

DOCUMENT DE RECHERCHE 3

ENJEUX DES NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS MINIÈRES EN AFRIQUE

Edité par
Bonnie Campbell

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)
Faculté of de Science politique et de droit
Université du Québec à Montréal (UQÀM)
Bonnie Campbell, Pascale Hatcher, Ariane Lafortune and Bruno Sarrasin

avec la collaboration de Thomas Akabzaa,
Département de Géologie, Université du Ghana, Legon
et de Paula Butler,
Ontario Institute for Studies in Education, Université de Toronto

NORDISKA AFRIKAINSTITUTET, UPPSALA 2004

Termes d'indexation

Afrique

Industrie minière

Developpement minière

Politique minière

Environnement

Législation

ISBN 91-7106-528-8

ISSN 1401-8926

© les auteurs et Nordiska Afrikainstitutet, 2004

Imprimé en Suède par Elanders Infologistics Väst AB, Göteborg 2004

Preface

Les auteurs de cette étude, Bonnie Campbell, Pascale Hatcher, Ariane Lafortune et Bruno Sarrasin sont membres du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), instance qui fait partie du Centre Études Internationales et Mondialisation de la Faculté de Science Politique et de Droit de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). Bonnie Campbell est professeure d'économie politique au Département de Science Politique de l'UQÀM et Bruno Sarrasin, professeur au Département d'Études Urbaines et Touristiques de la même université. Pascale Hatcher et Ariane Lafortune sont diplômées du Département de Science Politique de l'UQÀM. Ce manuscrit inclut également la contribution de Thomas Akabzaa, professeur de géologie à l'Université du Ghana de Legon, et celle de Paula Butler docteurante au Ontario Institute for Studies in Education, Université de Toronto.

Nous tenons à exprimer notre gratitude au Fonds Humanitaire des Métaux, au Fonds John Holmes du Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada et au Ministère des Relations internationales du Québec via son programme de Fonds délégués aux organisations non-gouvernementales – par le biais de l'Entraide missionnaire, pour leur soutien à la recherche de cette étude. Nous remercions également le Fonds John Holmes de son aide pour la traduction des textes en français et en anglais, et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) à Ottawa pour son soutien financier qui a permis de compléter l'une des études de cas.

Nous souhaitons enfin remercier Suzie Boulanger, coordonnatrice du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, pour son travail méticuleux et son assistance précieuse pour finaliser ce manuscrit.

Table des matières

INTRODUCTION	7
I. LIBÉRALISATION DU SECTEUR MINIER EN AFRIQUE DANS LES ANNÉES 80 LE RETRAIT DIFFÉRENCIÉ DE L'ÉTAT ET SES CONSÉQUENCES	9
II. CRÉATION D'UN NOUVEAU CADRE DE RÉGLEMENTATION POUR LE SECTEUR MINIER EN AFRIQUE DANS LES ANNÉES 90 DIAGNOSTIC ET RECOMMANDATIONS DE LA BANQUE MONDIALE.	16
III. CODES MINIERS ET RÉGLEMENTATIONS ENVIRONNEMENTALE TROIS GÉNÉRATIONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE DES PAYS AFRICAINS.	27
A. La première génération des codes miniers	28
<i>Thomas Akabzaa</i> Ghana: La législation minière et les bénéfices nets de la mise en valeur de ce secteur pour le pays	28
B. La deuxième génération des codes miniers	34
<i>Bonnie Campbell</i> Guinée: La déréglementation et ses conséquences du point de vue de la protection de l'environnement	34
C. La troisième génération des codes miniers en Afrique	43
<i>Pascale Hatcher</i> Mali: Réécrire le code minier ou redéfinir le rôle de l'État?	43
<i>Bruno Sarrasin</i> Madagascar: Un secteur minier en émergence, entre l'environnement et le développement	58
<i>Paula Butler</i> Tanzanie: La libéralisation de l'investissement et le secteur minier: Analyse du contenu et de certaines implications du code minier tanzanien de 1998	73
CONCLUSION	89
BIBLIOGRAPHIE	94

Introduction

Au cours des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, la réforme des cadres législatifs et réglementaires visant à instaurer une meilleure harmonisation et à favoriser une plus grande stabilité du secteur minier en Afrique a contribué à créer un climat plus propice aux investissements étrangers. Ces mesures ont entraîné en contrepartie un processus de redéfinition du rôle de l'État d'une ampleur sans précédent historique. Corrélativement cependant, les réformes ont eu pour effet dans de nombreux pays concernés, d'abaisser les normes dans des domaines critiques pour le développement économique et social et pour la protection de l'environnement et ce, dans un nombre croissant de situations.

Les tendances actuelles soulèvent par conséquent des questions pressantes relatives aux conditions nécessaires pour atteindre les objectifs de développement, et au rôle et à la responsabilité des différents agents et intervenants qui contribuent à mettre en œuvre le processus. Dans la mesure où le but poursuivi reste la réalisation d'un développement économique et social durable, il importe de prendre en considération non seulement le rôle du secteur privé et des entreprises, mais également le rôle que les institutions financières multilatérales et bilatérales, ainsi que les pays d'origine des entreprises multinationales, jouent dans l'établissement d'un environnement propice à l'investissement et l'élaboration des normes le régissant.

Afin d'aborder certains aspects de débats plus larges et très actuels sur le rôle de l'investissement dans le développement à partir de l'analyse des réformes introduites dans le secteur minier en Afrique, cet ouvrage est divisé en trois sections.

La première section expose brièvement la nature du processus de libéralisation du secteur minier de l'Afrique au cours des années 80, en le replaçant dans une perspective de développement.

La deuxième section examine la création du nouveau cadre réglementaire du secteur minier de l'Afrique dans les années 90.

La troisième section offre un aperçu des différents codes miniers et de la réglementation en matière d'environnement adoptés par un certain nombre de pays africains dans le cadre de leur processus de réforme. Cette section, qui ne se veut nullement exhaustive, met en parallèle certaines répercussions découlant des formes actuelles de libéralisation du secteur minier dans les pays concernés.

Les études de cas sélectionnées illustrent trois périodes du processus dynamique de réforme des codes miniers en Afrique et nous ont permis d'identifier trois générations de codes.

- I. La première génération de codes miniers, introduite au cours des années quatre-vingts, s'est traduite par un processus de libéralisation très rapide du secteur

minier africain, accompagné d'un retrait massif et programmé de l'État de ce domaine d'activité. L'exemple du Ghana nous permettra d'illustrer cette période de libéralisation, de privatisation et de retrait de l'État.

- II. Pendant les années quatre-vingt-dix, suite aux recommandations de la Banque mondiale qui cherchait à pallier certains problèmes engendrés par l'expérience de la décennie précédente, un nouveau cadre de régulation des activités minières en Afrique commence à être mis en place. La deuxième génération de codes qui en résulte est caractérisée par un début de reconnaissance de la nécessité de re-réglementer le secteur afin de compenser le retrait massif de l'État. Cependant, comme la présentation du cas de la Guinée nous permettra de le démontrer, la responsabilité pour la re-réglementation se fera en faveur du secteur privé et elle ne renforcera aucunement les capacités de régulation de l'État.
- III. La troisième génération de codes miniers se met en place à fin des années quatre-vingt-dix. Si nous assistons à une période de re-réglementation dans laquelle les États locaux sont graduellement amenés à jouer un rôle de facilitateur et de régulateur, les études de cas démontrent toutefois que ce processus fait fi du manque désormais flagrant de ressources, de la faiblesse de la capacité de mise en œuvre des États locaux et de l'étroitesse de leur marge de manœuvre pour définir leurs propres stratégies de développement. À partir des exemples du Mali, de Madagascar et de la Tanzanie, nous serons à même d'une part, d'examiner la manière dont ce processus s'est traduit dans les codes miniers et environnementaux, et d'autre part, de cerner certaines implications des formes plus récentes de libéralisation du secteur pour les pays africains en question.

L'hypothèse qui sous-tend cet ouvrage est qu'au cours des vingt dernières années, le processus de réforme du secteur minier en Afrique, ayant pour objectif de créer un environnement favorable aux investissements étrangers, a engendré de profondes modifications dans les rôles et fonctions des États concernés, transformations dont l'importance significative n'a pas reçu l'attention qu'elle méritait. Qui plus est, la manière dont les mesures de libéralisation et de dérégulation, puis les formes de re-régulation qui ont été introduites respectivement dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, n'a pas été nécessairement compatible avec les défis de développement auxquels faisaient face les pays concernés et a pu même être contradictoire à leur réalisation.

L'analyse nous amène à suggérer, qu'au-delà du rôle joué par les acteurs privés, il est impératif de tenir compte du contexte plus large incluant les réformes des cadres réglementaires de ce secteur car ce sont elles qui conditionnent les normes véhiculées par les nouveaux cadres juridiques, fiscaux et environnementaux. Cette perspective souligne toute l'importance passée et actuelle du rôle des acteurs multilatéraux et bilatéraux. Enfin, l'ouvrage se termine par la présentation de quelques pistes de réflexion en proposant plusieurs mesures qu'il serait possible d'entreprendre afin de permettre au secteur minier de mieux répondre aux défis du développement des pays concernés.

I. Libéralisation du secteur minier en Afrique dans les années 80

Le retrait différencié de l'État et ses conséquences

Il existe une très vaste littérature sur l'ajustement structurel et la libéralisation des économies africaines dans les années 80. En revanche, on a accordé beaucoup moins d'attention au fait que cette expérience a donné lieu à une redéfinition fondamentale du rôle de l'État dans les pays concernés. Soulignons toutefois une exception notoire : les travaux de Thomas J. Biersteker. En effet, alors que l'opinion générale dans les années 80 convergait autour de la nécessité d'une réduction du rôle de l'État, Biersteker soulignait qu'on s'attardait trop peu sur l'ensemble des implications de cette tendance, et encore moins sur ses répercussions politiques. Ayant préalablement défini l'État comme représentant [Traduction]

« essentiellement les institutions de base ayant la capacité d'influencer la société et de la structurer ... »,¹ son étude identifie différentes formes d'intervention publique dans l'économie : influence, réglementation, médiation, distribution, production et planification. Selon Biersteker, et pour résumer brièvement, les programmes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) ont entraîné les effets suivants :

[Traduction]

- les efforts entrepris par les États pour *influencer* l'économie ont été intensifiés, ou du moins maintenus² ;
- les tentatives de l'État en vue de *réglementer* l'économie ont tendance à être réduites ou réorientées³ ;
- la gestion de la demande, en imposant des restrictions salariales ou en supprimant les programmes d'indexation, entraîne une réorientation de la *médiation* venant de l'État, et non sa réduction ;
- la plupart, mais non la totalité, des réformes stratégiques entraîne une réduction des tentatives de l'État de *distribuer* (ou redistribuer) le produit du capital social ou privé ;
- les réformes stratégiques entraînent presque toujours une réduction des efforts visant à *produire* directement des biens et des services [ce à quoi, selon Biersteker, la privatisation doit normalement conduire] ;

1. Thomas J. Biersteker, "Reducing the Role of the State in the Economy : A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions", *International Studies Quarterly*, vol. 34, 1990, p. 480.

2. *Ibid.*, p. 486.

3. *Ibid.*, p. 487.

- enfin, alors que les mesures stratégiques ne sont pas axées directement sur la fonction de planification, du fait qu'elles laissent le marché jouer sur une part de plus en plus grande de l'économie, elles devraient en fait *réduire* les efforts de l'État pour *planifier* l'activité économique.¹

À court terme, [Traduction] « la privatisation et une plus grande dépendance à l'égard des mécanismes du marché réduisent l'importance du contrôle direct de l'État et le volume d'information concernant le processus de production. La baisse actuelle des dépenses des gouvernements réduit aussi les ressources disponibles pour la planification ».²

D'une façon plus générale, relève Biersteker, [Traduction] « Ce qui était au départ une série de mesures axées sur la stabilisation et l'ajustement économique visant le court ou le moyen terme s'avère en définitive avoir des conséquences importantes à long terme pour le choix de la stratégie de développement ».³

Cette analyse conduit ainsi l'auteur à conclure que, puisque l'intervention de l'État dans l'économie n'est pas unidimensionnelle et que les réformes économiques recommandées par la Banque mondiale et le FMI entraînent des effets différents sur les multiples interventions de l'État (en renforçant certaines et en réduisant d'autres), trois hypothèses peuvent être formulées concernant les implications potentielles de ces réformes.

D'abord, la réduction de l'intervention de l'État dans la production pourrait limiter la capacité de celui-ci à rediriger son intervention réglementaire pour le compte du secteur privé. Biersteker souligne à ce sujet le haut degré d'interdépendance des secteurs public et privé dans la plupart des pays en développement, tel que l'illustre l'expérience du Brésil au début des années 70, où l'État accordait des subventions généreuses au secteur privé contribuant ainsi au financement des taux élevés de croissance absolue.⁴

Biersteker souligne de plus que du fait de la réduction (ou de la réorientation) des interventions redistributives de l'État dans l'économie, ce dernier pourrait se retrouver dans l'incapacité de jouer efficacement son rôle de médiateur des tensions au sein de la société civile, notamment entre les entreprises et les travailleurs,⁵ ou encore de rallier des coalitions en faveur des réformes désirées. Enfin, avec l'échec de la mobilisation adéquate du secteur privé et l'affaiblissement des bases fiscales de l'État, les programmes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international pourraient contribuer à miner la légitimité de l'État en tant que tel. Ainsi, ces formes

1. *Ibid.*, p. 488.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*, p. 490.

5. *Ibid.*

de retrait de l'État pourraient somme toute, être nuisibles aux intérêts des entreprises privées.

Les travaux de Biersteker fournissent un arrière fond utile à notre examen de l'incidence des programmes d'ajustement structurel et des stratégies de libéralisation sur le secteur minier en Afrique. À cet égard, il est important d'insister sur l'expérience considérable du continent africain en matière d'ajustement et sur le dynamisme du mouvement de libéralisation qui s'y déroule, libéralisation qui ne semble d'ailleurs pas avoir atteint ses limites. C'est effectivement dans cette partie du monde que le plus grand nombre de programmes aura été mis en œuvre. Trente cinq pays de l'Afrique subsaharienne ont mis en application 162 programmes d'ajustement structurel (PAS) avec le concours de la Banque mondiale et/ou du FMI à partir de 1981.¹ Durant la même période, 126 programmes d'ajustement structurel ont été mis en œuvre à travers le reste du monde.²

Aussi, il est important de remarquer que, durant les années 80, un élément central du processus de réforme africain a pris la forme du retrait systématique de la participation de l'État dans le secteur minier. Ainsi, selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : [Traduction] « Durant cette période, parce que leur situation financière se détériorait, bon nombre de pays ont dû revoir le rôle de l'État. Les entreprises publiques, y compris dans le secteur minier, ont été privatisées, notamment pour réduire le déficit budgétaire. »³

Deuxième pays producteur d'or et de bauxite du continent, le Ghana⁴ constitue un exemple fort utile des réformes stratégiques proposées pour le secteur minier durant cette période. Le pays exploite aussi des mines de diamant et de manganèse ; toutefois, les mines d'or demeurent de loin les ressources les plus importantes, fournissant plus de 90 % de la valeur totale de la production minière ghanéenne.⁵

Comme le décrit en détail une étude portant sur les mines d'or de l'ouest du Ghana,⁶ le secteur minier, considéré comme un pilier de l'économie, a fait l'objet d'une attention particulière dans le Programme de relance économique (PRE), Economic Recovery Programme (ERP), mis en œuvre par le Ghana en 1983.

Outre les réformes stratégiques générales d'ordre macroéconomique, des réformes sectorielles ont également été entreprises afin d'attirer les investissements dans le secteur minier. En fait, ce secteur a connu un essor remarquable à la suite des

1. Hakim Ben Hammouda, *L'économie politique du post-ajustement*, Paris : Karthala, 1999, p. 53.

2. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur le commerce et le développement*, 1993, Genève : CNUCED, 1993.

3. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "State Participation and Privatization in the Minerals Sector", Rapport du Secrétariat de la CNUCED, 30 août 1995, p. 4.

4. L'étude de cas portant sur le Ghana citée dans cet article a été effectuée par Thomas Akabzaa, Université d'Accra, Legon.

5. Thomas M. Akabzaa, *Boom and Dislocation. The Environmental and Social Impacts of Mining in the West District of Ghana*, Ghana: Third World Network Africa, 2000, p. 13.

6. *Ibid.*, chapitre 2, p. 17 à 19.

changements fondamentaux menés à bien de façon dynamique à partir de 1986. Cette année-là, une nouvelle loi sur les ressources minières et l'exploitation minière (LCNDP 153) a été adoptée. S'y sont ajoutés en 1985 et en 1987, respectivement, la Loi prescrivant un impôt supplémentaire sur les bénéfices (LCNDP 122) et le Règlement relatif aux ressources minières (Redevances) (LI 1349). La Loi sur les petites exploitations minières (LCNDP 218), adoptée en 1989, confère pour sa part un statut juridique aux exploitations minières artisanales du pays. Enfin, une autre loi a permis la création de la Commission des ressources minières, institution clé devant jouer le rôle de guichet unique d'information pour l'investissement dans l'exploitation minière.¹

Ces lois, couplées à de généreuses exemptions de taxes pour les investisseurs étrangers, constituaient le cadre législatif principal régissant les enjeux fiscaux reliés au secteur minier. Les dispositions fiscales de ces lois figuraient parmi les plus libérales à cette époque, n'étant surpassées que par celles de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Ces dispositions constituent l'essentiel de la législation ghanéenne touchant les aspects financiers de l'exploitation minière.

Par exemple, *l'impôt sur le revenu des sociétés*, qui se situait dans une fourchette de 50 % à 55 % en 1975, a été réduit à 45 % en 1986, puis à 35 % en 1994. *L'amortissement initial fiscalement autorisé*, pour permettre aux investisseurs de récupérer leurs dépenses en capital, a été augmenté, passant de 20 % pour la première année de production et 15 % pour les années subséquentes, en 1975, à 75 % pour la première année et 50 % pour les années subséquentes, en 1986. Le *taux des redevances*, qui était de 6 % de la valeur totale du minerai extrait, en 1975, a été abaissé à 3 %, en 1987.² Les *autres droits* perçus, tels que les droits sur les minerais (5 %), les droits d'importation (de 5 % à 35 %) et la taxe sur les opérations de change (de 33 % à 75 %), qui constituaient une part importante des recettes de l'État avant les réformes, ont été supprimés.

Par ailleurs, selon la même source, les incitations suivantes ont été mises en œuvre :

- exemption des droits d'importation pour les installations, le matériel et les accessoires destinés à l'exploitation minière,
- exemption des droits visant le transfert de fonds à l'étranger pour les contingents autorisés d'envoi de fonds personnels pour les étrangers travaillant dans le pays.

Outre ces exemptions, le titulaire d'un bail minier était dès lors autorisé par la Banque du Ghana à placer un minimum de 25 % des revenus d'exploitation sur un compte extérieur en devises pour acheter du matériel, des pièces ou des matières

1. *Ibid.*, p. 17 et 18.

2. [Traduction] « En vertu de la loi, les redevances perçues se situent dans une fourchette de 3 % à 12 %, selon la marge d'exploitation de la mine. En pratique, aucune mine ne paie plus de 3 % », *ibid.*, p. 30.

premières et à y verser les dividendes et les remises en fonction des ventes, pour le personnel étranger notamment.¹

L'étude relève et étaye le fait qu'en réalité, chaque entreprise négocie des niveaux lui permettant de conserver une part plus grande de ses revenus que le minimum requis. Pour ces raisons et d'autres qui méritent d'être étudiées de beaucoup plus près, bien que les minerais constituent une part importante des exportations du pays, la contribution du secteur minier au PIB ghanéen ne demeure qu'environ 2 %.²

Ces incitations ont suscité un très vif intérêt chez les investisseurs, en particulier pour l'exploitation des mines d'or. La privatisation d'un nombre important de sociétés publiques, notamment l'ancienne société d'État, Ashanti Goldfields Corporation (AGC), a contribué à ouvrir des débouchés importants pour les investisseurs.

Au plan macro-économique, le cadre stratégique du Ghana mettait l'accent sur la politique de libéralisation du commerce, la politique de dépenses publiques, la réforme des sociétés d'État et la gestion du secteur public. La libéralisation des importations et la politique de promotion des exportations ont été déterminantes pour la relance du secteur minier. La réforme a facilité l'accès au financement étranger pour l'achat de matériel et de pièces afin de remettre en état ou d'agrandir les mines exploitées, et pour ouvrir de nouvelles mines.

Ce programme d'ajustement a été mis en œuvre progressivement. Durant les premières années, les politiques touchant le secteur minier visaient à accroître la valeur des mines en exploitation en les remettant en état de fonctionnement. Un certain nombre de mines ont fait l'objet de prêts octroyés par des institutions financières multilatérales et bilatérales, et ont bénéficié de facilités et de garanties accordées par le gouvernement pour leur rénovation ou leur agrandissement ; d'autres mines ont donné lieu à des contrats de gestion visant à améliorer leur rentabilité. Ashanti Goldfields a ainsi bénéficié de fonds substantiels durant cette période pour des projets de remise en état et d'agrandissement, tandis que la gestion d'anciennes sociétés d'État comme la mine d'or Tarkwa, la mine Prestea Mine, ainsi que la mine de diamants a été confiée, par contrat, à divers groupes d'investisseurs.

La deuxième étape du programme d'ajustement a consisté en la privatisation des entreprises minières publiques, privatisation réalisée de diverses façons, dont les suivantes :

1. Le gouvernement s'est systématiquement dégagé en vendant ses actions dans les mines au secteur privé. Dans le cas de la société Ashanti Goldfields, à partir de 1993, le gouvernement a réduit progressivement sa participation, qui est passée des 55 %, initiaux, à 19 %, en 1998 ; dans le cas de la société Ghana Bauxite, la

1. *Ibid.* ; Voir Gouvernement du Ghana, *Minerals and Mining Law*, Provisional National Defence Council Law (PNDCL 153), 1986, p. 153.

2. Akabzaa, *op. cit.*, p. 19.

participation du gouvernement est passée de 55 %, initialement, à 20 %, en 1998.

2. Retrait au profit du secteur privé des mines auparavant sous contrôle étatique et des mines appartenant à 100% à l'État, le gouvernement ne conservant que les 10 % d'actions gratuites (« free equity ») prévus par la loi. Initialement, les entreprises étrangères se sont vues offrir des contrats de gestion et elles ont bénéficié de la possibilité d'acheter la mine lorsque l'exploitation s'est avérée viable. Ainsi, en 1993 et en 1994, Goldfields South Africa a géré sous contrat la mine Tarkwa, qu'elle a ensuite achetée en 1995. De 1995 à 1996, Johannesburg Consolidated Investments (JCI), une autre entreprise d'Afrique du Sud, a exploité à contrat la mine Prestea, qu'elle a ensuite achetée en 1997. Dunkwa Goldfields et Ghana National Manganese Corporation ont été vendues en totalité, tandis que Ghana Consolidated Diamonds, exploitée sous contrat par De Beers, n'a pas trouvé acquéreur, De Beers refusant d'exercer son option d'achat. Ghana Consolidated Diamonds est demeurée depuis sur la liste des entreprises à privatiser.

Au terme de ce processus, la propriété du secteur minier demeurait diversifiée mais les entreprises étrangères contrôlaient en moyenne environ 70 % des actions des mines.¹ Le gouvernement du Ghana conservait de son côté 10 % d'actions gratuites dans chaque mine, avec l'option d'en acquérir 20 % de plus au prix du marché.² La troisième section ci-dessous de l'étude exposera en détail certaines conséquences de telles mesures.

Pour revenir à la tendance générale des réformes économiques entreprises dans la plupart des pays d'Afrique à la fin des années 80, il faut souligner que les moyens rigoureux adoptés initialement un peu partout impliquant un retrait tranché de l'État ont été par la suite graduellement remis en question. Il a en effet été décidé de mettre plutôt l'accent sur la « mise en valeur des ressources » et sur l'amélioration de la « gestion » par la réforme des institutions. Cette nouvelle orientation, illustrée par les textes sur la gouvernance publiés en 1992 et en 1994 par la Banque mondiale, devait progressivement se systématiser à l'occasion du Rapport sur le développement dans le monde de 1997, lequel portait intégralement sur le thème « L'État dans un monde en mutation ».

Comme nous le verrons au cours de la section suivante, il y a eu en parallèle tout un effort de réflexion sur la réforme des cadres réglementaires et des institutions régissant le secteur minier, processus au cours duquel la redéfinition du rôle et des fonctions de l'État a été entreprise avant tout dans le but de créer un climat propice à l'investissement et au libre jeu des forces du marché. Certains objectifs plus globaux de développement économique et social, notamment en ce qui concerne l'introduction de mesures de redistribution visant à favoriser une plus grande cohésion sociale ou de mesures de réglementation visant à contrôler l'utilisation des richesses natu-

1. *Ibid.*, p. 14.

2. *Ibid.*, p. 15.

relles non renouvelables, occupent une place bien secondaire en regard de l'importance accordée aux politiques visant à attirer l'investissement étranger et à promouvoir les exportations. C'est dans ce contexte qu'il faut resituer l'observation faite par la Commission économique pour l'Afrique selon laquelle, à la fin de 1995, aucun code, ni organisme spécialisé n'avait été créé au Ghana, au Zimbabwe ou en Afrique du Sud pour superviser les questions environnementales.

Dans le cas du Zimbabwe, par exemple, dans une étude parue sous le titre « *Management of Natural Resources and the Environment in Zimbabwe: the Case of Gold* », concernant le nouveau code de 1989 relatif à l'investissement (révisé en 1991 et en 1993) qui avait pour objectif de rationaliser les conditions d'investissement et de les rendre plus concurrentielles par rapport aux autres pays, on peut lire ce qui suit : [Traduction] « La politique actuelle met l'accent sur une utilisation intensive des matières premières locales sans prendre en considération les implications d'une telle perspective pour leur utilisation durable. Le besoin d'accroître les investissements et de créer des emplois a, dans une certaine mesure, éclipsé les questions environnementales. S'il est fait mention de l'environnement, ce n'est jamais que d'une façon accessoire. »¹

Dans la même veine, bien que tout aussi importantes que les considérations environnementales, les conséquences sociales de ces réformes n'ont reçu qu'une attention marginale, comme l'illustre la remarque de la Banque mondiale selon laquelle, jusqu'en 1998, l'évaluation des répercussions sociales ne représentait pas le même poids dans les analyses que celles des conséquences biophysiques des réformes.

En résumé, bien que les réformes entreprises au cours des années 80 aient effectivement ouvert la voie à la libéralisation économique, et soient même allées très loin dans ce sens, la manière dont elles ont été conceptualisées, notamment en ce qui concerne la redéfinition du rôle de l'État, s'est avérée tout à fait inappropriée pour pallier les effets bien connus de la libéralisation, tels que la désindustrialisation, le chômage qui accentue les inégalités sociales ou la dégradation de l'environnement.

À mesure que certains de ces inconvénients deviennent de plus en plus évidents, il est important de s'intéresser aux mesures proposées en réponse à ces problèmes dans les années 90 pour le secteur minier en l'Afrique. De par leur engagement au sein des processus de réforme économique, les institutions de Bretton Woods, et notamment la Banque mondiale, ont joué, comme nous le verrons ici, un rôle de premier plan à cet égard.

1. UNCTAD, *Management of Natural Resources and the Environment in Zimbabwe: The Case of Gold*, préparé pour la CNUCED par Oliver Maponga et Anderson Mutemererwa, Genève: CNUCED, 8 février 1995.

