers-lor-au-sahel-central>

Spécialisés :

- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). (2018). *Rapport de l'étude monographique sur l'or au Sénégal*. <http://www.ansd.sn/ressources/rapports/RAPPORT%20EMOR%20du%2020%20juillet%202018.pdf>



- Alliance pour une Mine Responsable (ARM). (2018a). *Code pour l'atténuation des Risques dans l'Activité minière artisanale et à petite échelle, s'engageant dans un commerce Formel et Transparent*. <http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/08/2018-07-31-Code-CRAFT-v-1.0-FR.pdf>
- Alliance pour une Mine Responsable (ARM). (2018b). *Diminution des risques environnementaux, sanitaire et sociaux de l'exploitation artisanale de l'or dans la province de Ganzourgou – Burkina Faso*. https://f3e.asso.fr/wp-content/uploads/190131_Rapport-narratif-final-ARM-CIEDEL-F3E_vf.pdf
- Assemblée Nationale. (2016). *Rapport de la Commission d'Enquête Parlementaire sur les mines et la gestion de la RSE au Burkina Faso*.
- Association en Charge de l'Animation des territoires (ACACIA). (2018). *Évaluation socioéconomiques par les artisans miniers et les maires de l'expérimentation de procédés technologiques*. Document non public.
- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR). (2017). Concepts and strategies for designation and management of ASM zones. https://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/studie_management_ASM_zones.pdf?blob=publicationFile&v=2
- Centre d'Information, de Formation et d'Études sur le Budget (CIFOEB). (2019). *Rapport analytique sur la contribution du secteur minier aux recettes fiscales au Burkina Faso*.
- Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). (2016). *Mécanisme régional de certification (MRC)*. <http://icglr-rinr.org/index.php/fr/mecanisme-regional-de-certification-mrc>
- Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2017a). 2017 AGM Conference Documents. <https://www.igfmining.org/2017-agm-conference-documents/>
- Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2017b). *Guide à l'intention des gouvernements : Gérer l'activité minière artisanale et à petite échelle*. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-asm-fr.pdf>
- Institut National de la Statistique et de la Démographie. (2017). *Enquête nationale sur le secteur de l'orpaillage Burkina Faso*.
- Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2018). *Global trends in artisanal and small-scale mining (ASM): A review of key numbers and issues*. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf>
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2016). *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*. <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf>
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2018a). *Évaluation des chaînes d'approvisionnement en Or au Burkina Faso, Mali et Niger*. <http://mneguidelines.oecd.org/Evaluation-des-chaines-approvisionnement-en-or-produit-au-Burkina-Faso-Mali-Niger.pdf>
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2018b). *L'or à la croisée des chemins : Étude d'évaluation des chaînes d'approvisionnement en or produit au Burkina Faso, au Mali et au Niger*.
- PanAfGeo. (s.d.). *Handbooks of ASM in Nigeria, Zambia, Tanzania*. <http://panafgeo.eurogeosurveys.org/>

Articles de presse :

- Finacial Afrique. (2018, 10 juillet). *Côte d'Ivoire : Pourquoi l'orpaillage clandestin sévit*. www.finacialafrik.com/2018/07/10/cote-divoire-pourquoi-lorpaillage-clandestin-sevit/
- Ministère des Mines du Mali, Itogola. (2017, 6 octobre). *Recouverture officielle des activités d'orpaillage au Mali*. www.mines.gouv.ml/reouverture-officielle-des-activites-dorpaillage-au-mali



- Portail Officiel du Gouvernement de Côte d'Ivoire. (2018, 21 septembre). http://www.gouv.ci/2018/09/21_actualite-article.php?recordID=9246
- VOA AFRIQUE, avec AFP. (2017, 18 juillet).

Sites Internet utiles

- Alliance for Responsible Mining : <https://www.responsiblemines.org/fr/>
- Eau vive Burkina : <http://www.eau-vive.org/fr/burkina-faso/>
- Intergovernmental Forum on Mining : <https://www.igfmining.org/>
- ITIE : <https://www.eiti.org/fr>
- PanAfGeo : <https://www.brgm.fr/projet/panafgeo-programme-formation-sans-precedent-echelle-afrique>
- UEMOA: <http://www.uemoa.int/>

©2020 The International Institute for Sustainable Development
Publié par l'Institut international du développement durable.

Winnipeg, Canada (siège)

111, avenue Lombard, Bureau 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)



[iisd.org](http://www.iisd.org)