II. Création d'un nouveau cadre de réglementation pour le secteur minier en Afrique dans les années 90

Diagnostic et recommandations de la Banque mondiale

L'analyse de la nature des réformes proposées par les institutions de Bretton Woods doit être replacée dans le contexte de leur mission en tant qu'institutions financières, de privilégier des stratégies propices à un rétablissement de l'équilibre financier, par une augmentation des revenus d'exportation devant permettre le remboursement de la dette. En conséquence, comme le résume Feeney d'une façon plus générale :

Le principal objectif de l'intervention des bailleurs de fonds dans le secteur minier en Afrique – qu'il s'agisse d'assistance technique ou de financement des investissements – devrait être de faciliter l'investissement privé et d'aider à atténuer, pour l'investisseur privé, les risques inhérents au pays et au projet.¹ (Traduction)

La prise en compte de ces objectifs est essentielle pour comprendre les orientations des réformes proposées par la Banque mondiale dans ses études commanditées de 1992 et de 1998, analysées plus loin et, en particulier, afin d'appréhender le rôle de « facilitateur » attribué à l'État pour ce qui est de l'atteinte des objectifs recommandés.

Le document de 1992 constitue la première présentation systématique de réformes considérées nécessaires par la Banque mondiale afin de pallier les difficultés d'un secteur qu'elle jugeait sous performant. En fait, le secteur minier africain n'enregistrait que 5 % des dépenses de prospection et d'investissement du secteur minier à l'échelle mondiale.² L'important potentiel et la place relative du secteur minier à l'intérieur de certaines économies africaines permettaient toutefois de le considérer comme : [Traduction] « une importante source de recettes fiscales et de devises essentielles pour le renouveau économique de l'Afrique »³ pour l'avenir. L'intérêt d'un secteur minier prospère était justifié par sa capacité à entraîner l'ensemble d'une économie africaine sur le chemin de la croissance et donc, du développement économique.

1. Patricia Feeney, "The Human Rights Implications of Zambia's Privatisation Programme", sous la direction de Micheal K. Addo, *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Grande-Bretagne : Kluwer Law International, 1999, p. 326. Cité de World Bank, *Agenda for African Mining in the 1990s*, Washington D.C.: The World Bank.

2. World Bank, Technical Paper No. 181, Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy, Washington D.C. : The World Bank, 1992. Cité par Patricia Feeney, *op. cit.*, p. 326.

3. World Bank, 1992, *op. cit.*, p. x (introduction).

Selon cette étude, deux symptômes mettent en évidence le piètre rendement du secteur minier. Tout d'abord, depuis l'indépendance et tout au long des années quatre-vingts, la situation dans l'exploitation minière s'est détériorée comme l'indique la baisse de la contribution des pays africains à la production minière mondiale pour la plupart des ressources (la bauxite, le rutile et l'uranium étant les seules exceptions). D'autre part, malgré le manque d'information géologique, il y a toujours aussi peu de nouvelles activités de prospection. L'étude de 1992 souligne le fait que l'Afrique a moins réussi que les autres régions du monde à attirer de nouveaux investisseurs et que l'investissement dans les activités de prospection ne représente qu'environ 1 % de la valeur de la production minière (alors que ce ratio peut atteindre 10 % dans d'autres régions du monde). Compte tenu de cette situation peu favorable du secteur minier africain, les projections établies par la Banque mondiale en 1992 suggèrent que l'Afrique ne sera pas en mesure, autant que l'Amérique latine et l'Asie, de tirer parti de l'augmentation de la demande prévue pour les années quatre-vingt-dix.

En conséquence, le document de la Banque mondiale, *Strategy for African Mining*, a comme objectif d'exposer la situation et de proposer des politiques pour améliorer la faiblesse des résultats de l'Afrique par rapport à l'Amérique latine et à l'Asie. Dans leur analyse des causes sous-jacentes, en raison de la croissance de la demande observée depuis la fin des années quatre-vingts, les spécialistes de la Banque mondiale ont ignoré certaines causes extérieures, et notamment la réduction de la demande anticipée à la fin des années soixante-dix. Ils n'ont pas davantage tenu compte de la pénurie possible de capitaux à investir dans l'exploitation minière à l'échelle mondiale. Selon leur analyse, ces résultats insuffisants s'expliquent par le fait que les pays d'Afrique n'ont pas su attirer les investissements et le capital-risque, et qu'ils n'ont pas réussi à répondre aux besoins spécifiques du secteur minier dans le nouveau contexte international.

Pour redresser l'industrie minière africaine et assurer sa contribution au développement, l'étude de 1992 préconise de tenir compte des caractéristiques spécifiques à ce secteur économique. Il s'agit en effet d'une industrie très exigeante en capital, caractérisée par des risques importants et dont les marchés sont d'envergure internationale. Or, la plupart des pays africains ne disposent ni du capital risque nécessaire aux investissements, ni des capacités techniques et des compétences de gestion pour les mettre en œuvre. La solution proposée consiste donc à entreprendre une série de réformes touchant la réglementation et les institutions, réformes s'appuyant sur les justifications exposées ci-dessous.

Le secteur minier présente des caractéristiques bien particulières. Il exige en effet des investissements très importants et présente une forte sensibilité aux risques car les investissements sont basés sur de nombreuses hypothèses, telles que les prix des métaux, les niveaux de production, les coûts d'exploitation et le régime fiscal.¹ De

1. « Mining Taxation Regimes », *Mining Journal*, p. 451 à 452, 8 décembre 2000.

plus, il s'agit d'un secteur d'envergure « mondiale ». La majeure partie de la production africaine est exportée et vendue sur le marché international ; cette dernière doit donc être compétitive à l'échelle internationale.

Or, selon l'étude de la Banque mondiale, la plupart des pays africains ne disposent pas du capital risque qu'il faudrait investir, ni des compétences en gestion et des compétences techniques nécessaires. Après leur indépendance, le secteur minier s'est généralement retrouvé sous le contrôle des États nationaux. Puisque, selon la même étude, les États africains ont été pris dans un cycle d'endettement, ils ne peuvent donc plus soutenir le développement des ressources du continent. Par conséquent, le développement du secteur minier « dépendra largement de la possibilité d'attirer le capital risque de sociétés minières étrangères »¹ car par le passé, ce furent des sociétés minières internationales qui fournirent « les moyens techniques et administratifs, et mobilisé les concours financiers nécessaires pour que les projets puissent être identifiés et exécutés ».² Cette stratégie vise à garantir le développement des ressources africaines et, à plus long terme, à améliorer la situation économique, grâce aux recettes fiscales. Dans cette perspective, « le principal objectif de l'intervention des bailleurs de fonds dans le secteur minier en Afrique – qu'il s'agisse d'assistance technique ou de financement des investissements – devrait être de faciliter l'investissement privé et d'aider à atténuer, pour l'investisseur privé, les risques inhérents au pays et au projet. »³

En conséquence, afin de s'adapter aux conditions actuelles de l'exploitation minière, les pays africains doivent éviter que les mines relèvent de la propriété de l'État et se fixer comme objectif primordial d'attirer les investisseurs privés. Pour mieux comprendre les préoccupations des entreprises internationales qui investissent dans les pays en développement, la Banque mondiale a effectué une étude ciblant quatre-vingts sociétés minières de toutes tailles.

Cette étude a révélé qu'outre l'existence de réserves non encore exploitées et l'infrastructure existante, qui constituent les principaux critères de décision, les investisseurs recherchent avant tout un cadre législatif et financier stable, soit notamment un code minier, une stabilité contractuelle, un régime fiscal garanti, la possibilité de rapatrier les bénéfices et la possibilité de posséder des comptes en devises. Point important pour notre analyse, l'étude de la Banque mondiale souligne que *les données macroéconomiques ont moins d'importance car le secteur minier est plus isolé de l'économie nationale que les autres secteurs, sauf pour ce qui est de certains aspects liés au revenu et à l'exportation, comme le taux de change*. Les investisseurs attendent également un rendement des capitaux propres plus important et plus rapide à atteindre en Afrique que dans les pays développés parce que, dans le cas de projets réalisés dans les pays en

1. World Bank, 1992, *op. cit.* p. 10.

2. *Ibid.*, p. xi.

3. *Ibid.*, p. xii.

développement, les primes de risque demeurent plus élevées. De plus, les investisseurs préfèrent aussi conserver une participation majoritaire. Enfin, comme le souligne le document de la Banque mondiale, la corruption et les risques politiques restent des sujets de préoccupation, ainsi que le manque d'information géologique disponibles pour les investisseurs intéressés. En d'autres termes, [Traduction] « les réserves non encore exploitées, l'infrastructure, la stabilité politique, les politiques en matière d'investissement et le cadre institutionnel sont autant de critères déterminants dans les décisions relatives aux projets de prospection et d'investissement. »¹ Puisqu'il n'y a aucun doute sur le potentiel de ressources minières de l'Afrique, le principal critère de décision des investisseurs est donc le risque perçu, et tout particulièrement le risque politique.

Il ressort clairement de ce qui précède que la prise en considération des paramètres nécessaires pour attirer les investissements étrangers a manifestement joué en faveur d'une approche sectorielle, au détriment d'une approche selon laquelle le secteur minier doit contribuer à l'atteinte des objectifs macroéconomiques et qui met par exemple, l'accent sur les liens intersectoriels pour déterminer dans quelle mesure le secteur minier peut contribuer au développement global du pays. De plus, suite au retrait important de l'État observé au cours des années 80, la stratégie de la Banque mondiale pour les années 90 a mis clairement l'accent sur un nouveau rôle pour les États de pays riches en minerais.

En termes plus précis, il s'agissait avant tout pour ces gouvernements de prendre en considération un certain nombre de préoccupations précises afin d'attirer les investisseurs et de réduire les risques d'investissement pour les sociétés minières privées. À cet effet, la Banque mondiale a énoncé quatre types de recommandations concernant : a) un cadre réglementaire approprié ; b) la politique économique et la politique budgétaire ; c) les réformes institutionnelles et l'infrastructure ; d) l'environnement.

a) Dans l'étude de la Banque mondiale, la notion de *cadre réglementaire* englobe le code minier et l'attribution des droits et des permis d'exploitation. Un code minier représente [Traduction] « la combinaison de lois, de règlements et d'accords régissant l'attribution, le mode de faire-valoir et l'exploitation des droits miniers. »² Les principales qualités d'un bon cadre réglementaire sont notamment la clarté, la stabilité et un minimum de pouvoir ministériel discrétionnaire assurant la cohérence avec les autres lois. La législation appliquée doit être la même pour tous les investisseurs, sans distinction entre investisseurs privés et publics ni en fonction de l'origine des investisseurs, les droits attribués devant être transférables. En outre, le cadre doit aussi garantir la sécurité du mode de faire-valoir sur une longue période (vingt ou

1. *Ibid.* p. 18.

2. *Ibid.* p. 21.

trente années d'exploitation, renouvelables), contenir des clauses d'expiration claires et prévoir une conversion facile des permis de prospection en permis d'exploitation. Ces droits doivent être assortis de certaines conditions (notamment un minimum d'engagements professionnels) jugées préférables à l'imposition de frais élevés pour la délivrance des permis. Outre les engagements professionnels ou la location du terrain, l'étude de la Banque mondiale définit clairement les dispositions relatives au délaissement des terrains. À cet égard, les auteurs recommandent qu'après la phase initiale de prospection (environ trois ou quatre années), 50 % de la zone initialement concédée soit rétrocédée et que l'exploitation de la partie restante soit accrue. Ce type de cadre réglementaire est perçu comme un moyen de réduire les risques d'investissement, et ce, de deux façons. D'une part, il permet de stabiliser les aspects politiques et de réduire les facteurs d'incertitude et, d'autre part, il offre une protection en cas d'abdication des droits miniers.

b) *La politique économique et la politique budgétaire* ont pour objet, dans le contexte de la concurrence internationale, de favoriser un certain équilibre entre le risque pris par les entreprises qui investissent dans un pays et les recettes publiques générées par l'exploitation des ressources minières. Les recettes fiscales et les entrées de devises représentent « les principaux avantages à tirer de l'exploitation des ressources minières »¹ ; toutefois, puisque les investissements dans les pays africains sont perçus comme présentant des risques moyens, voire élevés, selon la Banque mondiale, ces pays doivent offrir un régime fiscal et des incitations concurrentiels pour attirer les investisseurs, accroître les recettes publiques à long terme et atteindre leurs objectifs sociaux. Ces politiques doivent avant tout s'inscrire dans un contexte économique sain, qui englobe à la fois la politique macroéconomique et la gestion des affaires publiques. Le taux de change demeure par ailleurs un paramètre particulièrement important, l'inflation pouvant réduire les bénéfices, tout comme la libéralisation du commerce extérieur, y compris le droit d'importer des biens et des services, de même que le droit d'exporter les produits de l'entreprise sans restriction. Enfin, les entreprises ont également besoin d'avoir accès à des devises « pour régler les importations, assurer le service de leur dette et, lorsqu'il s'agit d'investisseurs étrangers, rapatrier capitaux et dividendes. »²

Toujours selon l'étude de la Banque mondiale, un régime fiscal intéressant doit privilégier l'imposition sur le revenu plutôt que la perception de redevances (ces dernières ne devant pas dépasser 1 % à 2 %),³ de taxes à l'exportation ou de droits d'importation, afin de ne pas accroître les pertes d'exploitation dues à la nature cyclique de l'exploitation minière. Si l'on se place dans une perspective de long

1. *Ibid.*, p. 27.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*, p. 32.

terme, une telle approche suppose la convergence entre les intérêts des entreprises et ceux des gouvernements ; il est donc préférable pour ces derniers de mettre en œuvre des conditions stratégiques favorisant une production à faible coût, en permettant aux entreprises d'avoir accès aux fournitures les moins coûteuses (locales ou étrangères) et de réduire leurs effectifs par l'introduction de nouvelles technologies. Enfin, au chapitre des relations entre les entreprises et l'État, l'étude de la Banque mondiale souligne que le gouvernement a intérêt à utiliser les recettes issues de l'exploitation minière pour fournir des services sociaux, plutôt qu'à imposer la responsabilité de ces services aux entreprises ; elle souligne également que la participation de l'État dans les projets miniers n'est pas souhaitable.

c) Pour mettre en œuvre la nouvelle législation, la Banque mondiale recommande que des *réformes institutionnelles* soient entreprises, notamment une réforme des entreprises publiques, la création de nouvelles institutions mieux adaptées et la réglementation des exploitations minières artisanales. Le gouvernement a la responsabilité d'organiser et de superviser la privatisation des sociétés minières d'État, parce qu'il « faut des investisseurs privés pour prendre des participations majoritaires dans les sociétés minières contrôlées actuellement par l'État si l'on veut que [celles-ci] réalisent leur potentiel. »¹ L'absence de pression politique sur l'organisation et la gestion, la liberté d'embaucher et de congédier du personnel et l'importance accordée aux changements récents survenus sur la scène internationale constituent les facteurs mis en avant par l'étude pour expliquer la supériorité des entreprises privées.²

Ces objectifs peuvent être atteints par la vente des entreprises d'État ou encore par leur privatisation, processus plus complexe « pouvant nécessiter de faire appel à des spécialistes de l'extérieur. »³ En conséquence, le nouveau rôle du gouvernement qui, de propriétaire devient organisme de régulation, dépend de l'efficacité de la redéfinition des cadres réglementaires miniers. La Banque mondiale recommande à cet effet la création de cinq institutions, chacune étant dotée d'un rôle très précis : Ministère des Mines, Département des mines (relevant du Ministère des Mines), Bureau d'études géologiques, Agence de promotion des ressources minières et Bureau de l'environnement. Le Département des mines sera notamment chargé de réglementer les exploitations minières artisanales afin de réduire les problèmes inhérents à ces exploitations, tels que les mauvaises conditions de travail, les effets sur la santé et sur l'environnement, la perte de recettes pour le gouvernement ; il devra en

1. *Ibid.*, p. 39.

2. *Ibid.*, p. 40.

3. *Ibid.*, p. 41.

autre reconnaître et officialiser cette réalité et appliquer des règlements réalistes relatifs à l'environnement, à la santé et à la sécurité.¹

Il est également recommandé de mettre en œuvre des politiques rationnelles afin de garantir l'existence d'une bonne infrastructure et pour faire face aux problèmes environnementaux. Selon l'étude de la Banque mondiale, la pénurie d'*infrastructure* représente souvent un obstacle à l'investissement, particulièrement lors de la phase de prospection. Les gouvernements ont donc avantage à fournir l'infrastructure nécessaire.

d) Étant donné que, dans le cas de l'exploitation minière, les *effets sur l'environnement* sont généralement localisés, identifiables et caractéristiques, et que l'on dispose de technologies appropriées pour y pallier, l'étude de la Banque mondiale conclut que « les mesures à prendre pour protéger l'environnement, la santé et la sécurité de la population et de la main-d'œuvre peuvent être incorporées à la législation et à la réglementation. »² La majorité des exploitations minières gérées par l'État ne disposent pas des fonds nécessaires au remplacement des anciennes technologies de sorte que, dans ces exploitations tout comme dans bon nombre d'exploitations minières artisanales, les conditions qui prévalent pour l'environnement demeurent très en retard comparativement à celles que l'on observe dans les pays industrialisés. En revanche, toujours selon cette étude, les conditions environnementales sont généralement meilleures dans les mines gérées par des entreprises privées. De plus, « les grandes compagnies minières internationales ont adopté leurs propres normes de protection de l'environnement, qui sont identiques, voire plus strictes que celles reconnues au plan international, comme celles de l'Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement » (U.S. Environmental Protection Agency).³

Cet aspect illustre particulièrement bien la prémisse de l'étude de 1992, selon laquelle le rôle du gouvernement est de créer un environnement propice aux activités du secteur privé. Pour cela, il faut donc « formuler une politique minière clairement articulée, qui souligne le rôle du secteur privé en tant que *propriétaire* et *exploitant*, et celui de l'État en tant que *responsable de la réglementation* et *promoteur* de ce secteur. »⁴

Le document « *Assistance for Mineral Sector Development and Reform in Member Countries* »,⁵ publié par la Banque mondiale en 1998 et, plus particulièrement, l'annexe 2 intitulée « *Summary of the Essential Elements of a Modern Mining Code* », se

1. *Ibid.*, p. 42–45.

2. *Ibid.*, p. 47.

3. *Ibid.*, p. 48.

4. *Ibid.*, p. 53.

5. William T. Onorato, Peter Fox, and John E. Strongman, *World Bank Group. Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries*, World Bank Technical Paper No. 405, Washington D.C. : The World Bank, 1998.

présentent comme une proposition pour rendre opérationnelles les recommandations faites en 1992 et comme un cadre de recherche des appuis financiers nécessaires. Ainsi, [Traduction] « dans les années 90, la Banque mondiale a participé à plus d'une vingtaine de projets d'examen et de révision des lois visant l'exploitation minière dans les pays en développement et dans les pays ayant entrepris de passer à une économie de marché. »¹ S'il est établi que les pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe de l'Est, d'Europe centrale et d'Amérique latine ont des caractéristiques très diverses :

[Traduction]

Ils ont toutefois pour objectif commun de relancer et de développer leur secteur minier en favorisant une plus grande participation du secteur privé. Bien que les politiques, les lois et les règlements adoptés par ces pays puissent présenter des particularités, ces derniers possèdent un certain nombre de points communs. Les pays qui ont « réussi » ont des politiques et des cadres législatif et institutionnel bien articulés sur lesquels peuvent s'appuyer les exploitations minières de toutes tailles et ils n'imposent pas de charges financières trop lourdes.²

Parmi les pays considérés comme ayant réussi, les auteurs mentionnent le Chili, l'Indonésie, la Papouasie–Nouvelle-Guinée et, en Afrique, le Ghana. Pour ce dernier pays, le cas des mines d'or est particulièrement mis en avant et, parmi les raisons du succès, on relève notamment le soutien ferme du gouvernement à la politique visant à mettre sur pied un secteur minier géré par l'entreprise privée, l'adoption de nouvelles lois sur les mines en 1986 et la privatisation des actifs de la société d'État, Gold Mining Company, dans les années 90. Une autre raison évoquée est que [Traduction] « le régime fiscal n'est pas un fardeau et une part importante du produit des ventes peut être détenue à l'étranger. »³

L'étude de la Banque mondiale met en évidence treize éléments essentiels pour un code minier moderne, soit la portée de la loi, le cadre institutionnel, la participation des personnes concernées, l'accès à l'exploitation minière, la sécurité des titres de propriété, les aspects réglementaires, les propriétaires privés, les licences et les permis connexes, les autres activités liées aux projets, les contrats d'investissement, les aspects fiscaux et, enfin, les questions environnementales et les questions sociales.

Il ne nous est pas possible d'analyser ici chaque élément en détail ; nous reprendrons cependant l'idée générale : il faut un cadre légal et institutionnel approprié qui englobe les lois et les institutions (c'est-à-dire les ministères et les organismes gouvernementaux concernés) nécessaires pour régir l'exploitation des ressources minières et, fonctionnant avec « transparence »,⁴ s'avère « suffisamment vaste pour per-

1. *Ibid.*, p. 14.

2. *Ibid.*, p. 14–15.

3. *Ibid.*, p. 15.

4. *Ibid.*, p. 30.

mettre aux instances réglementaires d'agir avec efficacité. »¹ En outre, si des sociétés minières appartiennent à l'État, [Traduction] « des choix devront être faits pour que celles-ci n'aient pas préséance sur les entreprises privées et qu'elles soient exclues du processus en cours visant la redéfinition des politiques et de la réglementation dont elles avaient la responsabilité antérieurement. »² Ce qui est ainsi proposé, c'est que l'État s'acquitte désormais de son rôle de facilitateur vis-à-vis du secteur privé dans la transparence et avec efficacité et qu'il ne détienne plus l'entière responsabilité des projets de développement.

Il est intéressant de noter que dans l'étude de 1992, tout comme dans celle de 1998, le gouvernement du pays hôte conserve pour rôle principal d'attirer les investisseurs en procédant à une réforme du cadre réglementaire et institutionnel, en élaborant des politiques économique et budgétaire basées sur un équilibre des risques pris par les sociétés minières et des recettes perçues par le gouvernement et en prenant en considération les effets de l'activité minière sur l'environnement.

Puisque les recommandations énoncées dans les deux études mettent l'accent sur les composantes sectorielles (en l'occurrence, le secteur minier) devant favoriser une saine gestion économique et la réforme des institutions, dans une optique de bonne gestion des affaires publiques et pour offrir des conditions propices à un bon développement économique, nous insisterons sur certains aspects de ces recommandations tout particulièrement liés au développement avant de conclure cette section.

Tout d'abord, la politique ayant pour objectif de favoriser le « renouveau économique » du continent africain, grâce à l'exploitation des ressources minières pour générer une importante « source de recettes fiscales et de devises », et les recommandations concernant le régime fiscal minier constituent bien sûr un aspect essentiel du cadre réglementaire.

Les incitations proposées par la Banque mondiale pour attirer les investissements étrangers ont pour but de réduire le risque d'investissement pour les sociétés minières et les incertitudes. Pour les besoins de cette analyse, nous ferons une distinction entre les incitations économiques et les incitations stratégiques, même si, par définition, elles sont liées. Les incitations économiques visent rendre les entreprises concurrentielles sur le marché international. Elles incluent le droit d'importer des biens et des services, le droit d'exporter sans restriction, l'accès à des devises étrangères, le droit de rapatrier les capitaux et les dividendes et le droit de commercialiser et de transformer les produits librement. Les fonds publics servant à financer l'infrastructure ou les montants consacrés à la prospection constituent également des incitations économiques. L'objectif des incitations stratégiques est de réduire les incertitudes de l'exploitation minière et les entraves qui s'opposent à

1. *Ibid.*, p. 32.

2. *Ibid.*, p. 30.

cette activité. Ces incitations incluent la sécurité du mode de faire-valoir, des clauses d'expiration claires, la non-participation de l'État aux projets miniers, le libre transfert des droits miniers, la facilité de conversion des permis de prospection en permis d'exploitation et la simplicité d'extension du droit de prospecter et d'exploiter un minerai donné aux autres ressources minières de la même région. La recommandation selon laquelle une entreprise ne doit pas être soumise à des contraintes découlant de la politique en matière d'emploi ou de la politique sociale, ainsi que le droit d'arrêter l'exploitation pour des raisons économiques, sont également considérés comme des incitations.

La Banque mondiale suggère que le régime fiscal minier soit basé sur le principe suivant : l'État reçoit une juste part des revenus tirés de l'exploitation des ressources minières du pays, dans une proportion raisonnable compte tenu du risque pris par l'entreprise. Un tel critère s'avère particulièrement pertinent dans un contexte international où la plupart des pays d'Afrique sont considérés comme présentant un risque moyen ou élevé. Le régime fiscal minier doit être défini dans une perspective à long terme permettant l'optimisation de l'investissement et il doit donc éviter d'accroître le risque d'investissement, en particulier pendant les phases initiales d'un projet où les coûts sont les plus élevés.

C'est pourquoi la Banque mondiale recommande l'introduction d'un impôt fondé sur les bénéfices tenant compte de la nature cyclique des marchés, plutôt que la perception de redevances élevées, de taxes à l'importation et à l'exportation et de taxes sur les combustibles qui augmentent les charges d'exploitation. Selon l'étude de la Banque mondiale, l'impôt sur les bénéfices et le prélèvement fiscal sur les dividendes attribués (le cas échéant) doivent être comparable à ce qui a cours dans les autres pays, c'est-à-dire se situer dans une fourchette de 35 % à 45 % environ, les redevances ne doivent pas dépasser 1 % à 2 % et les taxes à l'importation et à l'exportation, être réduites ou supprimées. Toujours selon la même étude, dans la majorité des pays d'Afrique, il ne saurait être question de percevoir un impôt supplémentaire sur les bénéfices en raison de l'effet dissuasif de cet impôt sur les investisseurs potentiels, ces pays étant perçus comme des pays à risques. La participation de l'État est jugée inutile puisqu'elle ne représente pas un moyen efficace pour obtenir une rente économique ; en outre, elle pourrait conduire à une sous-capitalisation du projet. Un certain nombre de mesures sont nécessaires pour réduire les risques d'investissement, telles qu'un allègement fiscal au début du projet, des dispositions prévoyant un amortissement accéléré ou l'amortissement des dépenses engagées pour la prospection (100 % la première année). En outre, [Traduction] « les immobilisations et les frais de mise en valeur irrécupérables devraient être amortis sur dix ans ou sur la durée de vie estimée de la mine selon le quel est le moindre. »¹

1. World Bank, 1992, *op. cit.*, p. 33.

Enfin, parmi les autres aspects de la législation minière examinés dans les études de cas ci-après, citons en particulier la gestion des effets environnementaux et sociaux de l'exploitation minière. Concernant les questions relatives à l'environnement, les deux études de la Banque mondiale soulignent leur importance et font valoir, comme nous l'avons mentionné précédemment, que les nouvelles technologies permettent d'obtenir de meilleurs résultats aussi bien au plan de la protection de l'environnement qu'au plan économique. Les arguments présentés font valoir que cette conjonction et les pressions sociales exercées sur les sociétés minières poussent les entreprises internationales à respecter les codes environnementaux. L'étude de 1998 souligne à ce sujet l'importance des évaluations environnementales et propose que les dépenses liées à la protection de l'environnement donnent lieu à des déductions fiscales.

Puisque la question des effets sociaux de l'exploitation minière représentait un élément nouveau dans le cadre de la politique de la Banque mondiale, à la fin des années 90, cette problématique était beaucoup moins développée que les autres aspects du cadre réglementaire. Concernant les relations avec les collectivités, la Banque mondiale recommande que l'on encourage la participation des personnes affectées et des organisations non-gouvernementales au sein d'un processus de consultation. Elle suggère également que l'on veille à protéger les peuples indigènes. Toutefois, concernant le dédommagement des propriétaires des terres privées (partage entre l'État et l'entreprise), l'étude de la Banque mondiale est restée beaucoup moins prescriptive que sur d'autres questions. Lorsque les négociations entre collectivités et sociétés minières échouent, la Banque mondiale propose que ce soit l'État et le ministre responsable des Mines qui conservent le pouvoir de décision finale. Dans ce domaine également, le gouvernement doit jouer un rôle d'instance chargée de la réglementation et de facilitateur ; toutefois, là encore, il ne doit pas perdre de vue qu'il importe de créer un contexte propice à l'investissement privé.

Nous allons maintenant examiner certaines conséquences de la mise en œuvre des cadres réglementaires et institutionnels au moyen de cinq études de cas illustrant différentes périodes du processus de réforme des codes miniers en Afrique.

III. Codes miniers et réglementation environnementale

Trois générations tirées de l'expérience des pays africains

Cette section présente une analyse comparative de l'évolution de la législation minière et de la réglementation environnementale dans plusieurs pays d'Afrique, afin d'examiner différents aspects de l'incidence de l'exploitation des ressources minières et certaines de ses conséquences au plan du développement. Dans chaque cas, une attention particulière est accordée à la capacité des États locaux [Traduction] « d'influencer et de structurer la société », comme le propose Biersteker, grâce à leur capacité de réglementer, de contrôler et de renforcer les mesures concernant l'exploitation des ressources minières. Les réformes représentent un processus de grande ampleur encore en cours (35 codes miniers avaient été révisés en Afrique en 1995 et bon nombre d'entre eux, de même que de nouveaux codes, l'ont été à nouveau par la suite). Par conséquent, nous avons sélectionné les études de cas qui suivent par rapport à trois périodes. Pour la première période, les années 80, nous examinons les cadres adoptés par le Ghana ; la Guinée illustre la deuxième période, celle du milieu des années 90, et pour la fin des années 90, nous nous intéressons respectivement aux du Mali, de Madagascar et de la Tanzanie.

A. LA PREMIÈRE GÉNÉRATION DES CODES MINIERS

Ghana : La législation minière et les bénéfices nets de la mise en valeur de ce secteur pour le pays

Thomas Akabzaa

Dans la première section de cet ouvrage, nous avons présenté un rapide aperçu de la législation minière adoptée au cours des années 80 au Ghana. Comme nous l'avons souligné, depuis la modification en 1983 de la politique économique du Ghana, l'investissement dans le secteur minier a connu un essor considérable, associé à un accroissement de la production, particulièrement dans les mines d'or. On a enregistré une croissance phénoménale du nombre de nouvelles mines et de nouvelles sociétés de prospection minière. Le secteur a également attiré un nombre important d'entreprises de services – entreprises de restauration, entreprises de transport, fabricants d'explosifs, laboratoires de titrage, etc. Au fil des années, le secteur a accru sa contribution au revenu brut en devises et attiré un volume important d'investissement étranger direct. Les autorités publiques œuvrant dans les institutions au service du secteur minier, notamment la Commission des ressources minières, relèvent unanimement les effets positifs des réformes entreprises et s'activent à poursuivre dans cette voie pour rendre le Ghana plus concurrentiel, d'autant plus que la Tanzanie, la Guinée et le Burkina Faso ont adopté récemment des codes miniers intéressants pour les investisseurs étrangers.

Selon le président de la Commission des ressources minières du Ghana, le principal objectif du Programme de relance de l'économie (PRE) mis en œuvre par le gouvernement était d'attirer rapidement les investissements étrangers dans le secteur minier, ainsi que dans d'autres secteurs clés susceptibles d'encourager les exportations, afin de stimuler l'ensemble de l'économie du pays. Il ne fait aucun doute que le programme a contribué à attirer des investissements : [Traduction] « Entre 1983 et 1998, plus de six milliards de dollars de fonds privés ont été investis dans le secteur minier pour prospecter de nouveaux filons miniers et pour ouvrir de nouvelles mines, ainsi que pour agrandir et moderniser les mines existantes ». ¹ L'étude souligne également que l'augmentation des investissements a entraîné une croissance du nombre des mines, de la production minière et de la valeur brute des exportations. La contribution du secteur minier au revenu national à l'exportation s'est accrue, passant de moins de 20 % du total des revenus à l'exportation de mar-

1. B.N.A. Aryee, "Ghana's Mining Sector : Its Contribution to the National Economy", *Resources Policy* 27, 2001, p. 61–75.

chandises au milieu des années 80, à 40 % depuis 1992, devenant ainsi la principale source brute de devises.

Selon une analyse récente, en dépit de l'importance des investissements étrangers directs, le secteur minier ne semble pas avoir eu une incidence marquée sur l'ensemble de l'économie du pays.¹ Malgré l'essor observé, un malaise croissant subsiste quant aux bénéfices réels qui en résultent pour les collectivités des zones minières, comme pour l'ensemble du pays, vu les incitations extrêmement généreuses offertes aux sociétés minières dans le cadre des réformes du secteur et les pressions exercées par les sociétés minières et la Banque mondiale pour que d'autres réformes soient entreprises. Comme le souligne Patricia Feeney, les recommandations stratégiques de la Banque mondiale sont restées étonnamment silencieuses concernant les mesures qui pourraient permettre de protéger les droits de segments vulnérables de la société durant la transition économique.² De façon générale, le programme d'ajustement structurel mis en place au Ghana a entraîné des coûts sociaux considérables et a eu un impact particulièrement négatif sur les couches les plus vulnérables de la société (population pauvre des régions rurales, femmes et enfants).

Dans le cadre du processus de réforme en cours parrainé par la Banque mondiale, le gouvernement du Ghana hérite d'un rôle de plus en plus circonscrit à la gestion des ressources minières du pays. Parmi les changements importants demandés, soulignons notamment l'élimination complète de la participation l'État aux projets miniers, la diminution des redevances, la permanence des droits miniers, une révision du rôle de l'État dans le secteur minier, y compris de ses prérogatives actuelles de rompre un bail, d'intervenir dans le transfert d'actifs entre investisseurs privés, etc.³

D'aucuns pressentent qu'une analyse coûts-avantages minutieuse du secteur minier renaissant pourrait produire des résultats négatifs. Une telle assertion s'appuie sur des facteurs tels que le niveau élevé d'incitations financières dont jouissent les sociétés minières, la capacité limitée du secteur à générer un nombre d'emplois conséquent pour la main-d'œuvre locale, le manque de ressources pour effectuer des transformations à valeur ajoutée et les montants considérables de revenus détenus dans des comptes extérieurs en devises.

Les réformes progressives du code minier du pays ont abouti à une réduction du niveau d'imposition des bénéfices des sociétés et à la mise en place de dispositions financières visant à réduire les prélèvements acquittés par les exploitants miniers. Par exemple, l'impôt sur le revenu des sociétés qui se situait dans une fourchette de 50 % à 55 %, en 1975, a été réduit à 45 %, en 1986, puis à 35 % en 1994. L'amortis-

1. Akabzaa. *op. cit.*, p. 20.

2. Feeney, *op. cit.*

3. International Development Agency (IDA) Supervision Team, *Aide Memoire on Ghana Mining Sector Development and Environment Project*, Mission de supervision, 2 au 16 mai 2001.

sement fiscal initialement autorisé pour permettre aux investisseurs de recouvrer leurs dépenses en immobilisation a été bonifié, passant de 20 % pour la première année d'exploitation et 15 % pour les années suivantes, en 1975, à 75 % pour la première année et 50 % pour les années suivantes, en 1986. Le taux de redevances, qui était de 6 % de la valeur totale des minerais en 1975 a été abaissé à 3 %, en 1987¹¹. D'autres droits, tels que les droits visant les ressources minières (5 %), les droits d'importation (entre 5 % et 35 %) et la taxe sur les opérations de change (entre 33 % et 75 %), qui étaient perçus avant les réformes et contribuaient de manière significative aux recettes de l'État, ont été supprimés (Tableau 1).

Tableau 1 : Comparaison des dispositions financières avant et après l'application des diverses politiques fiscales mises en œuvre dans le secteur minier

DISPOSITIONS	DCMS 5 1975	LOI 437 CODE INVESTISSEMENT 1981	LCNDP 153 RÉGIME 1986	MODIFICATION 1994	MODIFICATIONS PROPOSÉES 2002*
Impôt sur le revenu des sociétés	50-55 %	45 %	45 %	35 %	35 %
Amortissement 75%					
Amortissement fiscal initial	20 %	20 %	75 %		
Amortissement fiscal subséquent	15 %	s.o.	50 %		50 %
Déduction pour investissement	5 %	s.o.	5 %		5 %
Déduction pour R et D	s.o.	25 %	s.o.		s.o.
Redevances	6 %	2-6 %	3-12 %		3 % ou moins
Taxe min. sur le chiffre d'affaires	2.5 %	2.5 %	s.o.		s.o.
Droits sur les ressources minière	5-10 %	5-10 %	s.o.		s.o.
Droits d'importation	5-35 %	5-35 %	s.o.		s.o.
Taxe sur les opérations de change	33-75 %	33-35 %	s.o.		s.o.
Droits pour licences d'importation ou prélèvement à l'importation	10 %	10 %	s.o.		s.o.
Part de l'État	55 %	55 %	10 %		0 %
Prélèvement pour l'exportation de l'or	3 cedis/oz par once au-dessus de 100 000 oz	3 cedis/ oz par once au-dessus de 100 000 oz	s.o.		s.o.
A.P.T			25 %		0 %

DCMS – Décret du Conseil Militaire Suprême (SMCD – Supreme Military Council Degree)

LCNDP – Loi du Conseil National de Défense provisoire (PNDCL – Provisional National Defece Coundi Law)

*Au moment de rédaction, cette proposition n'avait pas encore été ratifié par le Parlement.

Source: Compilé à partir de diverses données sur les investissements et codes miniers.

L'analyse des retombées de l'investissement étranger dans le secteur minier s'appuie généralement sur le concept de valeur retenue, c'est-à-dire la partie de la valeur totale de la production retenue dans le pays hôte,¹ qui permet d'évaluer la contribution du secteur au développement du pays. Plus le pourcentage réel de la valeur des

1. Craig Emerson, "Mining Enclaves and Taxation", *World Development*, vol. 10, no 7, 1982, p 561-571.

exportations restitué à l'économie nationale est élevé, plus l'incidence du secteur sur l'économie est importante. Le titulaire d'un bail minier est autorisé par la Banque du Ghana à détenir un minimum de 25 % des revenus d'exploitation sur un compte extérieur en devises pour acheter du matériel, des pièces ou des matières premières et à y verser les dividendes et les indemnités au titre des biens achetés notamment par le personnel étranger. Chaque entreprise négocie directement avec le gouvernement le pourcentage exact pouvant être détenu à l'étranger.

Actuellement, les entreprises détiennent entre 60 % et 80 % de leurs revenus d'exportation dans des comptes extérieurs. La Banque du Ghana considère qu'en moyenne, 71,2 % de la valeur totale des exportations de minéraux est détenue sur des comptes extérieurs. La valeur retenue au Ghana (28,8 %) semble surestimée car aucun rajustement n'est effectué pour tenir compte des sommes importés pour des achats locaux tels que les produits pétroliers, les explosifs et autres produits consommables utilisés dans l'exploitation des ressources minières. On peut considérer que lorsque les recettes de l'État sont évaluées comme représentant moins de 40 % de la valeur retenue, il s'agit d'une surestimation.

Considérant le niveau des revenus que les diverses sociétés minières peuvent détenir sur des comptes extérieurs en devises, seul un faible pourcentage revient réellement dans l'économie nationale. Le tableau 2, tiré de la même étude, souligne cette tendance.

Tableau 2 : Niveaux de rétention et niveaux de retour des exportations d'or

	Niveau (%)	Montant (million de dollars)			TOTAL
		1998	1999	2000	
RETENTION SUR UN COMPTE EXTERIEUR	71,2	491,995	491,581	505,907	1 489,483
RETOUR À LA BANQUE DU GHANA	28,8	192,908	162,154	176,963	532,025

Niveau de rétention et niveau de retour					
Année	Total Exportations d'or (million\$)	Rétention	Rétention	Retour	Retour
		Montant	Niveau %	Montant	Niveau %
1998	687,76	492	71,5	192,908	28,0
1999	710,82	491,58	69,2	162,154	22,8
2000	702,03	505,91	72,1	176,963	25,2
TOTAL	2 100,61	1 489,483	70,9	532,025	25,3

L'espoir qu'entretenait le Ghana de voir le nombre de créations d'emploi s'accroître à la suite des réformes s'est avéré très illusoire. Le secteur a une capacité relativement limitée de créer des emplois car l'exploitation se fait surtout à ciel ouvert ; or, ce type d'exploitation requiert beaucoup de capitaux, mais relativement peu de main-d'œuvre. En fait, tous les projets miniers entrepris dans le cadre du programme d'ajustement structurel (PAS) concernent des mines à ciel ouvert. La ces-

sion des anciennes mines appartenant à l'État a donné lieu à une restructuration importante de celles-ci par les nouveaux propriétaires, afin de réduire les coûts et d'accroître la rentabilité, et s'est soldée par une réduction importante de la main-d'œuvre. Au cours des trois dernières années pour lesquelles les chiffres sont disponibles, de nombreuses mines ont considérablement réduit leurs effectifs. Entre 1992 et 2000, on a enregistré une perte nette de plus de 8 000 emplois miniers. Paradoxalement, alors que le niveau d'emploi diminue de plus en plus dans le secteur minier, la proportion d'étrangers employés dans ce secteur ne cesse de croître (Tableau 3).

Tableau 3 : Statistiques sur l'emploi dans les mines productrices

(À L'EXCLUSION DES PETITES EXPLOITATIONS MINIÈRES)

MINERAI	DESCRIPTION	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
OR	Effectif total	18 049	19 557	18 674	18 028	19 422	16 129	15 120
	personnel étranger	210	229	215	213	251	231	219
	Personnel local	17 839	19 328	18 459	17 815	19 171	15 898	14 901
Ensemble du secteur minier								
	Effectif total	21 272	22 519	21 030	20 343	21 261	17 858	16 537
	Personnel étranger	224	234	229	221	261	242	233
	Personnel local	21 048	21 048	21 048	21 048	21 048	21 048	21 048

Par conséquent, en dépit du fait que le secteur minier ghanéen constitue la principale source de devises, sa contribution au PIB du pays ne dépasse pas 2 %, alors que celle l'agriculture est d'environ 36 %.

Certaines personnalités publiques ont exprimé leurs préoccupations, notamment par l'entremise du Comité des finances du Parlement, à Akosombo,¹ quant au fait que trop de concessions ont été faites aux sociétés minières travaillant au Ghana et que, par conséquent, elles ne paient aucun impôt en dehors des redevances et de l'impôt sur le revenu des travailleurs.

Par ailleurs, d'autres ont également souligné que la majorité des entreprises exploitent des mines à ciel ouvert dont la durée d'exploitation est relativement courte, qu'elles bénéficient d'incitations fiscales généreuses, notamment sous la forme d'amortissements fiscalement autorisés, et qu'elles jouissent ainsi d'une exonération fiscale de fait durant toute la durée de leur activité dans le pays où, le plus souvent, elles épuisent les ressources minières et ferment leurs portes avant même de devoir payer l'impôt sur les sociétés.

Cette brève analyse des retombées du secteur minier au Ghana a uniquement cherché à tenir compte de sa contribution sous forme de redevances, d'impôt sur le revenu, etc. Pour obtenir une évaluation plus complète des effets globaux de ce secteur, il faudrait également prendre en considération d'autres facteurs pertinents, tels

1. Akabzaa, *op.cit.*, p. 21. Tiré de "Mining Sector – Too much Concession ?" *Business Watch*, vol. 2, no 1, janvier 1998.

que les effets négatifs sur l'environnement de l'exploitation des ressources minières (aspect abordé dans l'étude de cas suivante) et les redondances et excédents de plus en plus importants qui résultent de la privatisation des sociétés minières appartenant à l'État. En outre, le nombre croissant de conflits surgissant entre les collectivités et leurs dirigeants d'un côté, et les sociétés minières de l'autre, témoigne des inquiétudes de plus en plus vives que suscitent l'application du programme d'ajustement structurel et plus généralement, la libéralisation croissante du secteur minier, et leurs effets sur la population.

B. LA DEUXIÈME GÉNÉRATION DES CODES MINIERS

Guinée : La déréglementation et ses conséquences du point de vue de la protection de l'environnement

Bonnie Campbell

La Guinée, qui dispose de ressources minières considérables,¹ a adopté de nouvelles politiques de protections de l'environnement² dans le contexte de mesures d'ajustement structurel mises en œuvre au milieu des années 80 et du processus de libéralisation du secteur et de retrait de l'État qui a suivi.

L'élaboration d'un plan d'action national pour l'environnement a débuté en 1989, à la suite de l'initiative prise en 1987 par la Banque mondiale pour promouvoir l'adoption de tels plans afin que les politiques environnementales soient le fruit d'une volonté nationale plutôt que d'une intervention étrangère.³

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de faire une analyse détaillée du Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE) de 1993, qui comporte 300 pages; toutefois, nous en présenterons ici plusieurs aspects essentiels.

Ainsi, il est intéressant de souligner que le PNAE de 1993 est basé sur l'hypothèse qu'il existe un lien étroit entre la protection de l'environnement et le modèle de développement choisi, point sur lequel nous reviendrons plus loin.

Concernant le secteur minier, le PNAE de 1993 a posé la question de l'évaluation des coûts et des avantages liés au développement de ce domaine d'activité critique, considérée comme une question très importante pour la gestion de l'environnement. Le PNAE de 1993 souligne que la Guinée offre de très bonnes possibilités d'exploitation minière, en ajoutant que :

1. Outre ses énormes réserves de bauxite à haute teneur, estimées à 20 milliards de tonnes, soit le tiers des gisements mondiaux à teneur supérieure, réserves qui, selon la Banque mondiale, alimentent environ 40 % du commerce international de la bauxite, on estime que les ressources minières de la Guinée se présentent comme suit :

minerai de fer	12 milliards de tonnes
or	500 tonnes
diamant	25 millions de carats
nickel	73 millions tonnes
craie	40 millions tonnes
graphite	11 000 tonnes

2. Cette sous-section résume une étude longue de Bonnie Campbell, « Environmental Policies, Mining and Structural Adjustment in Guinea », *Journal of Mineral Policy, Business and Environment. Raw Materials Report*, publié par le Raw Materials Group, Stockholm, vol. 13, no 1, avril 1998, p. 34-44.

3. Émilienne Anikpo N'Tame, « L'Afrique face au futur : L'Afrique va-t-elle vers une catastrophe écologique à l'horizon 2025 ? Quelles options stratégiques prendre ? », *African Development Review, Special Issue on Africa and the Future*, vol. 7, no 2, décembre 1995, p. 222.

[...] son paysage est cependant marqué par les vastes saignés de mines à ciel ouvert dont les effluents sont insuffisamment contrôlés et [dont] les parties exploitées n'ont toujours pas été réhabilitées.¹

La section « Programme-cadre – Gestion des ressources naturelles » comporte une sous-section (C. III, p. 97 à 99) relatives aux principes de base de la politique environnementale, qui traite de la « Participation populaire à la conservation » et établit l'existence d'un lien explicite entre la protection de l'environnement et les stratégies de développement : « il en résulte que le problème de conservation des ressources est étroitement associé à la mise en œuvre de stratégies économiques alternatives en faveur des ruraux ».²

Le PNAE comporte également une sous-section intitulée « Lutter contre la pauvreté »,³ qui met en évidence le lien entre la politique environnementale, le développement durable et la réduction de la pauvreté. Toujours selon ce document, une stratégie efficace, visant autant à régler les problèmes de pauvreté qu'à assurer la protection de l'environnement, doit non seulement être basée sur l'accroissement de la production, l'amélioration des conditions sociales de la population, la décentralisation et la participation locale, mais également s'appuyer sur un processus de démocratisation initié par une administration compétente et consciencieuse.

Au chapitre des institutions, le PNAE souligne la nécessité d'entreprendre une série de réformes.⁴ Celles-ci incluent notamment le rattachement du Conseil national de l'environnement (CNE) à une instance politique au plus haut niveau de la hiérarchie, la création de départements au sein du CNE et enfin, la restructuration de l'organisation territoriale des services environnementaux.

Il est intéressant de constater que le PNAE de 1993 reconnaît que la mise en œuvre des recommandations qu'il contient exige un soutien politique élevé. À cet égard, il préconise explicitement :

Une structure civile autonome mixte, dotée de cadres de haut niveau, profitant d'un appui financier et technique conséquent et d'un pouvoir politique assez élevé, ayant pour mandat la recherche et la réflexion en vue du renforcement des structures nationales et la connaissance des réalités opérationnelles de terrain jouerait un rôle de conseiller auprès des ministres, dans la gestion financière et dans l'exécution des projets.⁵

Après avoir souligné le manque d'information, le PNAE expose en détail, dans un chapitre comportant 36 pages, les projets permettant de recueillir et de compiler des informations, notamment pour l'établissement de normes nationales afin de consti-

1. République de Guinée, *Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE)*, Conakry, décembre 1993, p. 14.

2. *Ibid.*, p. 98.

3. *Ibid.*, p. 196 à 198.

4. *Ibid.*, p. 201.

5. *Ibid.*

tuer un inventaire des ressources naturelles de la Guinée.¹ Enfin, une dernière section décrit le cadre institutionnel jugé nécessaire pour sa mise en œuvre. Les principes sous-jacents expliquant le besoin d'un tel cadre sont réaffirmés, le premier principe insistant sur la corrélation entre une gestion rationnelle de l'environnement et le développement social et économique. Dans le même ordre d'idées, le document précise que l'État doit assumer la responsabilité fondamentale de veiller à un usage cohérent des ressources par les divers agents du développement :

Les ressources naturelles renouvelables et non renouvelables de tout pays constituent des composantes essentielles de l'environnement dont la mise en valeur et la gestion rationnelle sont les garants d'un développement économique et social durable de toute nation en général. Pour la République de Guinée en particulier, ces préoccupations doivent constituer la mission fondamentale de l'État en vue d'assurer la cohérence par rapport aux besoins d'utilisation de ces ressources dans les différentes branches de développement.²

En conclusion, la conception de la gestion environnementale exposée dans le PNAE de 1993 souligne que les préoccupations en matière d'environnement sont étroitement liées aux stratégies de développement, qu'il s'agisse de l'analyse de l'origine et de la nature des problèmes environnementaux ou de la stratégie proposée pour régler de tels problèmes. En outre, cette analyse des questions environnementales conduit à la recommandation que l'État joue un rôle interventionniste dans la coordination et l'harmonisation des intérêts du secteur de l'environnement pour en assurer la protection.

Moins d'une année après la publication du premier PNAE en décembre 1993, un nouveau plan était publié en septembre 1994. Ce deuxième plan marque une nette rupture avec les idées contenues dans le premier.³ À titre d'exemple, citons l'explication donnée dans le PNAE de 1994 des causes de la dégradation de l'environnement. Celle-ci serait essentiellement imputable à deux faiblesses internes :

1. la performance très insuffisante des systèmes agraires (agriculture extensive, érosion, etc.) ;
2. les habitudes conduisant à la surexploitation des ressources naturelles (chasse par le feu, excès de prélèvement de bois, etc.).⁴

1. *Ibid.*, p. 235

2. *Ibid.*, p. 305.

3. Il est intéressant de noter que, dans les documents de référence répertoriés dans les chapitres du PNAE de 1994 relatifs à la présentation générale et aux études préparatoires (annexe 4), il n'est nullement fait mention du PNAE de 1993, qui était pourtant un document beaucoup plus complet (330 pages, comparativement à 54 pages plus les annexes). Il est également intéressant de remarquer que le résumé liminaire du PNAE de 1994 contient un nombre considérable de références mettant en valeur la participation importante des spécialistes étrangers à la rédaction du document ou concernant l'importance de l'appui à l'avenir de tels acteurs dans ce domaine.

4. République de Guinée. *Plan National d'Action pour l'Environnement*, Montpellier : Parc Scientifique Agropolis, septembre 1994, résumé, p. i.

Ceci illustre un point crucial, abordé plus en détail par Jennifer Clapp : [Traduction] « Les ouvrages traitant de la crise environnementale en Afrique aujourd'hui mettent essentiellement l'accent sur les dimensions internes, notamment le cycle auto perpétué englobant la dégradation de l'environnement, les politiques nationales, la croissance démographique et la pauvreté. »¹

Le PNAE de 1994 ne s'étend pas beaucoup sur les effets néfastes de l'industrie et de l'exploitation des ressources minières sur l'environnement, présentant plutôt la croissance démographique comme la principale cause de la dégradation de l'environnement. En fait, dans le chapitre « Objectifs et stratégies du PNAE », on peut lire l'affirmation suivante : « Durant les trois dernières décennies, la croissance démographique a été à l'origine de la quasi-totalité des problèmes d'environnement. »²

Or le PNAE de 1993 explique qu'il est difficile d'établir un lien direct entre l'augmentation de la population et l'accroissement de la dégradation de l'environnement. Dans le PNAE de 1994, cette opinion semble mise de côté car les analyses relatives à l'environnement apparaissent subordonnées aux stratégies favorisant la poursuite d'une vision particulière de la croissance économique. L'objectif d'une croissance économique quantifiable (sans toutefois préciser l'objet de cette croissance ni ceux à qui elle doit profiter) est présenté comme la solution absolue permettant d'atteindre tous les autres objectifs de développement, si bien qu'on ne saurait mettre en doute la contribution positive des activités industrielles et minières sous prétexte qu'elles pourraient être sources de pollution : « Le même constat est à faire pour l'industrie et les mines, secteur auquel il n'est pas question de renoncer sous prétexte de pollution. »³

Par conséquent, le PNAE de 1994 propose, non pas un changement des modèles de croissance, mais plutôt certaines « mesures correctives », présentées comme des moyens de réparer les erreurs de gestion antérieures. Avant d'aborder en détail la question des stratégies proposées, il est utile de souligner la manière dont le PNAE de 1994 présente la pollution due à l'activité industrielle et, en particulier, à l'exploitation des ressources minières.

Deux brefs paragraphes sont consacrés à cet aspect. Dans le premier, qui fait état de la pollution due à la poussière à l'aluminerie de Friguia, l'exposé de la question tourne vite court avec l'affirmation selon laquelle, la pollution occasionnée par les poussières d'alumine, qui avait atteint des niveaux exceptionnellement élevés durant

1. Jennifer Clapp, "Global Economic Factors in Africa's Environmental Crisis", sous la direction de Amadou Sesay et Sola Ankinrimade, *Africa in the Post-Cold War International System*, Londres : Printer, 1998, p. 209.

2. PNAE, 1994, *op.cit.*, p. 40.

3. *Ibid.*, p. iii, 1994.

les saisons sèches des dernières années 80, a été en grande partie résorbée par un système de dépoussiérage des opérations de manutention portuaire.¹

Cette conclusion, bien qu'elle ait été sérieusement contestée par d'autres sources telles que NorWatch,² est tout à fait dans la ligne de la représentation positive du secteur minier dans le PNAE de 1994, dont le résumé liminaire souligne, en ce qui concerne les questions environnementales, que le pays a la chance de connaître « un développement minier exemplaire ».³

Contrairement au PNAE de 1993, qui avait une perspective plus large selon laquelle le développement et l'environnement étaient présentés comme étroitement liés sur le plan conceptuel, le PNAE de 1994 passe sous silence les dimensions socio-économiques et politiques et aborde la protection de l'environnement comme un problème essentiellement technique. Par conséquent, « le PNAE doit corriger les erreurs de gestion. »⁴

Comme les causes des problèmes environnementaux sont présentées comme étant essentiellement la pauvreté et la faible croissance économique, le PNAE de 1994 propose des solutions s'appuyant, d'une part, sur le progrès technique et, d'autre part, sur les mesures de libéralisation de l'économie qui offrent : « une réelle possibilité d'échanges, d'accès aux facteurs de production et aux marchés de produits, et un désenclavement définitif. »⁵ Selon le PNAE de 1994, quand le pays a entrepris de libérer son économie en 1985, la priorité absolue était le retrait de l'État du secteur productif.

Concernant le développement économique, le PNAE de 1994 réserve à l'État un rôle de gestion minimaliste en matière de politique environnementale. Plus précisément, il recommande que les mesures prescrites soient mises en place par les exploitants privés.⁶ Le rôle du secteur public est d'orienter, de promouvoir et de favoriser la conclusion d'accords de partenariat avec des entrepreneurs du secteur privé, d'élaborer les règlements et de veiller à leur observation. Le plan considère que les textes pertinents ont déjà été adoptés, notamment le Code sur la protection et la mise en valeur de l'environnement et le Code minier, qui prévoient la remise en état des sites pour renouveler les possibilités d'exploitation agricole et forestière.

En conséquence, le rôle de l'État est défini comme un rôle de réglementation, d'élaboration des lois manquantes, de contrôle de la cohérence des textes législatifs

1. *Ibid.*, p. 21.

2. The Economist Intelligence Unit, *Country Report*, 3^e trimestre, p. 16. Un porte-parole de Norsk Hydro, partenaire de Friguia, a reconnu que l'entreprise n'était pas satisfaite des méthodes utilisées dans cette mine, mais il a ajouté que des mesures visant à protéger l'environnement local seraient mises en oeuvre dans les deux prochaines années. *Ibid.*

3. PNAE, 1994, *op. cit.*, p. i.

4. *Ibid.*, p. iv.

5. *Ibid.*, p. i.

6. *Ibid.*, p. 22.

et du suivi de leur mise en application. En revanche, le PNAE de 1994 ne contient que très peu d'éléments, voire aucun, relativement à l'élaboration d'objectifs nationaux, au contrôle de leur atteinte et à l'imposition de sanctions pour favoriser l'observation de la législation, lorsque cela est nécessaire.

Outre une vision plutôt fragmentaire de la nature des problèmes environnementaux, considérés comme des éléments distincts plutôt que comme des éléments indissociables du développement, le PNAE de 1994 présente la gestion de l'environnement comme se résumant, en fin de compte, à une question technique qui sera résolue grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de règles dont l'application est du ressort des exploitants privés.

En résumé, les aspects essentiels du PNAE de 1994 (par opposition au PNAE de 1993) sont les suivants :

1. Dans le PNAE de 1994, la politique en matière d'environnement est présentée dans un contexte où la priorité est donnée aux stratégies de croissance économique, les forces du marché étant décrites comme capables de régler les problèmes environnementaux à condition que l'État se retire du domaine. Autrement dit, les avantages de la croissance économique sont indubitablement supérieurs aux coûts sociaux liés à la dégradation de l'environnement. Un tel cadre contribue à minimiser les effets négatifs de l'activité industrielle et de l'exploitation des ressources minières qui, comme nous l'avons vu, sont tout à fait réels.
2. Dans le PNAE de 1994, l'initiative pour élaborer des politiques, exercer un contrôle, fournir de la formation et produire de l'information semble s'appuyer sur le fait que l'on soit passé d'une réappropriation nationale au moins partielle, telle que prônée dans le PNAE de 1993, à une situation où les initiatives, les connaissances spécialisées, le financement et l'appui venant de l'extérieur sont appelés à jouer un rôle prédominant.¹

Ce revirement significatif dans un document de planification clé pour la politique de la Guinée en matière de ressources naturelles entraîne un certain nombre de contradictions.

L'intensification de la libéralisation économique, accompagnée par des mesures de déréglementation et de privatisation au début des années 90, semble aller de pair avec une approche de plus en plus fragmentaire des questions environnementales permettant de les traiter en faisant abstraction des tendances générales du développement. En même temps, on observe une externalisation de plus en plus marquée du processus d'élaboration des politiques dans le domaine de la gestion des ressources naturelles qui fait que la technologie, la formation et le financement fournis par l'étranger sont appelés à jouer un rôle de plus en plus grand, voire décisif. Parallèlement à cette évolution datant du début des années 90, la responsabilité des questions environnementales qui revenait entièrement au ministère des Ressources

1. Selon le document, le PNAE avait déjà été retenu pour être le cadre d'intervention de la Banque Mondiale dans ce secteur. *Ibid.*, p. 49.

naturelles de l'Énergie et de l'Environnement créé en mars 1986, est passée à un statut intermédiaire lorsque ce ministère a été scindé, à la fin de 1994, pour constituer le ministère de l'Énergie et du Développement et le ministère des Mines et de la Géologie. Fin 1996, alors que la libéralisation de l'économie s'intensifiait, le portefeuille de l'environnement a été à nouveau transféré ; il ne relève plus du ministère des Mines ni de celui de l'Énergie ou des Ressources naturelles, mais il est maintenant sous la responsabilité du ministère des Travaux publics.

Dans ce contexte, conformément au principe de planification des politiques en matière d'environnement exposé dans le PNAE de 1994, le plan national d'action pour l'environnement n'est plus qu'un support intégrant un certain nombre de plans sectoriels (Foresterie, Équipement à Conakry, Environnement urbain à Conakry, etc.) ; il n'a donc pas à donner un élan directeur permettant d'adopter une approche davantage axée sur l'environnement et qui place les préoccupations environnementales au centre des stratégies de développement, comme avait tenté de le faire le PNAE de 1993.

Sur le thème du retrait de l'État, souhaité dans le PNAE de 1994 pour permettre une plus grande libéralisation, l'accent est mis sur la décentralisation du processus de planification environnementale, sur les initiatives et sur les exploitants privés. Conformément aux recommandations récentes des institutions de Bretton Woods qui préconisent que la Guinée doit prendre des mesures pour attirer l'investissement privé, il est intéressant d'observer le peu de considération porté aux effets environnementaux négatifs dans le secteur industriel et le secteur minier, et de souligner la propension à affirmer que tous les problèmes liés à ces domaines peuvent et doivent être réglés par les exploitants privés concernés, grâce à des incitations plutôt que sous l'effet de contraintes.

Par la suite, le projet de promotion de l'investissement dans le secteur minier mis en œuvre par la Banque mondiale en 1996 comporte un élément qui peut être considéré comme une proposition de « réglementation » afin de renforcer la capacité du gouvernement d'agir comme facilitateur dans un but très précis : chercher à attirer les investissements étrangers pour développer le secteur minier.¹ Le projet de la Banque mondiale comporte quatre volets : (i) un volet légal, visant à améliorer le cadre législatif et réglementaire du secteur minier, (ii) un volet information, visant à fournir l'information essentielle, notamment par la création d'une banque de données minières, (iii) un volet institutionnel, visant à renforcer la capacité du gouvernement de promouvoir l'investissement privé et d'appliquer la réglementation touchant le secteur minier, (iv) un volet restructuration, visant à aider le gouvernement à choisir les solutions à appliquer et à élaborer des plans détaillés de restructuration, privatisation ou cession des exploitations minières dans lesquelles il a

1. World Bank, *Mining Sector Investment Promotion Project*, Rapport no 15291-GUI, Industry and Energy Division, Western Africa Department, Africa Region, 10 mai 1996.

toujours une participation majoritaire. Le document présentant le projet est très clair quant au véritable but poursuivi sous le couvert des objectifs énoncés, si on en juge par le deuxième volet qui stipule que le but est de fournir une information géologique adéquate aux investisseurs privés.¹ Il pose comme prémisse qu'il est préférable de laisser l'initiative et le contrôle du développement du secteur minier entre les mains des investisseurs étrangers. Par conséquent, le document passe sous silence le rôle potentiel du gouvernement en matière de re-réglementation afin de garantir que les objectifs de développement seront atteints, qu'il s'agisse de participation à des bénéfices nets durables fondés sur la valeur ajoutée, du contrôle ou de la capacité de faire respecter les normes environnementales et sociales ou les normes du travail.

En résumé, la stratégie favorisant une plus grande ouverture de l'économie, proposée par le code minier de 1995 et qui demeure toujours en vigueur semble basée sur l'hypothèse qu'une telle ouverture favorisera le développement de marchés concurrentiels vigoureux dans lesquels les prix, et non les politiques publiques, orienteront le comportement des entreprises et les facteurs de production, assurant ainsi une utilisation optimale des ressources. Toujours selon ce raisonnement, c'est sous l'effet des forces libres du marché que les entreprises privées obtiendront les meilleurs résultats environnementaux, à la fois durables et réalistes. Cependant, comme le souligne K. Andersen, il n'est pas certain que ces meilleures pratiques (« best practices ») en matière d'environnement soient effectivement appliquées. En d'autres termes, les marchés auto réglementés peuvent être très dépendants de circonstances bien particulières. Parmi ces circonstances, la plus importante est sans doute un examen minutieux de la part du public et l'existence de marchés hautement concurrentiels, notamment dans les pays où les ressources minières sont d'une envergure et d'une teneur suffisantes pour intéresser les entreprises multinationales. K. Andersen ajoute :

[Traduction]

Le grand défi du gouvernement et des autorités réglementaires, sera de négocier des conditions financières et des accords leur permettant de récupérer une rente économique satisfaisante, de mettre en place des règlements équitables, appropriés et cohérents, et, si cela est nécessaire, d'avoir la capacité d'appliquer les accords et de faire observer la réglementation en matière d'environnement.²

Si le développement du secteur minier réalisé en Guinée à la fin des années 80 et au cours des années 90 est révélateur, c'est surtout de la difficulté pour la Guinée à relever son principal défi : la négociation de conditions financières pour l'extraction de ses ressources clés, la bauxite et l'alumine, lui permettant de continuer de tirer des

1. *Ibid.*, p. 10.

2. Kathleen Andersen, "Mining, privatization and the environment", *Journal of Mineral Policy, Business and Environment, Raw Materials Report*, publié par Raw Materials Group, Stockholm, vol. 11, no 3, 1995, p. 27.

revenus d'exportation et des recettes gouvernementales à tout le moins stables de ce secteur important, plutôt que de les voir diminuer. En outre, étant donné l'absence d'examen minutieux de la part du public et l'existence d'un important secteur minier très oligopolistique, il est difficile de voir comment la politique d'ouverture, assortie d'un retrait de l'État, peut être présentée comme garantissant l'émergence de marchés concurrentiels vigoureux.

Tout comme pour la réduction de la pauvreté, au chapitre de la protection de l'environnement, la mise en œuvre de politiques appropriées repose sur la mise en place de stratégies de développement garantissant la capacité de l'État non seulement de légiférer et de réglementer, mais aussi de négocier efficacement, de garantir l'application des lois, d'assurer une juste redistribution et, avant tout, « d'affirmer une volonté politique forte et unifiée. »¹

En l'absence d'un examen minutieux de la part du public, de marchés concurrentiels ou de la capacité d'intervention de l'État, les principes à la base des stratégies de croissance économique en Guinée risquent d'avoir des effets néfastes et cumulatifs dans la mesure où ces stratégies contribuent à mettre en péril les ressources naturelles du pays, à accroître la pauvreté et, par conséquent, à empêcher un développement social et économique durable.

Une étude, réalisée en 2001 en Guinée avec la collaboration de l'Institut des sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal, relève à quel point les effets sur l'environnement ont échappé à un examen approprié :

On assiste d'abord à la dégradation de la qualité de l'air due aux émissions de poussières de bauxite dans l'atmosphère et cela, particulièrement en saison sèche (novembre à mai). La quantité de poussière émise est telle qu'on en ressent même les effets en Guinée-Bissau, soit à quelques centaines de kilomètres de Kamsar. De plus, la déforestation massive liée à l'exploitation minière a contribué au déplacement de certaines espèces animales alors que les sols mis à nus sont aujourd'hui devenus très pauvres. La CBG (Compagnie des Bauxites de Guinée) tente actuellement de déterminer une technique de reboisement qui soit durable compte tenu de l'état avancé de la dégradation du sol. À ces problèmes s'ajoute la gestion des déchets et des huiles usées découlant principalement de l'entretien des installations et des engins miniers, ainsi que la gestion des différents impacts sociaux tels les déplacements des villages locaux lors d'extension de la zone d'exploitation.²

On ne peut conclure que sur une note interrogative soulignant non seulement l'inadéquation des mesures mises en œuvre par le passé dans le domaine de la protection environnementale, mais également le gouffre qui sépare encore la situation actuelle et les approches préconisées pour y remédier.

1. *Ibid.*, p. 28

2. Geneviève Nolet, *Envirobref*, Institut des Sciences de l'Environnement de l'Université du Québec à Montréal, février-mars 2001.

C. LA TROISIÈME GÉNÉRATION DES CODES MINIERS EN AFRIQUE¹

Mali : Réécrire le code minier ou Redéfinir le rôle de l'État?

Pascale Hatcher

Il est dit qu'en 1325, lors de son pèlerinage à la Mecque, l'Empereur du Mali, Kan-kou Moussa aurait distribué une telle quantité d'or sur son passage, qu'il en aurait fait chuter les cours mondiaux.² Mais les caprices de l'histoire font aujourd'hui du Mali un pays extrêmement endetté dont l'état économique et social contraste avec son passé richissime. En effet, littéralement envahi par le désert du Sahara, dange-reusement exposé aux fluctuations des prix du coton et figurant au triste palmarès des dix pays les plus pauvres du monde,³ le Mali du XXI^e siècle n'a de commun avec son passé que ses grandes réserves aurifères, lesquelles font désormais l'objet d'une attention accrue tant de la part des grands bailleurs de fonds internationaux que des compagnies minières étrangères.

Cet engouement certain pour le potentiel aurifère malien a été motivé par la rédaction d'un nouveau code minier. Inspiré notamment du modèle ghanéen⁴, ce nouveau code, datant de 1999, fait du Mali un des rares pays à bénéficier d'un code de troisième génération. Mais cette récente transformation du code minier ayant pour but de favoriser les investissements étrangers dans le secteur laisse certaines questions en suspens, particulièrement la redéfinition du rôle de celui-ci dans un secteur dont les revenus devraient, du moins en théorie, permettre à l'État d'effectuer certaines fonctions sociales. Dans les prochaines lignes, nous tenterons de démontrer qu'à l'image de la Tanzanie, du Ghana, et de Madagascar la transformation du rôle de l'État dans l'industrie minière par le biais de la réforme du code minier, n'est pas nécessairement compatible avec les défis de développement au Mali.

La démonstration de cette hypothèse se fera en trois temps, d'abord par le biais d'une analyse économique, puis sociale et finalement, environnementale.

1. Les résultats présentés ici sont tirés des études de cas relatives à la Tanzanie, au Mali et à Madagascar, dont les codes les plus récents ont été adoptés respectivement en 1998, 1999 et 1999.

2. Soulemayne Dembele, « Environnement au Mali. ONG : partenaires ou prestataires de services ? », Info-CCA, *Bulletin de liaison du Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali*, no 152, Bamako, septembre 2000.

3. Le Mali est classé 153^e sur 162 pays par le PNUD. World Bank Group, *Countries : Mali*, avril 2002 [en ligne] <http://www.worldbank.org/aftr/ml2.htm>.

4. Mark Keatley, "Africa's Gold Potential", discours du *Policy Division of the International Finance Corporation (IFC)*, présenté au *World Gold Conference*, Londres, 22 juin 1992.

Pourquoi un nouveau code ?

La filière aurifère malienne

À l'image de la plupart des pays du continent africain, le Mali a réalisé de multiples ajustements structurels dès le milieu des années 1980 et tout au long des années 1990, cherchant en vain à réformer son économie selon les conseils des grands bailleurs de fonds internationaux. Le bilan des institutions financières internationales (IFI) de deux décennies d'ajustement est toutefois mitigé. Les IFI ainsi que les grandes agences bilatérales concluent à l'unisson que seule, une première étape d'ajustement aurait été réalisée avec succès. En effet, si les : « [...] grands équilibres macro-économiques ont été rétablis, l'endettement maîtrisé, l'économie libéralisée et le cadre des affaires refondu »,¹ ces mêmes instances soulignent que les efforts effectués par le gouvernement malien ne sont pas suffisants : « Bien que les efforts d'ajustement structurels aient aidé le Mali à mettre fin à un système fermé et fortement contrôlé pour devenir l'une des économies les plus ouvertes et les plus libérales de la zone CFA, la structure de l'économie n'a guère changé. »²

Face à ce constat, le Mali a décidé de poursuivre la libéralisation de son économie et il semble que le champion tout désigné de cette tendance soit le secteur aurifère. En effet, depuis 1999, ce secteur a ravi au coton la première place des produits d'exportation du pays, la filière coton subissant une crise telle que la production a chuté de 47 % en 2000–2001.³ Seizième producteur aurifère au monde, ce pays d'Afrique de l'Ouest est actuellement le quatrième producteur en importance du continent après l'Afrique du Sud, le Ghana et le Zimbabwe, qu'il talonne de près (voir tableau 1). Si le sous-sol malien recèle une variété impressionnante de ressources minières, la filière or est de loin la plus importante, sinon la seule activité génératrice de ressources dans le secteur minier.⁴ (Voir figure 1)

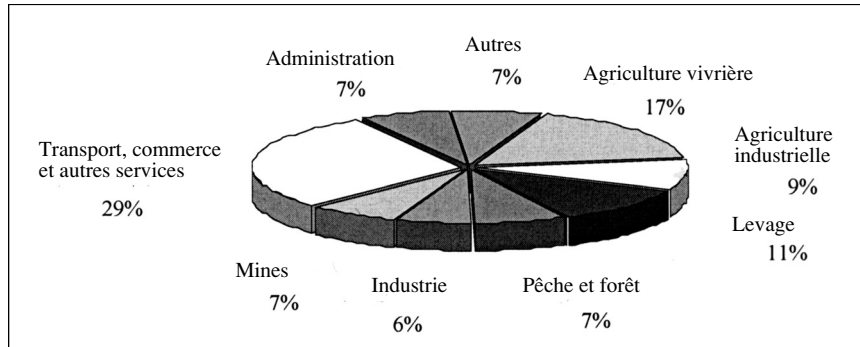
1. Centre français du commerce extérieur, *Le point sur les privatisations au Mali*, MAJ, décembre 2001 [en ligne] <http://www.izf.net/izf/Opportunités/privatisations/mali.htm>.

2. Société financière internationale, *Profil du Mali*, [en ligne] <http://www.ifc.org/abn/cic/mali/french/prof.htm>.

3. World Bank Group, 2002, *Countries : Mali*, *op. cit.*

4. Soit du fer, de la bauxite, des phosphates, du cuivre, du zinc, du plomb, du lithium, du manganèse, de la barytine, de la fluorine ainsi que des matériaux de construction, dont du calcaire, du gypse, de l'argile, du marbre, du kaolin etc. UNCTAD, *An Investment Guide to Mali*, Nations Unies en collaborations avec Price Waterhouse Coopers, New York et Genève : édition Internet UNCTAD, janvier 2001, p. 18, [PDF] <http://www.unctad.org/en/docs//poiteit24.en.pdf>.

Figure 1 : Ventilation sectorielle du PIB en 2000



Organisation pour le commerce et le développement (OCDE), Mali. Perspectives économiques en Afrique, OCDE/BAFD2002, 10 janvier 2002, p. 201, [PDF] (<http://www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025793.pdf>)

Responsable de la création de plus de 2 240 emplois en 1998,¹ le secteur aurifère connaît un taux de croissance exceptionnellement élevé, notamment 210 % en 1997.² Exportée dans sa totalité, la production aurifère du Mali figure parmi les grands responsables de l'amélioration de la balance commerciale, avec 39 % des revenus d'exportation du pays.

Tableau 1 : Estimation de la production totale d'or du Mali (en tonnes) de 1985 à 2001

Années	Artisanat	KALANA	SYAMA	SADIOLA	MORILA	TOTAL
1985	4,613	0,595	-	-	-	5,208
1986	4,239	0,402	-	-	-	4,461
1987	4,208	0,446	-	-	-	4,654
1988	4,167	0,350	-	-	-	4,517
1989	2,079	0,288	-	-	-	2,367
1990	2,061	0,200	1,977	-	-	4,238
1991	2,887	0,252	2,465	-	-	5,604
1992	2,862	-	3,298	-	-	6,099
1993	3,323	-	3,038	-	-	5,900
1994	3,514	-	2,903	-	-	6,203
1995	3,219	-	3,996	-	-	7,496
1996	3,200	-	4,329	-	-	7,529
1997	3,100	-	4,106	12,217	-	19,428
1998	2,200	-	4,707	16,489	-	18,700
1999	2,300	-	6,103	17,586	-	25,989
2000	2,500	-	5,667	16,802	4,208	29,177
2001 ^a	1,700	-	1,652	11,606	12,258	27,216

^a Période de Référence: juin.

Source: Keitha, Seydou, *Étude sur les mines artisanales du Mali*, September 2001, p. 12
[PDF] http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_mali_fr.pdf.

1. Inconnu, « Ressources minières : 55 tonnes d'or et un secteur en expansion », *Le Soleil*, Dakar, 15 mars 2002 [en ligne] <http://fr.allafrica.com/stories/200203150301.html>.

2. UNCTAD, 2001, *op. cit.*, p. 18.

Mais si la production d'or du Mali a plus que doublé depuis 1995,¹ c'est sans aucun doute par le biais de la prolifération d'intérêts miniers étrangers. En effet, les trois principales mines du pays sont contrôlées par des compagnies gérées par des consortiums internationaux réunissant, outre le gouvernement malien, des intérêts sud africains (*Randgold*) et canadiens (*Iamgold*), ainsi que la *International Financial Company*.² Notons que cet engouement pour l'or malien s'explique en partie par le fait que les coûts d'exploitation au Mali sont exceptionnellement bas, particulièrement pour la mine de Morila où les coûts d'exploitation se situent entre 130 et 150 dollars l'once, alors que la moyenne mondiale est comprise entre 230 et 250 dollars.³

Cette présence d'intérêts miniers étrangers sur le sol malien devrait par ailleurs augmenter significativement dans les prochaines années. En effet, on estime à environ 55 millions de dollars, les montants dépensés pendant la dernière décennie en exploration dans le pays et ce, malgré le coût élevé de l'énergie et le manque d'infrastructure.⁴ Vingt-deux compagnies ont reçu des concessions d'exploration en 1998 dans un pays dont les réserves d'or sont estimées à plus de 800 tonnes.⁵ En théorie, la production annuelle du Mali devrait passer de 23,7 tonnes en 1999 à plus de 40 tonnes d'ici 2004.⁶ Ces prévisions impressionnantes s'expliquent par la découverte récente de la mine de Morila, dont les réserves sont estimées à près de 170 tonnes d'or.⁷

Toutefois, la chute actuelle des cours mondiaux de l'or, qui est à son plus bas depuis 23 ans,⁸ s'est traduite par une baisse des investissements et un ralentissement des travaux d'exploration dans le pays. Cette crise retarderait la mise en exploitation des mines de Kodiéran, Loulo, Ségala, Tabakoto et Kalana.⁹ En effet à l'instar de l'ensemble du secteur minier, la filière aurifère est un domaine d'activité à forte

1. *Ibid.*, p. 3.

2. En 1998, les trois plus grandes mines du Mali étaient :

Syama : Cette mine est exploitée par la *Société des mines de Syama* (SOMISY) laquelle est contrôlée par un consortium international formé par *Randgold* d'Afrique du Sud (75 % des parts), Gouvernement du Mali (20 %) et la *International Finance Company* (5 %).

Sadiola : Cette mine est exploitée par la *Société d'Exploitation des mines d'Or de Sadiola* (SEMOS), un consortium international formé de *Iamgold* du Canada (38 % des parts), *Anglogold* d'Afrique du Sud (38 %), le Gouvernement du Mali (18 %), et la Société financière internationale (6 %).

Morila : La mine a démarré sa production en février 2001 et elle est exploitée par *Randgold* et *Anglogold*. Associates for International Resources (AIRD) and Development et École nationale de l'administration du Mali, *The Value of Gold for the Republic of Mali*, Cambridge, 3 avril 2002, [PDF] <http://www.andover.edu/aep/papers/faculty/maligold.pdf>, p.11.

3. Inconnu, « Mali Poised to Become Third African Gold », *Panafrican News Agency*, édition Internet, 3 août 2000 [en ligne] <http://allafrica.com/stories/200008030336.html>.

4. Keatley, *op. cit.*

5. AIRD et École nationale de l'administration du Mali, *op. cit.*, p. 11.

6. *Ibid.*

7. Inconnu, août 2000, *op. cit.*

8. AIRD et Ecole Nationale de l'administration du Mali, *op.cit.*, p. 7.

9. Inconnu, 2002, *op. cit.*

intensité capitaliste tout en étant risquée et avec une durée de vie limitée. Les études de faisabilité pour ces mines ont été faites avant la chute des cours, sur la base de 330 dollars l'once, alors qu'en 2002, les prix oscillaient entre 270 et 290 dollars l'once.¹ Par ailleurs, on prévoit que les coûts de production de l'or chuteront de 20 dollars l'once d'ici 2006 à la faveur de l'augmentation de l'exploitation dans les pays du tiers monde. Ces chiffres démontrent la nature compétitive du secteur aurifère, mais surtout : « [...] the need for gold producers to keep shaving costs as the dollar gold price continues to fall ».²

Introduction d'un nouveau Code minier

Face à un tel potentiel économique, les bailleurs de fonds internationaux ont grandement encouragé le gouvernement malien à réformer le secteur afin qu'il soit plus attractif pour les investisseurs étrangers. En 1991, le Mali a libéralisé significativement son code minier avec l'assistance de l'Association Internationale pour le Développement. Avant cette date, la production d'or au Mali était artisanale et ne représentait environ que trois tonnes par année.³ Le premier code minier d'importance après l'indépendance du pays, fut introduit en 1963,⁴ remplaçant le Décret (maintes fois modifié) de 1899 imposé par la métropole française à l'Afrique Occidentale.⁵ Mais à la faveur de la vague de libéralisation soutenue notamment par la Banque mondiale, le Mali décida en 1991, de modifier à nouveau son code minier⁶ (voir tableau 2). L'Organisation mondiale du commerce (OMC), souligne par ailleurs que l'adoption de ce nouveau code, qui présentait des garanties et différents avantages fiscaux et douaniers, a redynamisé le secteur minier malien.⁷

1. *Ibid.*

2. Stewart Bailey, "Gold Producers Struggle to Keep Up", *Miningweb*, Miningweb Review for March 2002, Johannesburg, 21 février 2002, [en ligne] <http://www.miningweb.co.za>.

3. Keatley, *op. cit.*

4. République du Mali, *Code minier : ordonnance no 34/CMLN*, 3 septembre 1970.

5. Pour en savoir plus à ce sujet, voir notamment : Seydou Keitha, *Étude sur les mines artisanales du Mali*, septembre 2001, [PDF] http://www.iiied.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_mali_fr.pdf, p. 30.

6. Les législations minières au Mali sont la loi n° 63 – 51/AN – RM du 31 mai 1963, laquelle fut suivie par trois ordonnances : n° 34/CMLN du 3 septembre 1970; n° 91 – 065/P – CTSP du 19 septembre 1991; et finalement n° 99 – 032/P – RM du 19 août 1999.

7. World Trade Organization (WTO), "Diversification of exports should strengthen Mali's trade", *Trade Policy Reviews*, Press Release, PRESS/TPRB/88, Secretariat and Government Summaries, 13 novembre 1998, [en ligne] http://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/tp88_e.htm.

Tableau 2 : Comparaison des codes miniers maliens de 1991 et de 1999

Regime Fiscal (CFAF)		
	Code de 1991	Code de 1999
Carte Professionnelle d'orpailleur	5,000	nd.
Taxe fixe de délivrance d'un permis de recherche indépendamment de sa surface	300 000	500 000
Taxe de renouvellement du permis d'exploitation indépendamment de la surface du permis	300 000	500 000
Taxe fixe de délivrance de permis d'exploitation indépendamment de la surface du permis	1 000 000	1 500 000
Taxe fixe de délivrance d'une autorisation de prospection	300 000	400 000
Taxe fixe de délivrance d'une autorisation d'ouverture des carrières :		5 000 à 100 000
- 1 ^{ère} classe	5 000	
- 2 ^e classe	5 000	
- 3 ^e classe	Néant	
Taxe fixe de délivrance d'une autorisation d'exploitation	700 000	500 000
Taxe de renouvellement d'un permis d'exploitation	nd.	2 000 000
Taxe sur la plus-value de cession ou de transmission d'un titre minier de recherche et ou d'exploitation	nd.	20 %
Les sociétés titulaires de permis et d'autorisations d'exploitation sont tenues d'acquitter :		
1. Une redevance superficière annuelle :		
a) pour les permis d'exploration et les autorisations de prospection :		
- /km ² pour la première période de validité	50	1 000
- /km ² pour le premier renouvellement	100	1 500
- /km ² pour le deuxième renouvellement	200	2 000
b) pour les permis d'exploitation :		
- /km ² pour les 3 premières années	50 000	100,000/an
- /km ² à partir de la 4 ^e année	75 0	
c) pour les autorisations d'exploitation :		
- /km ² par an.	50,000	nd.
	3 %	nd.
	3 %	nd.
2. Une redevance additionnelle dite <i>taxe ad-valorem</i> :		
3. Contribution pour Prestation de Services (CPS) :		
Paiement périodique des Taxes d'extraction et de ramassage de matériaux proportionnels au volume :	100 F/m ³ de matériaux extraits	300 F/m ³ de matériaux extraits
Impôt Special sur Certains Produits (ISCP)	nd.	3 %

Tableau construit à partir des codes miniers du Mali 1991 et 1999.
1,00US\$ = 705.33 CFAF

Toutefois, à l'image des réformes ghanéennes et de l'accueil positif qu'elles ont reçues de la part des compagnies étrangères, le Mali a, en 1999, à nouveau modifié son code minier afin de le rendre plus attractif et incitatif.¹ Selon Ibrahima Kantao, Directeur des mines et géologie du Mali, ce nouveau code devait permettre au pays

d'attirer plus d'investisseurs étrangers, afin de faire du Mali : « un des pôles majeurs du commerce de l'or du continent africain ».¹

Après des discussions sur plusieurs versions, le nouveau code malien fut adopté en septembre 1999. Il intègre les différentes orientations prônées dans le document de politique minière notamment : « la clarté, la transparence, la participation de l'État, la stabilité des régimes fiscaux et douaniers, l'équité, l'incitation au réinvestissement, la protection de l'environnement, la compétitivité, l'emploi etc. »² Enfin, le nouveau code a pour objectif : « [...] d'augmenter significativement la part des produits miniers dans le PIB en encourageant les investissements privés dans ce secteur. »³

Outre ces transformations, le nouveau code modifie le rôle du gouvernement dans le secteur, comme le souligne Modibo Coulibaly, Directeur national de la géologie et des mines de l'époque :

La politique minière adoptée par le gouvernement en novembre 1998 a pour objectif principal l'accroissement substantiel de la part des produits miniers dans le PIB. La stratégie pour la mise en œuvre de cette politique a été de laisser au secteur privé le rôle et la mission d'assumer les risques d'entreprise en apportant les moyens financiers matériels et humains nécessaires au développement de l'industrie minière dans un cadre simple, clair et transparent, l'État se concentrant sur les missions fondamentales de mise en place des infrastructures de base, de création d'un environnement favorable à l'investissement et de promotion du secteur etc.⁴

Ces transformations du rôle même de l'État dans ce secteur clé de l'économie malienne rejoignent directement les orientations prônées par la Banque mondiale qui, rappelons-le, encourage l'État à délaïsser son rôle de « propriétaire/opérateur d'intérêts minier » pour celui de « régulateur/administrateur ».⁵ Cet alignement explique la privatisation en cours de la mine d'or de Kalana, des Sociétés des mines d'or de Loulo (SOMILO), de la Société des mines de Syama S.A. (SOMISY) ou encore, la dissolution récente de la Société Nationale de Recherches et d'Exploitation Minières (SONAREM).⁶

1. Claudie Gosselin et Bani Touré, *Cobérence des politiques et interventions canadiennes dans la lutte contre la pauvreté : le cas du Mali*, Ottawa : Institut Nord-Sud, novembre 2000, p. 27.

1. Notre traduction. Inconnu, août 2000, *op. cit.*

2. Inconnu, 2002, *op. cit.*

3. Notre traduction. Inconnu, « Malian Government Adopts New Mining Code », *Panafrikan News Agency*, 5 août 1999 [en ligne] <http://allafrica.com/stories/199908050013.html>.

4. Inconnu, 2002, *op. cit.*

5. Peter Van der Veen, The World Bank Experience, "Lessons From 10 Years of Mining Sector Reform : The Road Travelled", *Mining Taxation Workshop*, Washington D.C. : Mining Department, 4-5 avril 2000, p. 3.

6. Centre français du commerce extérieur, *op. cit.*

L'État malien et le nouveau code minier : quelques interrogations

L'introduction d'un nouveau code et les modifications étatiques qu'il véhicule soulève toutefois certaines questions quant à la capacité présente et future du gouvernement malien à assurer les droits fondamentaux de ses citoyens. En effet, il semble aujourd'hui évident que la filière aurifère représente et représentera, au moins pour la prochaine décennie, une des plus grandes sources de revenu pour l'État. Or, la question est ici de savoir si le nouveau code minier permettra au gouvernement de s'assurer une part suffisante des ressources sans gêner les investissements privés étrangers dans le secteur et sans encourir le blâme des institutions financières internationales. Afin d'explorer brièvement cette question délicate, nous proposons une étude en trois volets, les implications économiques, sociales et environnementales du code minier malien.

Les implications économiques du code minier de 1999

Outre leurs contributions incontournables aux échanges internationaux, les activités minières constituent une source significative de revenus pour l'État malien. À ce sujet, la Société canadienne SOGEMA, qui a bénéficié du contrat de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour la réalisation du Projet d'appui à la mobilisation des recettes intérieures (PAMORI), souligne qu'après deux décennies d'ajustement, le Mali peut se permettre d'augmenter ses recettes fiscales, lesquelles étaient en 1997, parmi les plus faibles d'Afrique subsaharienne.¹ Toujours selon la SOGEMA, l'effort de stabilisation macro-économique a eu tendance à privilégier la réduction des dépenses publiques plutôt que l'augmentation des recettes fiscales pour réduire le déficit budgétaire : « La tendance était ainsi la réalisation de l'équilibre budgétaire par le bas plutôt que par le haut, *i.e.* par la diminution d'une offre de services déjà déficients ». ² Or une telle politique a dramatiquement affaibli les services gouvernementaux du pays, à un point tel que : « La diminution des dépenses publiques est près d'atteindre un plancher au-delà duquel l'offre de biens publics au Mali risque de s'effondrer. » ³ Face à ce constat, l'augmentation des recettes est devenue un des objectifs prioritaires du pays. Toutefois, si le même rapport prend pour cible les portefeuilles des Maliens dont 80 % d'entre eux : « [...] ne paient pratiquement pas d'impôt direct », aucune mention n'est faite de la possibilité pour l'État malien de profiter de l'expansion exceptionnelle du secteur minier. Toujours selon la SOGEMA, il est hors de question d'augmenter la fiscalité de porte (droits de douane), en raison du processus d'intégration régionale, auquel souscrit le

1. Les recettes fiscales du Mali représentent 11 % du PIB. SOGEMA, *Extraits du protocole d'entente entre le Canada et le Mali*, [en ligne] http://www.crcsogema.com/pamori/projet_4.html#entente.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

Mali, et de la mondialisation des marchés qui s'accompagne d'une baisse des tarifs douaniers partout dans le monde.¹

Ainsi, malgré la reconnaissance du besoin urgent de renflouer les caisses de l'État, le gouvernement malien a multiplié les mesures d'exonération fiscale pour attirer les compagnies minières étrangères. À l'instar des recommandations relatives aux codes miniers édictées par la Banque mondiale, le nouveau code malien multiplie les mesures afin d'attirer encore plus d'investissements privés.

En effet, outre son retrait du rôle d'*opérateur* dans l'industrie minière pour épouser un rôle de *régulateur* (i.e. de favoriser les investissements privés), le gouvernement malien garantit la sécurité des titres miniers. À ce sujet, soulignons toutefois que le document *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining* déplore que le Mali n'accorde pas de droit exclusif de prospection ou encore de priorité pour la Licence d'exploration de la région convoitée.² Qui plus est, les droits de reconnaissance au Mali ne sont pas transférables, bien que le permis d'exploitation soit cessible et amovible. À l'instar de la Tanzanie, le Mali « provides a special right for the purpose of conducting a feasibility study after the exploration phase. »³ Selon ce document, un des éléments les plus importants pour les investisseurs dans l'exploration est le droit de passer de l'exploration à l'exploitation (*continuity of tenure*), ce que le code minier malien reconnaît.⁴

Au niveau des *Annual Surface Area Fees*, le Mali offre un « escalating annual fee per surface area », ce qui permet d'attirer des investissements étrangers, sans les étouffer, au début de l'exploitation, par des frais jugés trop élevés pour une exploitation naissante.⁵ Soulignons également que les compagnies minières ont droit à la libre conversion et au libre transfert des bénéfices et des fonds issus de l'exploitation de la mine.

Plus spécifiquement, les entreprises minières travaillant au Mali sont soumises aux taxes suivantes :⁶

- Corporate Income Tax : 35 %;⁷
- Dividend Withholding Tax : 12,5–18 %;
- Royalty : 3 % special tax on mineral products;
- Import Duty : 5–10 % UENOA common external tariff;
- Export Duties on Minerals : (treated under special tax on mineral products);

1. *Ibid.*

2. Koh Naito, Felix Remy et John P. Williams, *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining*, Londres : Mining Journal Books Ltd, 2001, p. 38.

3. *Ibid.*, p. 45.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*, p. 50.

6. *Ibid.*, p. 73.

7. Contrairement à la Namibie, le Ghana et le Botswana, le Mali n'impose pas de taxe additionnelle sur les profits quand les profits dépassent les prévisions.

- Value Added Tax : exemption for the first tree years of production;
- Tax holiday : none but accelerated depreciation;
- Exchange control : none;
- Foreign External Account : allowed;
- Tax stability : yes but the length is not specified;
- Government Equity Requirement: up to 20 %.¹

En résumé, le ministère des Finances du Mali souligne que pendant la phase de la recherche :

[...] les entreprises agréées ne payent que quelques redevances liées à l'exploration privative du domaine public. Elles sont même exonérées de paiement des taxes sur le chiffre d'affaires (TVA et TPS notamment) qui pourraient grever le coût des opérations de recherche.²

Cette course aux investissements privés qu'implique la dernière citation est renforcée par la lecture de la liste des exonérations offertes par le gouvernement malien aux compagnies minières pendant les trois premiers exercices de production ou d'exploitation. En effet, ces dernières sont exonérées de :³

- l'impôt sur les bénéfices professionnels ;
- l'impôt sur les revenus fonciers et la taxe sur les biens de main morte ;
- les droits d'enregistrement et de timbre ;
- la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe sur les prestations de services ;
- l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières ;
- la contribution des patentes ;
- la taxe sur les contrats d'assurances.

Si le potentiel de la filière or dans l'augmentation des recettes de l'État est loué par le gouvernement malien, une étude de 1997 démontre toutefois que la contribution du secteur aurifère au PIB du pays : « [...] is not as large as other estimates have suggested ». Il est intéressant de noter⁴ qu'en 1998, la compagnie minière canadienne Iamgold se classait au troisième rang des sociétés dont les revenus avaient le plus

1. *Ibid.*, p. 129.

2. République du Mali, Ministère des Finances, « Avantages du code minier », Tecsalt, 8 juin 2002, [en ligne] <http://www.tecsalt.com/EducMana/afriweb/mali/cdminier.htm>.

3. *Ibid.*

4. L'auteur souligne à ce sujet : « Those analyses did not take into account the tradable (imported) portion of intermediate inputs and other goods and services purchased by mining companies and their suppliers and sub-processors. Calculated as a portion of the value of total gold exports in 1997 – CFA 110 billion – the total quasi-rents retained in the economy amounted to 32 % of the value of the resource produced that year. While it could be argued that this rate is not typical due to SEMOS's exemptions, it is also true that DNGM expects five new consortia to begin production within the next four years; exemptions for some companies will continue for the foreseeable future. Additionally, in 1997, direct taxes from all large-scale companies represent only 40 % of the total impact; the rest is primarily backward linkage effects, with some marginal impact from wages and second-order effects ». *Ibid.*, p. 19.

augmenté au Canada d'après le Report on Business Magazine. Ses revenus se chiffraient à 63,6 millions \$, soit une croissance de 393,1 % en cinq ans, dont 8,7 millions \$ de profits.¹

Par ailleurs, le tableau 3 montre que la somme totale de taxes payées par les deux compagnies maliennes (SEMOS et SOMISY) au cours de la période 1995-1999 s'élevait à 56,29 millions de Francs CFA.

Tableau 3 : Taxes payées par SEMOS et SOMISY de 1995 à 1999 (en million de CFA)

	1995	1996	1997	1998	1999	Total 5 années	
Taxes sur salaire (CFE)							
SEMOS	85	201	363	421	494	1 563	
SOMISY	219	15	281	315	261	1 260	
Cotisations sociales (INPS)							
(INPS) SEMOS	226	552	997	1 355	1 564	4 693	
SOMISY	532	455	698	779	772	3 235	
CPS et taxes <i>ad valorem</i>							
SEMOS	15	9	4 814	5 636	6 142	16 615	
SOMISY	1395	1 404	1 499	1 455	1 780	7 533	
Retenues IRF/Loyers							
SEMOS	0	0	0	0	0	0	
SOMISY	0	0	0	0	0	0	
Droits d'enregistrement, timbres							
SEMOS	24	0	0	0	0	24	
SOMISY	0	0	0	0	5	5	
Droits de douanes							
SEMOS	3	377	127	137	107	751	
SOMISY	1863	2 337	5 415	6 679	4 311	20 605	
Total	SEMOS	352	1 139	6 301	7 549	8 312	23 653
	SOMISY	4 009	4 380	7 894	9 227	7 128	32 638
TOTAL		4 361	5 519	14 194	16 766	15 440	56 291

Source: PAMORI, pp. 16, 18 (Tables 2,4). Les données de 1997 (italiques) sont utilisées dans le tableau 5.
1.00US\$=33 CFAF

Source : Associates for International Resources and Development (AIRD) et École Nationale de l'administration du Mali, *The Value of Gold for the Republic of Mali, op. cit.*, p. 13.

Le gouvernement malien est confronté à un profond paradoxe puisqu'il ne parvient plus à assumer ses fonctions en matière de services, faute de revenus, alors que le discours dominant maintient que seuls les investissements étrangers sauront, suite à la croissance économique, augmenter les revenus de l'État. L'exception du code minier de 1999 concerne toutefois la suppression des exonérations sur les droits de douanes et le carburant. Ainsi, le peu de marge de manœuvre du gouvernement se

1. Pour plus d'informations à ce sujet, consultez le site officiel de IAMGOLD Corporation. [en ligne] <http://www.iamgold.com>.

traduit par le fait que cette décision aurait soulevé : « [...] l'inquiétude de certains élus qui le trouvait moins incitatif que l'ancien ». ¹

Les implications socio-économiques du code minier de 1999

Un des problèmes majeurs de l'exploitation aurifère industrielle au Mali est certainement l'empiètement des nouveaux exploitants industriels sur les terrains des petits exploitants traditionnels et donc sur leurs revenus, la plupart des sites d'orpaillage étant cédée aux compagnies, puisque l'État malien ne reconnaît pas les droits d'usufruit de la terre. Soulignons ici que c'est justement dans le secteur artisanal que les opérateurs nationaux, hommes et femmes, sont traditionnellement impliqués. Ainsi, un rapport effectuant un parallèle entre l'exploitation artisanale et l'exploitation industrielle, établit comme conclusion : « The direct employment effects of the large-scale sector are limited ». ²

Par ailleurs, incapables d'assumer les investissements coûteux exigés par le secteur industriel, les projets nationaux restent limités. En décembre 2001, parmi les 143 titres miniers en vigueur, 55 seulement appartenaient à des sociétés maliennes. ³

Une étude rédigée par Claudie Gosselin de l'*Institut Nord-Sud*, identifie quelques enjeux économiques et sociaux relatifs à l'exploitation de la mine de Sadiola, près de la ville de Kayes au Mali :

Les mouvements de population : Deux villages (Sadiola et Farabagouta) ont été déplacés pour l'exploitation de la mine, ce qui représenterait environ 1 100 individus. Les normes encadrant ce déplacement involontaire ont été celles de la Banque mondiale. Selon le rapport, les habitants qui ne possédaient pas de titres fonciers, n'ont eu droit à aucune compensation financière du gouvernement malien pour leur expropriation. ⁴ De plus, la population du village de Sadiola aurait triplé depuis le début des activités minières dans la région. Cette augmentation massive de la population se serait accompagnée d'une prolifération des cas de sida et de toutes les MST : « (...) jusqu'à atteindre le taux le plus élevé de la région. » ⁵

Le développement régional : À ce sujet, l'étude conclut que : « La mine semble avoir eu un impact économique limité sur la région de Kayes. Le développement des infrastructures scolaires et de santé n'a touché que la région de Sadiola. » En effet, il semble que peu de marchands kayesiens ont eu l'opportunité de fournir la mine et sa cité en matériel, et le transport des matériaux est généralement effectué par des transporteurs sénégalais. De plus, le même rapport souligne que la construction de la route Kayes-Sadiola a été faite en fonction des besoins de la société minière, non de ceux des populations. Enfin, les recettes fiscales et le revenu de dividendes perçus par le gouvernement malien [...] semblent rester à Bamako. ⁶

1. Inconnu, « Le nouveau code minier adopté », *MaliNews*, édition Internet, mai 2000, [en ligne] <http://www.multi-canal.com/mali/mali052000.html>.

2. AIRD et Ecole Nationale de l'Administration du Mali, *op. cit.*, p. 12.

3. Inconnu, 2002, *op. cit.*

4. Gosselin et Touré, *op. cit.* p. 62.

5. *Ibid.*, p. 63.

6. *Ibid.*

Fond social de la compagnie : Afin d'éviter les bouleversements sociaux lors de la fermeture de la mine, prévue en 2004, la SEMOS travaille actuellement à un projet d'orpaillage qui devrait créer jusqu'à 300 emplois.

Les implications environnementales du code minier de 1999

D'un point de vue environnemental, le secteur aurifère présente des risques écologiques majeurs, notamment le déboisement et la destruction de forêts et de la faune par le biais des exploitations minières ou par la relocalisation des populations et le défrichement de nouveaux champs qui l'accompagne, la destruction et l'érosion du sol par les forages, des risques la pollution des eaux souterraines et de surface par les produits chimiques rejetés par les sociétés d'exploitation (cyanure, plomb, mercure, etc.), la pollution de l'air avec le dégagement de fumée et de poussière, la disparition massive de la faune causée par le bruit des détonations des carrières et l'affectation de la forêt par la poussière.¹

L'introduction du nouveau code minier malien permet, du moins en théorie, au gouvernement de mieux affronter ces risques environnementaux. En effet, l'article 80, relatif à la protection de l'environnement, précise que toute demande d'autorisation ou de permis d'exploitation doit désormais être accompagnée d'une étude d'impact environnementale et que l'acceptation de celle-ci conditionne l'adoption de l'étude de faisabilité. L'administration chargée des mines et de l'environnement est responsable de la vérification du respect des contraintes environnementale par les exploitants.

Selon la Banque mondiale, le Mali bénéficie de protections environnementales étendues et adaptées et ce, grâce au Plan d'action environnemental.

S'il ne fait aucun doute que le nouveau code est plus rigoureux en matière de protection de l'environnement, reste la question épineuse de la capacité du gouvernement malien à le faire respecter et à évaluer les exigences en la matière. Interrogé quant aux mesures envisagées au Mali pour faire face aux problèmes environnementaux liés à l'exploitation minière, Modibo Coulibaly, Directeur national de la géologie et des mines, répondait :

[...] qu'une équipe pluridisciplinaire effectue régulièrement des missions de suivi des problèmes environnementaux sur les sites en exploitation. Enfin, pour les besoins d'autocontrôle, chaque mine dispose en son sein d'une équipe environnementale. Jusque là, nous n'avons pas enregistré de problèmes majeurs par rapport à l'environnement.²

En fait, à l'instar de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, il semble que le gouvernement malien n'ait pas la capacité financière et institutionnelle de faire appliquer ses propres exigences en matières environnementales. Le cas du Mali ne ferait pas exception quant à la réticence des gouvernements à légiférer de façon

1. Dembele, *op. cit.*, p. 5.

2. Inconnu, 2002, *op. cit.*

rigoureuse en matière environnementale, de peur de faire fuir les investisseurs étrangers. Ce constat est certes confirmé par Soulemayne Dembele, dans le *Bulletin de liaison du Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali* :

Les problèmes environnementaux ont été pris en compte dans la négociation des contrats avec les sociétés d'exploitation, par la mise en place de projets de restauration de l'environnement, mais force est de reconnaître que l'exécution de véritables programmes de restauration et de protection de l'environnement demeure assez timide.¹

Une enquête sur terrain effectuée par Claudie Gosselin en 2000 à la mine de Sadiola confirme à certains égards, les propos de Soulemayne Dembele. Si les exploitants de cette mine à ciel ouvert qui utilise dans son cycle de production des produits chimiques très toxiques, comme le cyanure et l'acide chlorhydrique, affirment avoir mis en place un système de sécurité très perfectionné pour contrôler l'utilisation de ces produits, l'étude mentionne un Canadien travaillant dans la région qui : « [...] nous a dit avoir vu des bidons de cyanure vides à vendre au marché de Kayes », ces derniers étant utilisés pour transporter de l'eau.² De plus, la même étude fait référence à un témoin ayant affirmé que : « [...] de larges sections de terrain ont été déboisées durant la phase d'exploration, et qu'elles n'ont jamais été replantées – ceci dans une région très touchée par la désertification. »³

Conclusion

L'introduction du nouveau code minier malien soulève de multiples interrogations. En effet, nous avons constaté que le Mali connaît actuellement un essor exceptionnel de son secteur minier et plus particulièrement, de la filière aurifère. Alors que la plupart des autres pays producteurs d'or assistent à la fermeture de certaines de leurs mines, crise de l'or oblige, le Mali défie de manière spectaculaire la tendance générale en annonçant l'ouverture de la mine de Morela, dont les réserves aurifères font saliver tout un chacun.

Malgré la croissance exponentielle de la filière aurifère, le bilan économique, social et environnemental malien est paradoxalement des plus alarmant. Après deux décennies de réformes, le Mali figure toujours sur la liste des dix pays les plus pauvres du monde et les services offerts par le gouvernement ont été dangereusement restreints par les mesures d'ajustement structurel.

Face à ces deux réalités, le gouvernement du Mali a introduit en 1999 un nouveau code minier dont l'objectif central est d'attirer des investissements étrangers dans ce secteur. Ce nouveau code obéit sans conteste aux recommandations édictées récemment par la Banque mondiale. En effet, le gouvernement malien offre

1. Dembele, *op. cit.*

2. Gosselin et Touré, *op. cit.*, p. 27.

3. *Ibid.*

désormais une grande palette d'incitations économiques aux compagnies étrangères, appuyées par des exemptions fiscales incontournables.

Mais la défaillance critique quasi totale, aux dires même des contractants canadiens effectuant des ajustements structurels au Mali, des services offerts par le gouvernement malien reste un problème en suspend. Il est dès lors pertinent de se questionner sur l'avenir de ce gouvernement qui est d'une part assoiffé de revenus, et d'autre part, enclin à épouser le dogme voulant que son rôle fondamental soit de favoriser les investissements étrangers.

Madagascar : un secteur minier en émergence, entre l'environnement et le développement¹

Bruno Sarrasin

Bien que le secteur minier n'occupe pas, à Madagascar, une place aussi importante qu'au sein d'autres pays d'Afrique subsaharienne comme la Guinée ou la République démocratique du Congo, ce pays recèle de ressources naturelles non-négligeables. Situé dans l'océan indien à quelque 500 kilomètres au sud-est du continent africain, il représente, avec ses 587 000 km², la quatrième île la plus vaste du monde. Connue principalement pour la richesse de sa biodiversité, elle figure au palmarès des cinq pays qui possèdent le plus grand nombre d'espèces d'animaux, au même titre que le Brésil, l'Australie, la Colombie et l'Indonésie.² On y trouve par exemple la troisième plus importante diversité de primates, avec 32 espèces, toutes endémiques ; 30 espèces de caméléons ; plus de 135 espèces d'amphibiens et 260 espèces d'oiseaux.³ Sur la seule île de Madagascar, se trouve une flore riche et variée équivalente à ce qui existe dans l'ensemble des pays tropicaux. L'originalité « naturelle » du pays provient de son insularité : l'essentiel des animaux qui vivent à Madagascar sont uniques (endémiques) et témoignent d'une période de l'évolution qu'on trouve ailleurs dans le monde seulement sous une forme fossilisée. Plusieurs de ces espèces primitives représentent ainsi, pour un grand nombre de disciplines des sciences naturelles, les « chaînons manquants » nécessaires à l'éclairage des relations entre certains groupes d'animaux contemporains.⁴

Malgré l'ampleur de ses richesses naturelles, Madagascar est un pays économiquement pauvre. La biodiversité sur la Grande île – évoquée généralement par le vocable de « environnement » – est devenue depuis le milieu des années 1980 le point focal du financement international et a débouché sur l'élaboration d'un « modèle de développement. » Pour bien saisir les enjeux associés à l'émergence du secteur

1. Ce texte a fait l'objet d'une publication dans la revue *Afrique contemporaine* (La Documentation française), no 208, 2004.

2. Voir notamment R.A. Mittermeier, "Primate Diversity and the Tropical Forest : case Case Studies from Brazil and Madagascar and the Importance of Megadiversity Countries", sous la direction de E. O. Wilson et F. M. Peters, *Biodiversity*, Washington, D.C. : National Academy Press, 1988, p. 145–154.

3. Notre objectif n'étant pas de présenter en détails la biodiversité de Madagascar, le lecteur pourra consulter les documents suivants : Martin E. Nicoll et Olivier Langrand, *Madagascar : revue de la conservation et des aires protégées*, Gland (Suisse) : World Wildlife Fund, 1989 ; R.A. Mittermeier, *op. cit.* ; Olivier Langrand, *Guide to the Birds of Madagascar*, New Haven (Connecticut) : Yale University Press, 1990 ; R.A. Mittermeier, *et al.*, *Lemurs of Madagascar*, Washington, D.C. : Conservation International, 1994 ; Patricia C. Wright, "The Future of Biodiversity in Madagascar", sous la direction de Steven M. Goodman et Bruce D. Patterson, *Natural Change and Human Impact in Madagascar*, Washington et Londres : Smithsonian Institution Press, 1997, p. 381–405.

4. Voir Patricia C. Wright, *op. cit.*, p. 381.

minier à Madagascar et le rôle que les institutions multilatérales de financement – principalement la Banque mondiale – lui accorde dans ce « modèle », nous présenterons d’abord brièvement l’évolution du contexte économique du pays qui a mené le gouvernement à l’adhésion d’un programme de libéralisation, accéléré au cours des dernières années. Cette démarche nous permettra de vérifier ensuite dans quelle mesure le code minier adopté en 1999 consacre le retrait de l’État malgache et, s’il y a effectivement déréglementation, de préciser les conséquences sociales et environnementales de l’industrie minière dans ce contexte.

Quelques repères économiques

Exportateur de matières premières (café, vanille, coton, sucre) comme la plupart des pays d’Afrique subsaharienne, la Grande île a traversé durement les deux crises économiques mondiales qui ont marqué les années 1980 et 1990, comme en témoigne l’évolution de certains indicateurs présentés au tableau 1. Par exemple, le revenu (PIB) par habitant a décliné de 40 % depuis les années 1970 et se trouvait à 260 dollars américains en 2000. Cet indicateur montre une régression annuelle moyenne de - 0,9 % au cours de la décennie 1980 (1981–1991) et de - 0,1 % au cours des années 1990 (1991–2001). C’est donc dire que la croissance démographique a été en moyenne plus élevée que la croissance de la production au cours des vingt dernières années. Bien que Madagascar ait une des densités de population les plus faibles de l’Afrique subsaharienne, le PIB par habitant en fait un des pays les plus pauvres.

Tableau 1 : Évolution de certains indicateurs économiques pour Madagascar, de 1980 à 2001

Produit national brut en 2000 (PNB, méthode Atlas, en milliards de \$US)	4,1			
Produit national brut par habitant en 2000 (méthode Atlas, en milliards de \$US)	260			
Croissance moyenne annuelle en (%)	1981–91	1991–2001	2000	2001
Produit intérieur brut (PIB)	1,8	2,9	4,8	5,9
Produit national brut par habitant (PIB/hab.)	-0,9	-0,1	1,6	2,8
Structure de l’économie (en % du PIB)	1981	1991	2000	2001
Agriculture	33,1	33,0	34,9	34,9
Industrie	14,1	14,2	13,1	13,1
Services	52,8	52,8	52,0	52,0

Source : Banque mondiale, *Le Partenariat Madagascar – Banque mondiale*, Direction des Opérations pour Madagascar, Comores, Maurice et Seychelles, Antananarivo, 2002, pages liminaires.

D'après l'évaluation faite en 2001 par les économistes de la Banque mondiale, près de 70 % de la population malgache vit sous le seuil de la pauvreté¹ en comparaison à 43 % dans les années 1960 et 70 % de la population vit en milieu rural, bien que l'agriculture ne représente moins de 35 % de la production nationale (tableau 1). En d'autres termes, 68 % de la population est pauvre et vit en milieu rural.² Bien que l'évaluation de la pauvreté s'insère dans un débat qui dépasse le cadre du présent texte,³ nous retiendrons que les conditions économiques se sont généralement détériorées entre 1981 et 2001 à Madagascar.

Contraint à l'ajustement structurel depuis 1985, le gouvernement malgache était reconnu pour la mise en place de « bonnes » politiques par les économistes de la Banque mondiale, après que le gouvernement socialiste de Didier Ratsiraka a effectué un virage à 180 degrés de son modèle de production, passant du collectivisme agraire au capitalisme d'exportation. Cela a eu notamment pour conséquence de multiplier par quatre – entre la décennie 1970 et la décennie 1990 – le montant des prêts obtenus par le gouvernement malgache. Comme le montre le tableau 2, le financement accordé à Madagascar par la Banque mondiale a augmenté de 30,2 % en moyenne annuellement, pendant la période allant de 1971–80 à 1981–90 (décennie 1980), et de 15,3 % de 1981–90 à 1991–2000 (décennie 1990) au chapitre des finances, de la politique et du développement du secteur privé, c'est-à-dire de l'ajustement structurel. Bien qu'elle ne représente pas le seul acteur institutionnel impliqué dans le financement à Madagascar, nous insistons particulièrement sur la Banque mondiale puisque, en plus du rôle incontournable joué par ses représentants dans la conceptualisation du « modèle » dans lequel s'insère le développement de la Grande île, son financement représentait 33,47 % de la dette extérieure en 2000, soit la position la plus importante occupée par un bailleur de fonds unique.⁴

1. Les données les plus récentes sont pour la période 1994–2000 et figurent dans : World Bank, *Madagascar at a Glance*, Washington D.C. : The World Bank, 2001, p. 1.

2. World Bank, *Madagascar Second Environmental Programme*, Staff Appraisal Report No. 15952-MAG, Environment Division and Indian Ocean Department, Africa Region, Washington, D.C., 27 octobre 1996.

3. Voir notamment David Morris, "Measuring the Condition of the World's Poor : The Physical Quality of Life Index", *Pergamon Policy Study*, no 42, New York : Publié par Pergamon pour le Overseas Development Council, 1979 ; Paul Streeten *et al.*, *First Things First : Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, New York : publié par Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1981 ; Paul Glewwe et Jacques Van Der Gaag, "Identifying the Poor in Developing Countries : Do Different Definitions Matter?", *World Development*, vol. 18, no 6, 1990, p. 803–814.

4. Les données proviennent de World Bank, *Madagascar at a Glance*, Washington, D.C. : The World Bank, 2002, p. 2 ; Le financement associé à la Banque mondiale se réalise par l'entremise de l'Agence de développement international (IDA). Pour fins de comparaison, la dette associée au FMI ne représentait que 2,55 % du total en 2000 et seul le financement bilatéral (principalement la France, mais aussi les États-Unis, l'Allemagne, le Japon et l'Italie) représentait un montant supérieur au groupe de la Banque mondiale, avec 37,26 %.

Tableau 2 : Évolution du financement de la Banque mondiale et de l'Agence de développement international pour Madagascar, par secteur, de 1971 à 2000

SECTEURS	Montant des prêts accordés ^a en millions de \$US			Taux d'accroissement annuel moyen ^b	
	1971– 1980	1981– 1990	1991– 2000	1971–80 1981–90	1981–90 1991–00
Agriculture	64,3	163,2	158,95	9,8%	- 0,3%
Aqueduc, Infrastructures sanitaires et Développement urbain	20,5	68,3	52,.	12,8%	-2,6
Éducation, Santé, Nutrition, Population et Protection sociale	14	60,8	429,1	15,8%	21,6%
Electricité, Industrie, Mines, Pétrole, Gaz et autres formes d'énergie	55,5	101	102,9	6,2%	0,2%
Environnement	-	26	30	-	1,4%
Finance, Economic Politiques économiques et Développement du secteur privé	5	70	291,4	30,2%	15,3%
Gestion du Secteur public	-	129,3	21,1	-	- 16,6%
Transport	102,4	113	65	1%	- 5,4%
TOTAL	261,7	731,6	1 150,75	10,8%	4,6%

^a Montant des prêts accordés par le conseil d'administration, mais pas nécessairement déboursés.

^b Moyenne géométrique.

Source : Nos calculs à partir des données de la Banque mondiale, 2002 [www.worldbank.org].

Au niveau de l'industrie minière, la Banque mondiale a financé trois projets au cours de la période 1981–2000, pour un montant total de 57,35 millions de dollars US. Plus de 85 % de ce financement concerne l'appui à la formulation d'un cadre réglementaire plus libéral pour cette industrie et sur lequel nous reviendrons.

Le « modèle de développement » de Madagascar

Avec l'appui de la Banque mondiale, le gouvernement malgache a élaboré au cours des années 1980 une Politique globale de développement du pays qui reposait sur trois finalités, soient la lutte contre la paupérisation, le rétablissement des équilibres financiers internes et externes et la recherche d'un meilleur équilibre régional.¹ Pour les analystes de la Banque, les finalités de cette politique peuvent se réaliser par l'intermédiaire de trois interventions majeures conjointes, mises en place à la fin des années 1980 : les programmes d'ajustement structurel (PAS), le Plan d'action environnemental (PAE) et le Programme d'amélioration sociale (PASAGE).² Mais la

1. Voir notamment Banque Mondiale, USAID, Coopération suisse, UNESCO, UNDP et WWF, *Madagascar : Plan d'action environnemental. Document de synthèse générale et propositions d'orientations*, version préliminaire, vol. 1, juillet 1988, p. 4–3.

2. *Ibid.*, p. R-2.

convergence de ces trois types de programmes est loin d'être démontrée, comme le suggère notamment un rapport d'évaluation du PAE qui sera publié plusieurs années plus tard :

Sous l'effet de facteurs économiques et sociaux directement liés au contexte général de pauvreté, les ressources forestières ne cessent de décroître et le phénomène tend aujourd'hui à s'accélérer. De l'autre, les mesures d'austérité budgétaire prises dans le cadre des programmes d'ajustement freinent les initiatives publiques de protection de l'environnement. Il en est ainsi du cas de l'administration forestière qui est de plus en plus démunie pour faire face à la dégradation forestière malgré les dispositions prises pour contourner ou limiter la déforestation.¹

Malgré un ensemble de contradictions, l'ajustement structurel, le Plan d'action environnemental et PASAGE sont identifiés par la Banque comme étant LE « trépied » permettant de réaliser la politique de développement global de Madagascar. Accepter cette assertion, c'est adhérer au programme de libéralisation et à la définition du « développement » proposés par la Banque mondiale qui repose largement sur la croissance économique.² En ce sens, les analystes de cette institution ajoutaient à la fin des années 1980 qu'un « programme dynamique » concernant la population était nécessaire « [...] afin de revenir à un taux de croissance démographique compatible avec un développement durable des ressources ». ³ Cela correspond en clair à réduire le taux de natalité, cause principale de la pauvreté en Afrique subsaharienne selon les analyses issues de la Banque mondiale.⁴ Puisque le taux de natalité est demeuré élevé dans cette région du monde au cours des trente dernières années, la Banque mondiale propose une hypothèse sous-jacente pour stopper la dégradation environnementale, particulièrement dans un pays comme Madagascar : la destruction des ressources naturelles peut être réduite grâce à des changements politiques et institutionnels qui donneraient aux utilisateurs le droit de gérer leurs propres ressources et la responsabilité de le faire sans compromettre leur pérennité. L'hypothèse parallèle est que seule une telle approche peut permettre de protéger la biodiversité et les ressources naturelles dans un contexte de pauvreté rurale, d'instabilité politique et de croissance économique incertaine comme c'est le cas à Madagascar. Cette « hypothèse de développement » repose sur des présupposés de départ, dont les deux principaux sont :

-
1. Banque mondiale et Office national de l'environnement (ONE), *Évaluation par les bénéficiaires du Programme environnemental I (PE1)*, MIARA-MITA, novembre 1995, p. 53.
 2. Voir notamment Bruno Sarrasin, « Les coûts sociaux de l'ajustement structurel en Afrique subsaharienne : évolution des critiques externes et des réponses de la Banque mondiale », *Revue canadienne des Études africaines*, vol. 31, no 3, printemps/automne, 1997, p. 517–553.
 3. Banque mondiale, USAID, Coopération suisse, UNESCO, UNDP et WWF, *op. cit.*
 4. Voir notamment Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1990*, Paris : Éditions Economica pour la Banque mondiale, 1990.

1. les différents types d'utilisation des ressources naturelles sont fortement influencés par le type d'utilisateur ;
2. la mise en place des conditions nécessaires mènera à une amélioration de la gestion des ressources naturelles et à une réduction de sa dégradation.

C'est dans ce contexte que s'insère le développement du secteur minier à Madagascar, c'est-à-dire dans une relation liant l'économie, l'environnement et la lutte contre la pauvreté et dont le vecteur est la population rurale. Le « modèle de développement » repose donc sur l'équation voulant que la croissance des exportations contribue à faire reculer la pauvreté tout en protégeant la biodiversité. Si une grande partie de l'économie malgache demeure agricole et que les études relatives aux retombées environnementales relèvent surtout de ce secteur, l'industrie à laquelle appartient l'exploitation minière comptait pour 13,3 % de la production économique en 1996.¹ Les industries extractives contribuent pour 3 % du PIB et 1 % des exportations à Madagascar.² Le secteur minier est donc relativement marginal dans l'économie malgache si l'on compare à d'autres pays d'Afrique subsaharienne, comme le Ghana et le Mali, mais sa croissance et son impact environnemental et social méritent qu'on s'y intéresse.

Le secteur minier et la protection des ressources naturelles à Madagascar

Madagascar dispose de richesses minérales importantes, dispersées sur l'ensemble du territoire. De nombreux gisements ont été identifiés et les possibilités d'exploitation se déclinent comme suit :

- minerais industriels : graphite, chromite, quartz, mica, charbon, fer, ilménite, nickel, etc. ;
- pierres d'ornementation : labradorite, cristal de roche, rhodonite, marbre, cordiérite, célestite, béryl vitreux, quartz, tourmaline opaque, corindon, ammonite, aragonite, bois silicifié, etc. ;
- pierres fines : rubis, saphir, émeraude, aigue marine et autres béryls etc. ;
- or.

À l'exception des grandes exploitations industrielles intégrées à l'économie nationale, les activités minières résultent surtout d'une multitude de petits exploitants du secteur informel. Les recettes générées par l'exploitation des mines sont de 95 % pour les mines industrielles des grandes entreprises et seulement 5 % pour les pierres précieuses car la majorité des produits est écoulée dans le circuit des trafiquants. Quelques 1 500 emplois dépendent directement de l'exploitation minière indus-

1. World Bank, *Madagascar at a Glance*, Washington, D.C. The World Bank, 2000.

2. Sauf indications contraires, les informations concernant le secteur minier à Madagascar proviennent du Fonds d'appui du secteur privé à Madagascar, juillet 2000.

trielle en comparaison de 50 000 à 100 000 reliés aux petites exploitations du secteur informel.¹

Un des enjeux du secteur – et d’un nouveau cadre réglementaire – repose donc sur la volonté d’intégrer la production artisanale à l’exploitation industrielle. Cet élément s’inscrit directement dans la logique du « modèle de développement » identifié plus tôt et les gains économiques potentiels sont importants. À titre d’exemple, les deux grands projets miniers financés par des capitaux étrangers (RTZ/QIT : sables titanifères et Phelps Dodge : nickel et cobalt) permettront de dégager des recettes d’exportation évaluées à 400 millions de dollars US par an une fois que les investissements requis (900 millions de dollars US environ) auront été effectués au cours des quinze prochaines années. La production de ces deux projets devrait démarrer vers 2005 et faire passer les recettes d’exportation des minerais de 25 millions de dollars US en 1997 à 500 ou 600 millions de dollars US à l’horizon 2010 (tableau 3). La réalisation des scénarios faibles considère l’absence de découverte de nouveaux gisements majeurs et l’abandon d’un des deux grands projets d’investissement (RTZ/QIT ou Phelps Dodge). Ces prévisions reposent cependant sur l’intégration des activités minières artisanales et la mise en place d’un projet d’exploitation aurifère de moyenne envergure et l’ouverture, avant 2005, d’au moins deux mines de taille modeste consacrées à l’extraction de pierres précieuses. En plus des deux grands projets miniers déjà évoqués, la réalisation des scénarios forts s’appuie sur l’ouverture de deux mines d’or et de deux sites de moyenne dimension d’exploitation de pierres précieuses à l’horizon 2010. Il va sans dire que cette possibilité repose sur la mise en place de « [...] right policy environment to encourage investment and vigorous external markets for Madagascar’s mineral products [...] »,² c’est-à-dire sur un code minier plus libéral qui s’inscrit dans l’esprit du « modèle de développement » de la Banque mondiale.

Tableau 3 : Prévisions de la production et des exportations minières à Madagascar, 2000-2010 (millions de \$US)

SCÉNARIOS	PRODUCTION BRUTE	EXPORTATIONS BRUTES	INVESTISSEMENT ANNUEL MOYEN
Actuel	35	20	10
2000	Faible	40	–
	Fort	450	2000–2010: 85
2010	Faible	50	–
	Fort	700	2000–2010: 200

Source : Adapté de World Bank, *Project Appraisal Document for a Mining Sector Reform Project*, Report No 17788-MAG, Washington, D.C., June 2, 1998, Annex 4, p. 29. Traduction libre.

1. Voir World Bank, *Project Appraisal Document for a Mining Sector Reform Project*, Report No 17788-MAG, Washington, D.C., 2 juin 1998.

2. *Ibid.*, p. 30.

Hypothèses de réalisation des scénarios forts :

1. *QIT* : investissement total de 500 millions \$US (2002–2005), incluant le coût de l'ouverture de la mine et des infrastructures afférentes ; exportations annuelles : 80 millions \$US (2005-2015) et 150 millions de \$US par la suite.
2. *Phelps Dodge* : investissement total de 500 millions \$US (2001–2004) ; exportations annuelles : 350 millions \$US.
3. *Or* : la production déclarée est actuellement presque nulle. Pour réaliser les scénarios forts, il faudrait des investissements annuels moyens évalués à 40 millions \$US entre 2000 et 2010, pour des exportations annuelles évaluées à 10 millions \$US en 2005 et 25 millions \$US en 2010.
4. *Pierres précieuses* : investissements annuels moyens de 40 millions \$US entre 2000 et 2010, pour des exportations annuelles évaluées à 25 millions \$US en 2005 et 50 millions \$US en 2010.

Nous avons brièvement évoqué les principaux éléments du programme de libéralisation sur lequel s'appuie le gouvernement malgache depuis la fin des années 1980, soient l'ajustement structurel, le Plan d'action environnemental et le Programme d'amélioration sociale. Le présent texte ne permet pas de réaliser une analyse détaillée de chacune de ces politiques. Il importe cependant de souligner que le Plan d'action environnemental (PAE) – mis en œuvre à partir de 1993 suite à l'adoption en 1990 de la Charte de l'environnement – bien qu'il est présenté comme un catalyser de protection des ressources naturelles, s'insère dans le processus de libéralisation de l'économie et la redéfinition du rôle de l'État, comme le suggère les extraits suivants :

Une telle politique [protection de l'environnement] nécessite une mise en œuvre opérationnelle : la Charte définit cette mise en œuvre en exposant le Plan d'Action Environnemental (PAE). Elle situe le PAE par rapport aux grands problèmes de l'État : la décentralisation, le désengagement de l'État, la libéralisation.¹

[...] L'Environnement étant l'affaire de tous, l'État doit céder sa place aux opérateurs privés, son rôle étant de définir la politique, de développer les incitations nécessaires, de suivre et d'évaluer les actions sur le terrain. [...] *Ce processus à terme devra responsabiliser le maximum d'intervenants dans la conservation environnementale.*²

D'ailleurs, le groupe de travail à l'origine de la définition du PAE, la Cellule d'appuis au plan d'action environnemental (CAPAE), était constitué majoritairement d'intervenants du secteur privé.³ Sous la tutelle de la direction du Plan, et à travers ces comités de travail, l'élaboration du PAE a donc mené à la révision de la loi foncière,

1. République Démocratique de Madagascar, Ministère de l'Économie et du Plan, *Charte de l'Environnement*, Antananarivo, décembre 1990, p. 7.

2. *Ibid.*, p. 25. Souligné par nous.

3. Voir notamment Bruno Sarrasin, *Élaboration et mise en œuvre du Plan d'action environnemental à Madagascar (1987–2001) : construction et problèmes d'une politique publique*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris 1, 2002.

en conférant une sécurité accrue aux agriculteurs, mais aussi aux sociétés privées. La mise en place d'une nouvelle législation visant l'amélioration des évaluations environnementales est aussi une conséquence du PAE. Celui-ci n'est pas présenté comme une fin en soi mais comme un processus de réflexion et d'actions qui établissent les objectifs et les stratégies à mettre en œuvre. Cette démarche débouche sur l'élaboration d'un nouveau cadre institutionnel qui s'insère dans le « modèle de développement » de la Banque mondiale et qu'il est possible de résumer par les quatre points suivants¹ : 1) la confirmation des responsabilités et le renforcement de la capacité institutionnelle des agences sectorielles ; 2) la contribution pleine et entière du secteur privé et des ONG nationales aux programmes environnementaux ; 3) la décentralisation de la gestion, dans un cadre davantage intersectoriel ; 4) une création institutionnelle la plus limitée possible.

Le PAE crée en fait trois organismes nouveaux au début des années 1990, dont les fonctions n'avaient encore jamais été assumées : l'Office national de l'environnement (ONE, public), l'Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP, privée) et l'Association nationale d'actions environnementales (ANAE, privée). Le premier est l'équivalent malgache d'un ministère de l'Environnement, bien que celui-ci a été créé en 1994, causant des problèmes de juridictions avec l'ONE. Le deuxième organisme créé dans le cadre du PAE coordonne la gestion des parcs et des réserves naturelles de Madagascar en partenariat avec des intervenants et des associations des communautés riveraines de ces aires protégées. Le troisième organisme est responsable du financement, de l'élaboration et de la mise en place des micro-projets (comme l'agroforesterie ou la reforestation par exemple) au sein des communautés locales. Ces institutions, en particulier l'ONE, ont appuyé l'élaboration du décret de mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE, décret n° 95-377 du 23 mai 1995), introduisant des normes à atteindre pour tous les investissements, notamment l'obligation de réaliser une évaluation d'impact environnemental. C'est dans ce contexte, marqué par un « modèle de développement » qui met en relation la croissance économique, la protection de l'environnement et la lutte contre la pauvreté que le gouvernement malgache a adopté sa nouvelle politique minière le 30 juillet 1999 (loi n° 99-022).

La politique minière à Madagascar

L'objectif principal du nouveau code minier malgache est d'accroître les résultats du secteur – augmentation significative des investissements et de la croissance² – par la promotion des activités des grandes mines sans pour autant délaisser les mines arti-

1. Voir François Falloux et Lee Talbot, *Crise et opportunité. Environnement et développement en Afrique*, Paris : Maisonneuve et Larose et ACCT, 1992.

2. Réalisation des scénarios forts présentés au tableau 3.

sanales, dont l'orpaillage, identifiée comme une activité d'appoint pour beaucoup de paysans malgaches. En particulier, le code minier de 1999 « [...] is to help the Government of Madagascar address key needs (policy, institutional, environmental) in the mining sector, through a set of prerequisite steps that will lay the ground for future private investment and whose implementation will provide a training ground for Madagascar in exploiting, over the long term and in a developmentally sound manner, the significant potential of its natural resources. »¹ Les sous-objectifs se déclinent de la façon suivante² :

1. Augmenter la contribution du secteur minier à l'économie nationale à l'aide de mesures incitatives pour encourager les investissements dans le secteur.
2. Contribuer aux exportations et aux recettes nationales en devises.
3. Promouvoir le développement de l'infrastructure régionale pour faciliter l'accès aux zones minières et la circulation des produits.
4. Ouvrir le secteur à l'investissement privé national et international. À ce sujet, le gouvernement malagasy est explicite : l'État ne prendra pas directement part au capital des sociétés minières.
5. Accélérer le processus de désengagement de l'État des opérations de recherche commerciale, de production et de commercialisation : l'État se limitera à des opérations de recherche à finalité de service public et évitera toute situation pouvant mettre en cause sa neutralité.
6. Promouvoir l'investissement privé dans l'exploration et l'exploitation minières avec des techniques appropriées en créant des conditions favorables à l'appel des capitaux.
7. Libéraliser la commercialisation des produits miniers : les substances ne doivent faire l'objet de restriction ou de monopole au profit de l'État pour sa commercialisation.

Avec la politique minière de 1999, l'objectif principal est d'accroître la contribution de ce secteur à la croissance économique tout en le libéralisant et en désengageant l'État des activités de production. Les programmes d'ajustement structurel avaient déjà contribué à éliminer l'intervention directe de l'État par la limitation des activités de l'Office des mines nationales et des industries stratégiques (OMNIS) et instauré la concurrence par l'application des codes miniers précédents. Le secteur minier malgache a été régi successivement par la loi du 31 juillet 1896, les ordonnances n° 60-090 du 5 septembre 1960 et n° 62-103 du 1^{er} octobre 1962, les lois n° 90-017 du 20 juillet 1990 puis n° 95-016 du 9 août 1995. Les « problèmes fondamentaux » liés aux conditions qui prévalaient avant l'adoption du code de 1999 sont constitués notamment par³ :

1. World Bank, 1998, *op. cit.*, p. 2.

2. Voir le Fonds d'appui du secteur privé à Madagascar, juillet 2000.

- l'insuffisance des données géologiques de base sur Madagascar ;
- l'insuffisance des moyens humains et matériels pour encadrer le secteur ;
- l'insuffisance des infrastructures routières, portuaires, énergétiques et ferroviaires ;
- la faible participation du secteur au PNB du pays (n'a jamais dépassé 3 %) ;
- la non-fiabilité des informations sur la production minière ;
- des ristournes perçues directement sur la production par les collectivités locales, conformément aux dispositions de la loi n° 94-007 du 26 avril 1994 régissant ces collectivités : elles constituent une double taxation avec les redevances minières ;
- l'absence de textes d'application du décret MECIE, devant préciser les normes et les procédures adaptés au secteur.

Ces éléments contribuent au diagnostic ayant mené à la définition d'un nouveau code minier à Madagascar. On y retient essentiellement que la Grande île n'est pas un pays de tradition minière et que l'information sur le secteur est, lorsqu'elle existe, partielle et peu fiable. C'est pourtant dans un contexte aussi fragile que le gouvernement malgache a élaboré en 1998 les principes de la nouvelle politique minière qui devait prendre la forme, en 1999, d'un code d'investissements.

Pour contribuer à légitimer le processus de libéralisation du secteur minier, la Banque mondiale a été instrumentale dans la mise en relation du nouveau code avec des objectifs de développement social comme la réduction de la pauvreté. Ainsi, dans son Document cadre de politique économique 1996–1999 adopté en 1996, « le Gouvernement Malgache s'est prononcé clairement en faveur d'un système d'économie de marché caractérisé par la mise en place d'un environnement socio-économique favorable au développement du secteur privé, à la recherche de l'investissement étranger, au désengagement de l'État du secteur productif et à une lutte efficace contre la pauvreté. »¹ Comme le souligne pertinemment la suite, « il s'agit d'une option fondamentale qui se répercutera sur le développement du secteur économique en général et du secteur minier en particulier. » Nous pourrions ajouter que cette orientation des politiques du gouvernement malgache a des effets non seulement économiques, mais aussi environnementaux et sociaux.

Cette approche s'inscrit directement dans la foulée de l'ajustement structurel qui prévaut à Madagascar depuis 1985 et de l'approche conceptuelle défendue par le FMI et la Banque mondiale à travers leurs « modèles de développement. » Dans le cas du premier, le gouvernement malgache a adhéré, depuis le 18 septembre 1996, à l'article VIII des Statuts du FMI, ce qui a pour conséquence de donner la liberté d'investir à Madagascar, sans conditions d'agrément ou d'autorisation d'investisse-

3. Voir République de Madagascar, Ministère de l'Énergie et des Mines, *Déclaration de politique minière*, Antananarivo, 28 mai, 1998, p. 3–4.

1. *Ibid.*, p. 4.

ment. D'autre part, et comme nous l'avons déjà souligné, la Banque mondiale a développé tout un argumentaire liant la libéralisation du secteur et la lutte contre la pauvreté. À titre d'exemple, dans le *Country Assistance Strategy* de 1997 portant sur Madagascar, la Banque identifiait un ensemble de réformes jugées essentielles pour lutter contre la pauvreté et soutenir la croissance économique. Parmi celles-ci, on souligne que la réforme du code minier « [...] would improve the conditions to develop private sector-led mining activities especially in regions where mining is one of the few feasible options for economic activity, and help increase income-generating opportunities in the medium term, either at the mine sites or as spin-off effect within the region. »¹ Ce type de raisonnement s'insère dans la stratégie de lutte contre la pauvreté développée par la Banque mondiale en s'appuyant sur la notion d'opportunité et de *trickle down effect*. L'efficacité de cette stratégie est loin d'avoir été démontrée et un vif débat existe sur le sujet.² Dans ce contexte, et malgré l'insistance des analystes de la Banque mondiale pour donner une dimension de développement sociale à la réforme du secteur minier, il semble que l'objectif principal de cette démarche concerne la redéfinition du rôle de l'État. Les prémisses de cette approche peuvent se résumer comme suit³ :

Given weak domestic savings and access to mining technology, only private foreign investment could finance *large-scale mining* in Madagascar. However, foreign investments have yet to materialize because of continued state intervention in the sector, cumbersome regulations, and lack of incentives for developing mining operations on an industrial scale. [...] The Government's economic reform program calls *inter alia* for liberalization of the mining sector through withdrawal of the State as an operator of mining assets, and the implementation of a strategy to encourage a private-sector led mining industry.

Si la Banque mondiale présente cette stratégie comme résultant d'une volonté du gouvernement, celui-ci est devenu au cours des trente dernières années, et particulièrement depuis la décennie 1990, de plus en plus dépendant du financement de cette institution internationale comme le montre l'évolution présentée à la figure 1. De plus, la Banque souligne elle-même que les réformes du secteur minier, qui ont débouché sur le code de 1999, ont débuté sous l'impulsion du *Private Sector Development and Capacity Building Project* (PATESP). Celui-ci a orienté le nouveau code minier dans le but de « [...] reduce the discretionary power of Government, increase transparency, and provide security to potential investors. [...] This policy is in conformity with the current economic reform program [ajustement structurel] and sends the right signals to investors, clearly defining the respective roles of the State

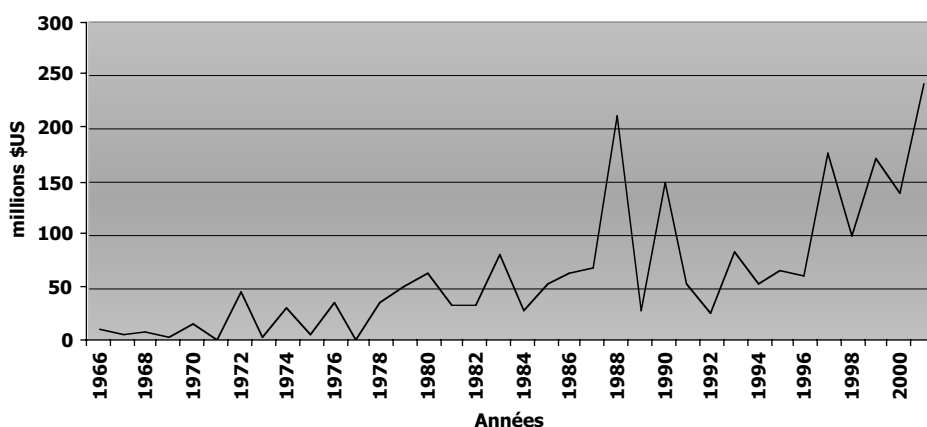
1. World Bank, 1998, *op. cit.*, p. 3.

2. Voir notamment Bonnie Campbell et Trevor Parfitt, "Virtual Adjustment : Whose Reality ?" , *Review of African Political Economy*, vol. 22, no 63, mars 1995, p. 3-8; Bruno Sarrasin, *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique. La Banque mondiale face à la critique*, Paris : L'Harmattan, 1999.

3. World Bank, 1998, *op. cit.*, p. 5-6.

and of the private sector, including their rights and obligations. »¹ Plus précisément, cela veut dire que les réformes des institutions impliquées dans le secteur minier (OMNIS, etc.) s'insèrent dans une démarche de « [...] restricting the role of the State to that of a regulator [...] »²

Figure 1 : Évolution du financement de la Banque mondiale et de l'Agence de Développement International pour Madagascar, de 1966 à 2001



Source : Banque mondiale, 2002 [En ligne], <http://www.worldbank.org>.

Dans le contexte d'ajustement structurel qui marque les 15 dernières années, le gouvernement malgache est en position difficile pour refuser des opportunités d'investissements. En 1997 par exemple, des négociations ont abouti entre l'agence minière d'État OMNIS et Quit Madagascar Minerals (QMM), une filiale de la transnationale Rio Tinto Zinc (RTZ Corporation) sur des droits d'extraction de titane et d'ilménite à Taolagnaro sur la côte sud-est de Madagascar. Rio Tinto, par le biais de sa filiale Rio Tinto Fer et Titane inc. et de ses deux centres de production, situés respectivement au Canada et en Afrique du Sud, représente le plus important producteur de concentré à haute teneur de bioxyde de titane. Les filiales de Rio Tinto produisent actuellement près de 40 % du marché mondial des matières premières de bioxyde de titane. Les autres producteurs exploitent des gisements, surtout en Australie, en Amérique et en Afrique du Sud. Le projet, évalué à près de 500 millions de dollars, devrait produire quelque 700 000 tonnes d'ilménite par année, soit l'équivalent de 10 % de la production mondiale de dioxyde de titane. Ce projet créerait 600 emplois et, d'après OMNIS, pourrait faire passer le secteur minier de 3 % du PNB à 10 % au début de la prochaine décennie, générant ainsi un montant estimé de 10 millions de dollars en redevances. Ce projet supposerait par contre la déforestation d'une super-

1. *Ibid.*, p. 6-7.

2. *Ibid.*

ficie de 25 km de long par 7 km de large dans une zone environnementale et sociale sensible.¹

En 1986, l'OMNIS, QIT-Fer et Titane Inc ont constitué une société en coparticipation (Joint Venture) pour prospecter la côte Est de Madagascar à la recherche de sables minéralisés. Ces sables minéralisés constituent une source de bioxyde de titane, sous la forme de minerai d'ilménite. Les recherches ont permis de découvrir un gisement de minerai présentant une valeur économique potentielle près de Fort Dauphin (Tolagnaro) dans le Sud-Est de Madagascar. Le projet Quit Madagascar Minéraux S.A. (QMM), société anonyme de droit malgache est un projet d'exploitation et d'extraction des sables minéralisés dans les sites de Mandena, Petriky et Sainte-Luce, région d'Anosy au sud-est de Madagascar, suivant la Convention d'établissement entre l'État malgache et la société QMM, signée le 26 janvier 1998. L'exploitation minière projetée permettrait, pendant environ 60 ans, d'extraire de l'ilménite et de petites quantités de zircon à partir de ces gisements. Ces conditions contribueraient à réaliser le scénario fort de la Banque mondiale (tableau 3) qui vise à multiplier par 20 la production minière à Madagascar et les exportations par 30, à l'horizon 2010. Suite aux évaluations d'impact environnemental et malgré ses effets importants sur la biodiversité et la population de la région, le projet a obtenu en 2002 son permis environnemental pour le secteur Mandena, la première phase du projet.

Conclusion

En comparaison à d'autres pays de l'Afrique subsaharienne dont le secteur minier a traditionnellement joué un rôle important dans leur économie (Ghana, Guinée, Mali), l'exploitation industrielle des ressources minières à Madagascar constitue davantage un projet qu'une réalité. Celle-ci n'a cependant jamais été aussi près de se réaliser. Le projet de Quit Madagascar Minéraux S.A. (QMM) est un exemple intéressant d'investissement étranger aux conséquences importantes et complexes pour l'environnement naturel et social, incluant la construction d'infrastructures portuaires et routières, le déplacement de populations, la déforestation et la réhabilitation de l'environnement à la fin du projet. Tous ces éléments, bien qu'ils ont fait l'objet d'une évaluation sociale et environnementale, auront un impact majeur sur la vie des habitants de la région de Tolagnaro (immigration, changement de pratiques agricoles, baisse du tourisme, etc.).

Cette analyse nous montre que Madagascar est un excellent cas d'école. Converti au capitalisme d'exportation depuis moins de 20 ans, ses ressources minières ont été peu exploitées en comparaison d'autres pays d'Afrique subsaharienne et, malgré les conséquences sociales et environnementales observées dans plusieurs de ces pays, la

1. Voir QMM S.A., *Projet ilménite – Étude d'impact social et environnemental*, Antananarivo, mai 2001.

Banque mondiale propose d'insérer Madagascar dans la dynamique des pays miniers du continent africain :

Experience in other countries indicates that improving the enabling environment increases the ability of a country to attract and retain appropriate private investment. For instance, Ghana in the late 1980s undertook significant reforms, supported by the Bank and other donors, to improve the enabling environment for private sector investment mining. The result has been a four fold increase in gold production, a mining investment climate that is consistently ranked among the best in the world by investors, and the privatization of state owned enterprise.¹

Le code minier adopté en 1999 à Madagascar s'inscrit donc explicitement dans la démarche d'un modèle dont l'objectif principal est une accélération de la croissance du secteur qui s'appuie sur le retrait de l'État. Nous avons plusieurs raisons de nous inquiéter dans ces conditions. D'une part, le manque d'informations sur le secteur à Madagascar rend difficile le diagnostic de la situation actuelle – autant sur le plan de son potentiel minéral que des effets de son exploitation – et rend pratiquement caduque toute tentative de prévisions. D'autre part, Madagascar possède, sur papier un grand nombre de lois, de programmes et de règlements que nous avons partiellement évoqués dans le cadre de notre analyse. Cependant, le manque de ressources humaines et financières pour assurer le suivi et la mise en œuvre de ces législations pose un véritable problème, particulièrement sur le plan de la protection de l'environnement. Plus de quinze années d'ajustement structurel ont conduit à une réduction de la capacité institutionnelle de l'État et créent la situation paradoxale où celui-ci est difficilement en mesure de mettre en œuvre ses législations, même libérales. La Banque mondiale souligne cette situation dans ses propres rapports : « After several years of budgetary reductions, Government institutions lack the human and financial resources to enforce the law, especially in the context of decentralization. »² Dans ces conditions, bien que Madagascar possède une législation rigoureuse en matière de protection de l'environnement, sa mise en œuvre est loin d'être assurée, particulièrement dans un contexte de libéralisation accélérée comme le consacre le code minier de troisième génération adopté en 1999. Au-delà des « modèles » et des intentions, dans les faits, cette situation laisse donc aux intervenants privés la responsabilité de leurs actions.

1. World Bank, 1998, *op. cit.*, p. 13.

2. *Ibid.*, p. 6.

Tanzanie : la libéralisation de l'investissement et le secteur minier : Analyse du contenu et de certaines implications du code minier tanzanien de 1998

Paula Butler

Comme dans le cas de la plupart des pays africains à faible revenu et très endettés, la libéralisation de l'économie de la Tanzanie a été introduite par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) comme condition préalable à un futur allègement de la dette. Comme le prévoit tout programme d'ajustement structurel orthodoxe (PAS), dont l'application est conditionnelle à des renégociations en vue d'atténuer le degré d'endettement, le pays devait privatiser les entreprises publiques (dans le cas de la Tanzanie, 400 entreprises parapubliques ont ainsi été désignées candidates à la privatisation),¹ mettre l'accent sur la croissance des exportations, supprimer les subventions, abaisser ou éliminer les droits de douane, dissoudre les organismes publics de commercialisation, libéraliser le régime de change, réduire les dépenses publiques, etc.

Depuis 1986, alors que la Tanzanie négociait son premier emprunt dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel, le pays a travaillé consciencieusement pour ajuster et libéraliser son économie conformément aux prescriptions de la Banque mondiale et du FMI. Affichant une dette extérieure de 8 milliards \$ US en 2000,² la Tanzanie demeure très dépendante de l'aide multilatérale et dispose en conséquence de peu de pouvoir dans la négociation des conditions d'allègement de sa dette (quoique le pays soit maintenant admissible à un allègement au titre du programme pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE). Dans ses énoncés de principe, le gouvernement met aujourd'hui l'accent sur son engagement à créer un contexte rigoureux, stable et propice à attirer l'investissement étranger afin de favoriser un essor de son économie induit par le secteur privé. À ce titre, la Tanzanie a identifié le secteur minier comme principal secteur susceptible d'intéresser les investisseurs étrangers et de susciter une croissance du PIB de l'ordre de 10 %.³ La libéralisation résultant de l'application du PAS – en particulier, la privatisation des entreprises appartenant au secteur public – a en effet bien préparé le terrain pour les épisodes successifs de libéralisation que la Tanzanie a été appelée à mettre en œuvre en devenant membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Comme nous le verrons plus en détail ci-après, il est difficile de ne pas reconnaître le rôle considérable que la Banque mondiale a joué en Tanzanie en tant que catalyseur de la privatisation et des réformes touchant le secteur minier du pays.

1. WTO, *Trade Policy Review of Tanzania*. Genève: WTO, 2000, p. 43, par. 76.

2. *Ibid.*, p. 2, par. 5.

3. United Republic of Tanzania, Ministry of Energy and Minerals, *Mineral Policy of Tanzania*, Dar es Salaam, 1997, p. vii.

Dans le rapport technique publié en 1992 par la Banque mondiale, sous le titre « Stratégie pour le secteur minier en Afrique » (Strategy for African Mining), rapport déjà cité à la section II de ce document, l'institution évoque non seulement les principales composantes d'un « cadre réglementaire » approprié (codes miniers, droits et permis miniers, modèles d'accord), mais aussi la politique économique et fiscale, ainsi que les réformes institutionnelles (Ministère des Mines, Bureau d'études géologiques, Bureau de l'environnement, etc.) requises pour une réforme du secteur minier dans les pays d'Afrique.

Selon la Banque mondiale, les gouvernements des pays de l'Afrique doivent avant tout miser sur des recettes fiscales à long terme (10 à 20 ans) auprès des sociétés minières privées, comme source principale de revenu pour leur pays. Les entreprises étrangères et les entreprises locales doivent, d'après ce modèle, bénéficier du même traitement. Les gouvernements ont été spécifiquement prévenus contre le fait de considérer le secteur minier comme une source potentielle de création d'emplois, et ainsi, ils ne « doivent pas être obligés d'utiliser ou d'offrir des incitatifs pour l'utilisation de techniques favorisant un accroissement de l'emploi »¹ (notre traduction). Par contre, les recettes fiscales tirées de l'exploitation minière pourraient être investies dans des initiatives de création d'emplois au sein d'autres secteurs de l'économie.

En 2001, deux nouveaux documents publiés par le Groupe de la Banque mondiale, *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining* et *Mining Sector Reform and Investment: Results of a Global Survey*,² présentent d'une manière encore plus précise les recommandations légales et fiscales suggérées pour chaque pays. Manifestement, ces documents ont été conçus pour entraîner une plus large adoption, par les nombreux États « en développement » riches en ressources naturelles, d'un cadre type reprenant essentiellement la forme du modèle des politiques minières déjà en place dans plusieurs pays d'Amérique latine, notamment au Chili, au Pérou et au Mexique.

À l'appui de ces prescriptions générales, la Banque mondiale a financé, dans le cadre de prêts pour ses programmes d'ajustement structurel, un certain nombre de projets de réforme du secteur minier dans différents pays, visant avant tout à concrétiser les réformes recommandées dans le rapport technique de 1992.

En conséquence, en 1993–94, la Banque mondiale a mis en œuvre en Tanzanie un projet d'assistance technique au secteur minier d'une valeur de 14,5 millions de dollars US, devant s'échelonner sur cinq ans et visant à « introduire un cadre législatif, réglementaire et fiscal, afin de créer un contexte propice à attirer l'investissement

1. World Bank, 1992, *op. cit.*, p. 28.

2. Koh Naito, Felix Remy et John P. Williams, *op. cit.*; Koh Naito et Felix Remy, *Mining Sector Reform and Investment and Investment: Results of a Global Survey*, Londres : Mining Journal Books Ltd., 2001.

privé dans le secteur minier »¹ (notre traduction). Il est intéressant de souligner que le projet prévoyait une assistance pour la révision des lois nationales pertinentes, c'est-à-dire la nouvelle Loi sur l'investissement de 1997 et la nouvelle Loi sur l'exploitation minière de 1998, afin d'« harmoniser » la législation de la Tanzanie avec les exigences de la nouvelle économie politique mondiale.

C'est dans ce contexte que le 1^{er} juillet 1998, le gouvernement de la Tanzanie, sous la direction du président Benjamin Mkapa, a donné force de loi au nouveau Code minier. La nouvelle législation a ainsi remplacé le Code minier de 1979, adopté sous la présidence de Julius Nyerere. La nouvelle Loi sur l'exploitation minière offre désormais des conditions très alléchantes pour les investisseurs potentiels : taux de redevances de 3 % sur les minéraux (5 % dans le cas du diamant), impôt sur le revenu de 30 %, sans imposition supplémentaire des bénéfices, possibilité de reporter indéfiniment les pertes, aucun droit de douane ni taxe sur la valeur ajoutée pour l'équipement minier, retenue d'impôt à la source de 10 % sur les dividendes et de 3 % sur la rémunération des travailleurs étrangers, droits miniers transférables et hypothécables, titrage selon la règle du premier arrivé, premier servi.

Comment les changements introduits par le nouveau Code minier ont-ils été expliqués ? Quelles sont les différences significatives entre le code minier de 1979 et celui de 1998 et quelles implications pourraient susciter de tels changements ?

Le diagnostic que pose la Banque mondiale concernant les problèmes du secteur minier dans les pays d'Afrique pendant les années 1960 à 1980 est bien documenté. Un communiqué récent sur le site de la Banque mondiale l'expose succinctement :

The fundamental problems in most countries have been the lack of an attractive enabling environment for private sector mining investment, a paucity of accurate and up-to-date geological information and the systems to manage the information, inadequate or non-existent environmental regulations and standards, and insufficient human skills and capacity to effectively administer the sector.²

En extrapolant à partir de cette critique générale, il semble que la Banque ait trouvé le Code minier tanzanien de 1979 problématique pour les raisons suivantes :

- Il n'offrait pas une situation sans risque pour les investissements privés. La sécurité des titres miniers n'était pas suffisamment protégée par le cadre de réglementation légale existant.
- Il impliquait trop de latitude discrétionnaire pour le ministre des Mines. Cette latitude avait créé un climat d'incertitude, caractérisé par un arbitraire perceptible et des retards bureaucratiques potentiels.
- Le Code contenait des clauses prévoyant des obligations favorisant le bien-être

1. World Bank, *Mineral Sector Development Technical Assistance Project: Tanzania*, Washington : The World Bank, 1993.

2. World Bank Group and International Finance Corporation (IFC), "Mining Regional Strategies : Africa", 2003, [en ligne] http://www.worldbank.org/ogmc/mining_africa.htm.

national qui liaient les entreprises minières privées à des « impératifs de performance », c'est-à-dire des engagements explicites dans certaines parties du permis de prospection ou d'exploitation concernant, par exemple, l'emploi de Tanzaniens et l'approvisionnement local en marchandises et en services.

- La République Unie de la Tanzanie avait le droit d'acquérir une participation dans les entreprises minières privées et de faire de ce droit une condition d'accession aux permis de prospection.
- Il ne contenait aucun mécanisme de résolution de conflit indépendant du ministre des Mines.
- Les services offerts par le ministère aux sociétés concernant, entre autres, l'approvisionnement en données géophysiques étaient inadéquats.
- Aucune règle ou aucune norme environnementale n'était clairement exposée.

Dans quelle mesure la perspective de la Banque mondiale a-t-elle été partagée par le gouvernement tanzanien? « La Politique minière de la Tanzanie » (*Mineral Policy of Tanzania*), politique officielle formulée en octobre 1997 par le ministère de l'Énergie et des Mines et qui constituait le précurseur du nouveau Code minier, nous fournit, à cet égard, quelques indices. Cet énoncé de politique considère en effet le Code minier de 1979, produit, pour ce qui est des stratégies de développement, pendant une ère de dirigisme étatique, comme tout simplement démodé et donc inadéquat pour répondre aux changements politiques et macro-économiques propres au climat d'investissement mondial du 21^{ème} siècle.

Dans son diagnostic des problèmes du secteur minier, la déclaration de Politique minière (*Mineral Policy of Tanzania*) reprend la vision de la Banque mondiale, en insistant sur « le manque ou l'absence de politiques macro-économiques appropriées et cohérentes qui puissent fournir un environnement favorable à l'investissement de la part du secteur privé et permettre le développement minéral », « le manque ou l'absence de politiques appropriées et cohérentes dans le secteur minier orienté vers la valorisation de la participation du secteur privé », « l'insuffisance des compétences dans le domaine de la gestion moderne et de l'expertise technique », etc. La déclaration insiste aussi sur la compétition en matière d'investissement privé étranger entre les pays en voie de développement et sur l'impératif d'offrir un ensemble d'incitations concurrentielles (particulièrement dans le domaine des allègements fiscaux) pour attirer ces investissements.

L'énoncé de politique accorde une certaine priorité à des enjeux tels que ceux concernant la « rationalisation » et la « modernisation » des activités minières à petite échelle ou artisanales et diverge par ailleurs quelque peu des prescriptions habituelles de la Banque mondiale dans la mesure où le document souligne, ne serait-ce que pour la forme, l'importance de la contribution du secteur minier aux objectifs plus larges de développement économique et social (tels que la valeur ajoutée localement par la transformation sur place des minerais, le processus de diversification écono-

mique, l'emploi et l'accroissement des revenus). Cependant, comme le révélera l'analyse du Code minier de 1998, ce Code répond en priorité à l'objectif de création d'un environnement favorable à l'investissement privé et s'intéresse très peu aux enjeux que soulèvent ces objectifs de développement plus larges mentionnés – peut-être seulement de manière rhétorique – dans la déclaration de politique minière.

Dans quelle mesure des pressions externes ont-elles été exercées sur la Tanzanie pour l'amener à réformer son secteur minier et ses lois d'investissement? Ainsi qu'il a été observé, la Loi minière de 1998 (Mining Law) et le Code d'investissement de 1997 furent introduits comme partie intégrante du plan quinquennal de la Banque mondiale qui a financé le projet de réforme sectorielle (1993/94–1998/99). C'est également à cette même période que la Tanzanie a essayé de se qualifier pour le programme de la Banque mondiale pour l'allègement de la dette pour les (PPTE). Les conditionnalités proposées aux PPTE incluent des réformes macro-économiques qui visent à promouvoir une économie libéralisée, davantage orientée vers le marché et à vocation exportatrice. De telles préoccupations ont sans aucun doute représenté des éléments marquants pour ce qui est du contexte général dans lequel le gouvernement de Tanzanie procéda à la réforme de son Code minier.

Il est également probable que certains diplomates étrangers aient aussi employé d'autres moyens à leur disposition pour encourager la Tanzanie à adopter des lois sur l'investissement et des droits miniers qui répondraient plus étroitement aux intérêts de leurs propres entreprises nationales.¹ Si tel était le cas, il semblerait alors probable que l'orientation de la Politique minière (1997) et celle du Code de 1998 aient été, au moins en partie, influencées par les contributions et les commentaires de diplomates et de fonctionnaires issus des pays occidentaux ayant un intérêt particulier dans l'évolution des politiques minières des nations africaines abondamment pourvues en richesses et produits extractifs.

Une analyse comparative des Codes miniers de la Tanzanie de 1979 et 1998 fournit le contexte nécessaire pour aborder par la suite certaines implications de la réforme de la législation minière tanzanienne.

Comparaison des Lois sur les mines de 1979 et 1998

1. Les conditions de transfert et d'hypothèque des droits miniers ou des permis d'exploitation

Cet enjeu représente une dimension importante de l'environnement que l'on cherche à mettre en place pour attirer l'investissement étranger puisqu'il implique que les

1. Le Haut commissaire canadien pour la Tanzanie au milieu des années 90, tout comme les hauts fonctionnaires de Sutton, la compagnie canadienne qui détenait les droits miniers sur l'énorme propriété d'or à Bulyanhulu, semble avoir accordé une importance particulière au fait d'être présent à la conférence sur « Le cadre légal, la régulation et le cadre fiscal du secteur minier tanzanien » organisée par le ministère de l'Énergie et des Mines qui s'est tenue à Arusha en novembre 1996. Une proposition de révision du Code minier a été présentée pour fins de discussion lors de cette rencontre.

permis d'exploitation seront dorénavant considérés de la même manière que les titres légaux de propriété, réduisant ainsi le risque pour les investisseurs. La loi de 1979 avait instauré plusieurs restrictions concernant le transfert des droits miniers :

- Les transferts de droits miniers doivent être approuvés par le ministre des Mines ; de plus, « le ministre peut donner, ou refuser de donner, son approbation, ou donner son approbation en la soumettant aux conditions qu'il considère nécessaires d'imposer étant donné les circonstances » (notre traduction) ; Section 60 (3). Lors d'un transfert, le ministre peut exiger divers types d'information de la part du demandeur qui devra respecter ces exigences ; Section 61.
- Les transferts de permis de reconnaissance ne sont pas autorisés ; Section 60 (4).
- Le ministre de Mines donnera son approbation lors du transfert d'un permis de prospection ou d'exploitation minière lorsque le cessionnaire n'est disqualifié par aucune des dispositions du Code et quand le cessionnaire est une personne « contrôlant, contrôlée par, ou sous un contrôle commun avec le cédant » (notre traduction) ; Section 60 (5).
- Aucune disposition n'indique que les droits miniers peuvent être hypothéqués.

En comparaison, le Code de 1998 (Section 9) présente les dispositions suivantes :

- Le *détenteur* du titre minier a le droit de *transférer* le titre minier à une autre personne, Section 9 (1) (...) sous réserve du *consentement* de l'autorité qui émet les permis d'exploitation – qui ne peut « ni retenir ou ni retarder son consentement pour des motifs déraisonnables » (notre traduction).
- Le consentement de l'autorité qui émet les permis d'exploitation *n'est pas* exigé si le transfert se fait vers une filiale (la filiale étant définie comme une société qui contrôle directement ou indirectement, ou qui est contrôlée par le demandeur ou bien, qui est contrôlée directement ou indirectement par une société qui contrôle directement ou indirectement le demandeur).
- Le consentement de l'autorité qui émet les permis d'exploitation n'est pas exigé si le transfert se fait vers une banque ou un autre établissement financier par le biais d'une hypothèque ou comme gage de sécurité pour tout prêt ou garantie destiné à des opérations minières.
- Aucun droit minier ne peut être assigné à une personne qui serait disqualifiée d'après le Code.

Avec les dispositions du Code de 1998, on assiste à un changement significatif de la marge de manœuvre entre le gouvernement et le détenteur privé du permis d'exploitation, et ce, au profit du détenteur de permis. Sous la loi de 1979, l'autorité et l'assignation des transferts de titres reposaient sur le ministre des Mines, tandis que la société d'extraction avait des devoirs et des obligations. L'autorité du ministre des Mines résidait dans le pouvoir d'accorder ou de refuser l'autorisation des transferts et dans sa capacité de poser des conditions pour l'acceptation de ceux-ci. Il ou elle n'était pas tenu(e) de fournir les raisons expliquant un refus de transfert et pou-

vait exiger d'un demandeur toute information considérée comme nécessaire afin de prendre une décision concernant la demande. Toutefois, le Code précisait que le ministre « fera » (ce que l'on attend de lui) pour approuver les transferts lorsque la demande de transfert concerne une filiale.

En comparaison, dans le Code de 1998, le détenteur privé d'un permis d'exploitation est davantage placé au poste de commande vis-à-vis des décisions de transfert. Le détenteur du permis d'exploitation a maintenant des droits, tandis que le ministre a des obligations (c'est-à-dire qu'il ne peut pas retenir de façon déraisonnable ou encore retarder le consentement à un transfert). Le langage se transforme et abandonne alors le terme d'« approbation » d'une demande de transfert, pour adopter celui de « consentement » relatif à la décision d'une société privée de transférer un titre minier. Ce changement de terminologie comporte des implications légales claires. De plus, tandis que sous le Code de 1979, l'approbation ministérielle était toujours nécessaire pour les transferts aux filiales, sous le Code de 1998, de tels transferts ne sont plus soumis à l'approbation ou au consentement ministériel et deviennent ainsi un droit ou une prérogative du détenteur de permis d'exploitation. Bien que l'effet sur le nombre de transferts impliquant des filiales puisse être relativement faible, le changement en terme de pouvoir de négociation entre le ministère et les sociétés privées – par exemple, tel qu'il s'applique à d'autres aspects du processus d'approbation des licences, comme les termes de l'Accord de Développement – peut être considérable.

Le changement le plus significatif entre le Code de 1979 et celui de 1998 concerne le droit des détenteurs privés de permis d'exploitation d'utiliser leurs droits miniers comme bien de garantie et de transférer ainsi des droits miniers aux banques ou aux établissements financiers sans avoir à obtenir l'approbation ministérielle ni même le consentement. On permet ainsi aux établissements financiers étrangers d'acquérir des droits miniers en Tanzanie. Ceci représente clairement un changement législatif qui s'opère en faveur des sociétés d'investissement étrangères puisque cette disposition leur offre un nouveau niveau de protection pour leurs activités dans le secteur. Cependant, ce changement législatif peut aussi être considéré comme une érosion significative de la souveraineté tanzanienne dans le domaine minier.

2. Latitude discrétionnaire du ministre de Mines

Les appels de la part de la Banque mondiale et de l'industrie minière en faveur de la mise sur pied de structures légales et régulatrices caractérisées par l'« équité » et la « transparence » peuvent être interprétés comme des efforts visant à réduire la latitude discrétionnaire des représentants gouvernementaux clés concernant l'octroi et la définition des termes des droits miniers. La corruption, le copinage et les retards bureaucratiques sont régulièrement mentionnés pour justifier un plus grand con-

trôle sur la discrétion ministérielle. Cependant, un « biais » nationaliste ou favorisant des enjeux de développement de la part des représentants gouvernementaux qui détiennent un pouvoir discrétionnaire, peut parfois être à l'origine des considérations qui préoccupent peut être davantage la communauté étrangère d'investissement.

Sous le Code de 1979, le ministre des Mines possédait un pouvoir discrétionnaire considérable. Il ou elle avait le droit de juger « dans l'intérêt public », sans que ne soit défini dans le Code la nature même de cet « intérêt public ». Il ou elle pouvait approuver ou suspendre les permis avec ou sans conditions, demander ou exiger que les compagnies fournissent certaines informations et disposait (avec le commissaire des Mines et d'autres fonctionnaires impliqués) d'un droit d'entrée sur les sites miniers, ainsi que du droit d'inspecter les documents des compagnies.

Dans le Code de 1998, la *discrétion ministérielle peut être abrégée et/ou limitée* conformément à l'Accord de Développement, section 10 (2) (b) : “The agreement may contain provisions binding on the United Republic (...) relating to the circumstances or the manner in which the Minister or the Commissioner will exercise any discretion conferred on them by this Act or the Regulations”. De plus, le paragraphe 10 (3) stipule que : “Where this Act or the Regulations confer on the Minister or the Commissioner a discretion, the Minister or, as the case may be, the Commissioner shall exercise that discretion subject to and in accordance with any relevant stipulation contained in a development agreement made under this section”. (Notre soulignement).

Le Code de 1998 crée ainsi une nouvelle entité administrative, le Comité minier consultatif (Mining Advisory Committee), auquel certaines décisions doivent être soumises. Le ministre des Mines devient donc publiquement responsable de toutes les prises de décision qui pourraient être contraires à l'avis du le Comité minier consultatif (Section 20 (4)).

Dans le Code de 1979, le ministre était la seule source d'appel en cas de litige et prenait ainsi les décisions finales dans tous les cas de litige. Dans l'Accord de Développement du Code de 1998, on retrouve à la Section 10 une disposition concernant « le règlement de tout litige par arbitrage international » (notre traduction), c'est-à-dire par le biais de la International Convention for the Settlement of Investment Disputes (ICSID).

Conformément au Code de 1998, le ministre ne peut prendre aucune décision concernant la formulation des dispositions ou leur inclusion dans tout Accord de Développement. De telles décisions devront plutôt être soumises au Comité minier consultatif.

Le Code minier de 1998 représente un changement vers un système de gestion du secteur minier « basé sur les règles », mais des règles selon lesquelles la latitude discrétionnaire du ministre et la possibilité d'interprétation du Code minier de manière à favoriser l'intérêt national sont très réduites. La plupart des décisions deviennent ainsi mécaniques. Mais ce qui demeure le plus significatif en ce qui con-

cerne l'industrie privée dans le secteur, est énoncé à la Section 12 (1) du Code de 1998 qui établit le principe et la mise en pratique du « premier arrivé, premier servi » pour l'attribution de droits miniers.

3. Offre de services publics à l'industrie minière privée

Un des thèmes récurrents de la Banque mondiale concernant la réforme du secteur minier en Afrique réside dans le fait que l'État doit désormais passer du statut de « propriétaire et opérateur » d'entreprises minières à celui de « régulateur, promoteur et fournisseur de services » d'un secteur mené par l'entreprise privée. À cette fin, le Code de 1998 contient une longue section détaillant comment le ministère des Mines doit être organisé et administré et il est encore plus explicite concernant les tâches et les fonctions que doivent accomplir les divers fonctionnaires.

Le Code de 1979 contenait en fait peu d'éléments faisant état des obligations de service que devait fournir le ministère des Mines à l'industrie. Au contraire, c'était plutôt l'industrie privée qui se trouvait placée devant l'obligation de fournir à l'État des données géologiques et des informations. Avec le Code de 1998, cette entente a effectivement été complètement modifiée. La Section 21 stipule qu'« aucune information fournie ou contenue dans un rapport soumis par un détenteur du droit minier ne sera (...) révélée, sauf avec le consentement du détenteur du droit minier » (notre traduction). De plus, le ministère hérite maintenant de la responsabilité légale pour « entreprendre la définition de la configuration géologique de la Tanzanie », « fournir des données concernant la géologie et les ressources minérales de la Tanzanie », « aider les membres du public qui cherchent des informations se rapportant à des questions géologiques » et « fournir un laboratoire, une bibliothèque et les registres d'équipement éventuellement nécessaires pour assurer ces fonctions » (notre traduction), Section 18. Ces services peuvent ainsi être considérés comme une subvention publique destinée à l'industrie minière privée dans un contexte, tel qu'il est noté, dans lequel l'État tanzanien doit pourtant renoncer à un pouvoir discrétionnaire considérable en ce qui concerne le développement de son secteur minier.

4. L'Accord de Développement

L'introduction de la notion « d'Accord de Développement », Section 10 du Code de 1998, représente une particularité entièrement nouvelle dans la législation tanzanienne. Le concept d'Accord de Développement est ailleurs qualifié de « [...] model investment contract for mining ventures, anchored in the mining code and comprising a new fiscal regime as well as other provisions ».¹ Il fournit ainsi aux entreprises

1. World Bank, *Guinea – Mining Sector Investment Promotion Project*, Washington: The World Bank, 1995.

une échappatoire législative pour négocier des taux d'imposition stables pour toute la durée du projet, même advenant des modifications dans les lois fiscales (par exemple, lors d'un changement de gouvernement), et des occasions pour négocier une variété d'autres incitations et de garanties spéciales ; il peut impliquer la possibilité pour les entreprises de renoncer à certaines responsabilités face aux problèmes environnementaux ; et, comme décrit plus haut, il peut avoir préséance et/ou limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités ministérielles.

Ceci est particulièrement évident dans la section du Code minier de 1998 qui expose les termes du « permis minier spécial » (special mining licence), permis de 25 ans applicable aux grandes entreprises minières, intensives en capital (qui sont le plus souvent privées et étrangères). L'Accord de Développement peut limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre relatif à l'approbation des permis miniers spéciaux pour ceux qui sont « non-éligibles à l'application » (c'est-à-dire des personnes ou des sociétés qui ne détiennent pas déjà un permis de prospection ou de rétention), empêcher le ministre de rejeter une demande de renouvellement du permis minier spécial ou limiter les raisons de justification d'un refus, et également limiter la capacité du ministre de rejeter un amendement soumis par une société concernant les termes du permis minier spécial, incluant des conditions telles que les détails du plan de gestion environnementale et la planification de la formation et de l'emploi de Tanzaniens.

Paradoxalement, alors que le Code minier de 1998 représente une législation davantage « basée sur les règles », l'Accord de Développement permet la suspension ou la modification de certaines règles en faveur d'intérêts miniers privés. Enfin, les dispositions établies dans l'Accord de Développement « engagent la République Unie » (section 10 (2)), suggérant ainsi qu'elles puissent être soumises à l'arbitrage.

5. Le droit de l'État d'acquérir des intérêts dans des entreprises minières

La Section 32 du Code de 1979 stipulait que la République Unie de la Tanzanie avait le droit d'acquérir des intérêts dans des entreprises minières ou, plus précisément, « on stipulated terms or on terms to be agreed, an interest in any mining venture, or which constitutes, the prospecting area ». Cette condition pouvait également être incluse dans le permis de prospection. Le Code de 1998 fait tout simplement disparaître ce droit reconnu à l'État.

Parallèlement, et ce fait paraît significatif, tandis que le Code minier de 1979 interdisait expressément aux représentants du ministère des Mines de détenir des actions dans des entreprises minières, ou encore de détenir des permis d'exploitation, cette interdiction est omise dans le Code de 1998. Ce changement semble ouvrir la porte à la possibilité que des fonctionnaires du ministère puissent être amenés à agir au nom d'intérêts privés plutôt qu'au nom des intérêts de l'État ou du

public. De plus, il crée une voie supplémentaire pour les entreprises privées qui chercheraient à influencer les fonctionnaires.

6. Les catégories de droits miniers

Le Code minier de 1979 faisait état de trois (ou plus exactement de quatre) catégories de droits miniers : le permis de reconnaissance (12 mois), le permis de prospection (trois ans) et le permis miniers (maximum 25 ans). On évoquait aussi un « droit de prospection » (12 mois, renouvelable) pour travailler dans des secteurs désignés pour la prospection et l'extraction de minéraux spécifiques « ne nécessitant aucune dépense substantielle, ou l'utilisation de technologie spécialisée » (notre traduction) (c'est-à-dire les secteurs d'activités minières artisanales) et pour faire reconnaître un titre dans de telles régions.

Le Code minier de 1998, quant à lui, fait état de sept catégories de permis : le permis de prospection (cinq ans, renouvelable), le permis de rétention (cinq ans, renouvelable une fois), le permis minier spécial (25 ans, renouvelable), le permis minier (10 ans, renouvelable une fois), le permis minier pour les pierres précieuses (10 ans, renouvelable), le permis primaire de prospection (12 mois, renouvelable) (primary prospecting license) et le permis primaire d'extraction (cinq ans, renouvelable) (primary mining license). Les deux catégories de permis primaires sont essentiellement conçues pour les activités minières artisanales et à petite échelle, tandis que le permis minier spécial (pour des minéraux autres que ceux de construction) et le permis minier (pour des minéraux autres que les pierres précieuses) sont destinés à des activités minières à grande échelle, technologiquement complexes et intensives en capitaux.

Soulignons que les permis miniers primaires (artisanaux) peuvent être convertis, sur demande, en permis minier ou permis minier spécial, notamment en créant une coentreprise (joint venture) avec une compagnie en mesure de respecter les exigences de dépenses annuelles. Ceci suggère toutefois que les terres qui étaient destinées à l'origine à des activités minières artisanales (pour les citoyens tanzaniens) pourraient, avec le temps, être graduellement converties en concessions exclusivement sous la juridiction de compagnies privées (sous contrôle étranger).

7. Les retombées pour le développement national

En 1979, la question des retombées générales pour le développement (par exemple, en termes d'emplois et d'effets d'entraînement économique) était abordée comme partie intégrante de l'évaluation de la présence des entreprises minières et était incluse dans le processus d'approbation de l'octroi de permis d'exploitation. Le Code de 1979 stipulait que les demandes de permis d'exploration et d'exploitation devaient inclure un plan en matière d'emploi et de formation des Tanzaniens. De

plus, en vertu de ce code, les demandes de permis minier devaient proposer un plan indiquant les produits et les services utilisés originaires de la Tanzanie, ainsi que les « exigences d'infrastructures ». (Nous soulignons). Les questions environnementales n'étaient cependant pas considérées comme une priorité.

Le Code minier de 1998 a engendré un nombre significatif de changements subtils dans la façon de concevoir les objectifs de développement nationaux ou de développement durable. Comme nous le démontrerons plus en détail ci-dessous, les changements suivants ont été opérés : « le développement durable » est devenu, au moins en partie, axé sur la protection de l'environnement et des normes environnementales ; la création d'emplois et l'allègement de la pauvreté ne sont désormais mentionnés qu'en relation avec le secteur des mines à petite échelle, bien que ce secteur ne soit pas privilégié dans le Code, lequel, au contraire, est principalement conçu pour attirer les investissements étrangers ; et enfin, les exigences d'approvisionnement en intrants locaux afin de stimuler délibérément des effets d'entraînement économique entre secteurs ont, pour leur part, complètement disparu.

Les règlements environnementaux

Le Code minier de 1998 contient davantage de contraintes réglementaires rigoureuses en matière de respect des normes internationales considérées comme étant « les meilleures pratiques » (of best practice) pour ce qui est de la protection et la réhabilitation de l'environnement dans les régions minières. Les demandes de permis miniers, permis spéciaux et permis pour les pierres précieuses nécessitent chacune la soumission d'une étude d'impact environnemental indépendante ainsi qu'un plan de gestion environnementale. De plus, alors que les demandeurs de permis primaires miniers (pour les activités minières à petite échelle) ne sont pas tenus de soumettre une évaluation d'impact environnemental, le renouvellement de ce type de permis est toutefois partiellement déterminé par la « stricte » conformité avec les règles environnementales et sécuritaires.

De manière similaire aux observations effectuées dans les études de cas sur le Mali et sur Madagascar, on constate l'incapacité de l'État tanzanien à surveiller et à mettre en application les clauses environnementales contenues dans le Code minier de 1998. Étant donné que cette situation est bien connue, nous ne pouvons que spéculer sur les raisons qui expliqueraient que leur inclusion soit autant médiatisée. Au-delà des véritables inquiétudes environnementales, une explication additionnelle pourrait bien résider dans la préoccupation croissante des grandes multinationales minières à apaiser les appréhensions d'un public fort inquiet et bruyant quant aux risques environnementaux liés aux activités minières. De plus, le discours environnementaliste est de plus en plus invoqué par les sociétés minières occidentales pour rehausser leur propre statut en tant qu'entreprises citoyennes (*corporate citizens*) responsables, ayant recours à des pratiques environnementales supérieures en compa-

raison avec les pratiques inadéquates et irresponsables des paysans travaillant au sein des mines artisanales. À titre d'exemple, on invoque souvent la pollution par le mercure résultant du traitement artisanal de l'or. Cette critique de l'activité minière artisanale devient, dès lors, un nouvel argument en faveur d'une réglementation et d'un contrôle des activités de ce secteur, contribuant ainsi à la création de relations paternalistes entre les compagnies occidentales et les groupes locaux œuvrant dans les mines artisanales.

L'emploi

La Politique minière de 1997 (Mineral Policy) de la Tanzanie identifie la création « d'emplois profitables et sûrs dans le secteur minier » et la mise à la disposition de « sources alternatives de revenus en particulier pour la population rurale » comme faisant partie des « défis » nationaux auxquels s'adresse la Politique minière.¹ Le Code minier de 1998 stipule que seuls les citoyens tanzaniens sont éligibles pour l'octroi des permis miniers primaires (c'est-à-dire à petite échelle). En 1999, l'Organisation internationale du travail (OIT) a estimé qu'entre 450 000 et 600 000 mineurs étaient employés dans les mines artisanales de Tanzanie.²

Une partie de l'attention accordée au secteur minier artisanal dans la Politique minière de 1997, comme dans le Code minier de 1998, concerne la qualité de l'emploi offert par ce secteur. Autrement dit, l'amélioration des opportunités de formation, et d'accès au crédit, des services d'encadrement et une réglementation formelle augmenteraient la capacité de ce secteur de réduire la pauvreté et de favoriser le développement social et économique dans les régions rurales. De tels objectifs sont également fortement promus par des organisations internationales telles que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'OIT et la Banque mondiale, et, dans une certaine mesure, par les entreprises minières, bien que ces dernières puissent parfois être davantage motivées par le fait de minimiser les conflits potentiels entre le secteur industriel et le secteur artisanal, afin d'améliorer leur propre image auprès du public, d'entreprises citoyennes responsables et engagées dans la promotion du « développement durable ».

Cependant, la mise à la disposition des paysans tanzaniens œuvrant dans d'autres secteurs économiques (notamment dans l'agriculture) de services d'encadrement a été limitée pendant les deux dernières décennies en raison de la diminution des ressources publiques et des coupes budgétaires liées aux politiques d'ajustement structurel. En effet, une étude récente sur les activités minières artisanales dans la région de la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) notait qu'en Tanzanie : « the government is often unable to control artisanal mining because it

1. United Republic of Tanzania, 1997, *op. cit.*, p. 8, par. 3.1.

2. International Labour Organization (ILO), *Social and labour issues in small-scale mines*, Geneva : ILO, 1999, p. 5.

lacks adequate operational resources to enforce existing regulations ».¹ Or, le simple fait de mentionner dans le Code minier (Mining Act) l'existence de services d'encadrement offerts au secteur artisanal ne représente pas en soi une garantie que ces services seront effectivement assurés. Comment seront-ils d'ailleurs financés ?

La section sur les activités minières de la *Revue des politiques commerciales de la Tanzanie* de l'OMC (2000) révèle ouvertement : « There is no requirement for local participation or equity ownership in a foreign investment. »² Parmi les permis qui permettent une participation étrangère, seules les soumissions pour les permis miniers spéciaux (des permis de 25 ans renouvelables) doivent obligatoirement inclure un plan prévoyant la formation et l'emploi de citoyens tanzaniens. À l'instar du Code de 1979, de tels plans sont alors inclus dans les termes du permis. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, tout Accord de Développement négocié entre une compagnie et le ministère peut limiter la capacité de celui-ci concernant le retrait d'un permis pour des raisons telles que le non-respect des objectifs en matière de création d'emplois. Ainsi, telle que définie dans le Code minier de 1998, la capacité du ministère de l'Énergie et des Mines de rendre les compagnies responsables de l'atteinte des objectifs en matière d'emploi est considérablement plus faible que dans l'ancien Code.

Il est difficile de faire le point de manière globale sur l'impact du Code minier de 1998 concernant l'emploi dans l'industrie minière en Tanzanie. À titre d'illustration des difficultés qui se posent, l'OIT détient des chiffres sur l'emploi dans le secteur informel (artisanal) de la Tanzanie, mais pas dans le secteur minier industriel formel. Cependant, puisque les activités minières modernes et industrielles exigent des investissements financiers importants, c'est-à-dire qu'elles sont intensives en capitaux et non pas en main-d'œuvre, et en considérant que les effets à long terme du Code de 1998 sont d'encourager l'octroi de concessions de plus en plus nombreuses dans les régions riches en minéraux à des compagnies impliquées dans des activités industrielles plutôt qu'artisanales, on obtiendrait ainsi une réduction significative du nombre de personnes employées dans le secteur minier.

De plus, tel qu'il a été souligné précédemment, de nombreux éléments dans le Code de 1998 privilégient les grandes compagnies « expérimentées » et les investisseurs étrangers qui ont démontré qu'ils possédaient la capacité d'exploiter efficacement et de façon rentable les ressources minérales du pays ; en clair, le secteur artisanal ne reçoit pas la même attention que les grands opérateurs qui ont besoin d'investissements importants. Ceci démontre à nouveau l'érosion fort probable du nombre total d'opportunités d'emplois dans le secteur minier tanzanien, à mesure

1. Bernd Dreschler, "Small-scale Mining and Sustainable Development Within the SADC Region", *Mining, Minerals and Sustainable Development*, August 2001, [PDF] http://www.iiied.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_southern_africa.pdf, p. 66.

2. WTO, 2000, *op. cit.*, p. 18, par. 42.

que l'industrie intensive en capitaux se développe dans des régions où s'exerçaient auparavant des activités minières artisanales.

La maximisation des autres retombées des activités minières :

La Politique minière de 1997 de la Tanzanie fait de multiples références à l'importance de lier le secteur minier aux objectifs de développement économiques globaux. La diversification économique, par exemple, devra être partiellement atteinte, selon le document, grâce à la transformation, qui permet d'ajouter de la valeur aux minéraux. La Tanzanie deviendrait ainsi « le centre des pierres précieuses de l'Afrique » avec l'établissement d'une « industrie de taille de pierres précieuses et de bijouterie bien développée ». (Notre traduction). Le Code minier n'offre toutefois que très peu d'appui législatif à ces aspects de la politique minière.

De manière encore plus significative, le Code minier de 1998 ne fait aucune mention d'une quelconque exigence en matière d'achats de biens ou de services locaux. Les accords internationaux de commerce et d'investissement considèrent de plus en plus de telles mesures comme « des exigences de performance » illégales. À cet égard, la législation minière de la Tanzanie a été réformée afin de la rendre compatible avec les Accords de 1994 sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) (TRIMs). Ces derniers considèrent certaines exigences de performance, telles que les clauses relatives au contenu et à l'approvisionnement local, comme étant des violations de l'article du GATT, Art. III – National Treatment Provision. La *Revue des politiques commerciales de la Tanzanie* (2000) de l'OMC stipule que : « The authorities indicate that Tanzania does not have any local content requirements. »¹ Un tel environnement – c'est-à-dire l'environnement de politiques internationales commerciales et de politiques internationales d'investissement – semble entrer en contradiction avec les objectifs de la politique nationale de la Tanzanie, lesquels visent à maximiser les bénéfices pour le pays en développant le potentiel de retombées en amont et aval du secteur minier. Il semble que le gouvernement tanzanien ait, malgré ses déclarations sur une autre vision de son rôle politique, abandonné ou été obligé de renoncer à certains objectifs clés de développement.

Conclusion

Entre 1990 et 1994, le secteur minier artisanal de la Tanzanie a, en moyenne, généré annuellement 30 millions \$US pour les exportations aurifères officielles, ce qui représente une production artisanale d'or de l'ordre 13,84 tonnes.² Ces résultats n'ont été dépassés qu'en 1999, alors que la mine d'or de Bulyanhulu, appartenant à

1. *Ibid.*, p. 41, par. 56.

2. Dreschler, *op. cit.*, p. 81.

Barrick, débutait sa production.¹ En 1992, 76 % de toutes les recettes d'exportations minières aurifères tanzaniennes étaient issues de mines artisanales.² De telles données suggèrent qu'il serait utile de s'interroger sur la nécessité et la pertinence d'une politique minière qui met si vigoureusement l'accent sur la création de conditions pour attirer les investissements directs étrangers. Il est clair que l'activité minière industrielle, qui repose sur une technologie plus sophistiquée, est davantage en mesure d'extraire des minerais en profondeur et d'utiliser des minerais d'une teneur moindre, comparée à l'activité artisanale. Cependant, en Tanzanie, la géologie de la minéralisation de l'or est telle qu'il existe toujours un potentiel considérable pour l'extraction de ressources à petite échelle. Comme le souligne un expert américain à propos de ce pays : "The majority of discoveries [by companies from Australia, Canada, South Africa, Sweden and the UK] to date are focused on near surface deposits grading from 2 to 5 grams per ton."³

Enfin, il est loin d'être certain que les recettes du gouvernement provenant des taxes et des redevances issues de l'activité minière industrielle à grande échelle et sous contrôle étranger permettent effectivement de maximiser les revenus et les retombées dont la Tanzanie pourrait potentiellement se prévaloir pour le développement du pays. D'autres stratégies telles que la transformation sur place du minerai, le développement de services liés aux activités minières et à la fourniture d'équipement, tout comme l'exercice d'un contrôle plus important pour des intérêts tanzaniens dans la propriété des compagnies minières et d'exploration, afin d'assurer qu'une plus grande partie des profits soit retenue localement, représentent toutes des approches qui ont contribué à assurer des retombées économiques plus importantes pour les pays industriels riches en minerais et qui méritent d'être sérieusement prises en compte par les responsables des politiques orientant le développement de l'industrie minière en Tanzanie.

1. *Ibid.*, p. 73.

2. *Ibid.*, p. 81.

3. George Coakley, *The Mineral Industry of Tanzania*, U.S. Geological Survey, 1998, p. 1.

Conclusion

Après une période de libéralisation et de déréglementation qui s'est étendue sur une quinzaine d'années, les nouvelles formes de « re-réglementation » des États et des sociétés d'Afrique introduites à partir du milieu des années 1990 ont certes atteint leur objectif dans la mesure où celui-ci consiste à créer des cadres législatifs et réglementaires propices à attirer l'investissement étranger. En revanche, ce que les études rassemblées ici suggèrent, c'est que ce processus de réforme impulsé par les institutions multilatérales de financement a été beaucoup moins en mesure d'assurer le succès de stratégies de développement durable et de favoriser l'introduction de normes et de règles, que ce soit en matière de protection de l'environnement, de répercussions sociales ou de travail, pour appuyer ces stratégies.

En fait, on peut avancer que les recommandations de la Banque mondiale formulées en 2000 témoignent plutôt de la tendance inverse,¹ prônant un affaiblissement de la base financière de l'État, de sa capacité de contrôler, de faire respecter sa législation et par conséquent, entraînant une perte de légitimité et de souveraineté de l'État.

À cet égard, l'étude préparée pour la Banque mondiale en 2001 et intitulée « *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining* » propose un changement d'orientation de la politique des pays en développement de façon à permettre et à faciliter l'investissement privé pour le développement des ressources.² Trois des sept éléments du changement proposé en vue de créer un contexte propice à l'investissement ont trait à la fonction de réglementation de l'État. La capacité de ce dernier de poursuivre des objectifs de développement est sérieusement compromise par la proposition voulant qu'il se retire encore davantage de la réglementation des principaux instruments macroéconomiques. En outre, la capacité de l'État de garantir que le pays tirerait de façon durable des bénéfices nets de l'exploitation minière et sa capacité à préserver sa souveraineté politique est, dans les faits, menacées d'une manière très directe comme l'indique le contenu des recommandations suivantes :

[Traduction]

- (i) [Réaliser] une réforme économique pour libéraliser le régime général d'investissement (dans les domaines de la fiscalité, du taux de change, des opérations bancaires, du commerce et du travail) et ouvrir tous les secteurs aux investisseurs étrangers.
- (ii) Permettre ou étendre l'accès privé aux ressources auparavant réservées à l'État, *ce qui suppose un renversement majeur de la notion de souveraineté pour de nombreux pays en développement.* (souligné par nous)

1. Van der Veen, *op.cit.*

2. Koh Naito, Felix Remy et John P, Williams, *op. cit.*, p. 6.

- (vi) Réduire les niveaux de redevances ad valorem perçues par l'État.
- (vii) Réduire les taux d'imposition des sociétés et des droits de douane visant les biens d'équipement importés, de façon à les ramener dans une fourchette généralement acceptée.¹

Selon l'étude, on assiste actuellement à un changement fondamental du rôle de l'État en ce qui a trait au développement des ressources naturelles, comme l'illustrent les cas du Chili et de l'Afrique du Sud. Les auteurs de l'étude concluent donc : [Traduction] « au début des années 90, deux pays de l'hémisphère sud, dont les secteurs miniers appuyés par un contexte libéral étaient très florissants, [...] sont devenus des modèles acceptables pour d'autres pays qui pourront en tirer des enseignements pour permettre et promouvoir l'investissement privé dans leur secteur minier ».²

D'une part, on ne saurait nier que les formes actuelles de libéralisation et les cadres réglementaires conçus pour minimiser les risques et offrir un contexte propice à l'investissement expliquent la présence accrue des investisseurs dans le secteur minier. Michael Knuckey, de la compagnie Noranda, confirme cette interprétation pour ce qui est des intérêts canadiens, soulignant que, si les décisions d'investir sont de nature complexe, elles s'appuient en partie sur [Traduction] « des changements dans les systèmes politiques, la libéralisation des politiques relatives aux investissements et l'adoption de nouvelles lois attrayantes sur l'activité minière (qui) ont paru réduire les risques politiques dans bien des endroits qui nous étaient clairement interdits par le passé ».³

D'autre part, il est de plus en plus manifeste qu'un tel degré de déréglementation, en l'absence de la capacité de faire respecter les normes et les règles existantes dans des domaines tels que les recettes d'exportation, la protection de l'environnement ou les répercussions sociales, ne peut qu'aboutir à une confrontation qui n'est ni dans l'intérêt des populations locales, ni de leurs gouvernements, ni de l'industrie.

Compte tenu du degré et des formes de retrait de l'État observé ces vingt dernières années, la question n'est plus de savoir *si* des normes et des règles doivent être définies ni *quelle devrait être la base* de telles normes et règles, mais plutôt *qui* devrait les définir et *de quelle manière* leur application pourrait être garantie.

L'analyse présentée ici suggère que ces questions ne sauraient être réglées uniquement par les intervenants du secteur privé sur une base individuelle. De façon générale, les pages qui précèdent soulignent jusqu'à quel point il n'appartient pas au secteur privé de re-réglementer et de définir à la place de l'État de nouvelles normes

1. *Ibid.*

2. *Ibid.*

3. Michael Knuckey, "Noranda Mining and Exploration: A New World, A New Direction", exposé fait devant l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs et l'Institut canadien des mines et de la métallurgie, section de Toronto, 13 mars 1996, [en ligne] <http://www.noranda.com>. Cité dans : Institut Nord-Sud (INS), *Rapport canadien sur le développement 1998. Les sociétés canadiennes et la responsabilité sociale*, Ottawa : INS, 1998, p. 81.

pour le développement social et le développement économique, notamment par l'entremise d'ONG locales ou internationales. Les questions en jeu sont tellement vastes qu'une telle approche peut fort bien s'avérer improductive et ce, pour plusieurs raisons.

La croissance du secteur minier n'entraînera pas un processus de diversification économique capable de susciter un développement soutenu de longue durée en l'absence de politiques publiques pouvant l'appuyer efficacement. En fait, dans une étude de la Banque mondiale portant sur l'Amérique latine et les Antilles, les auteurs expriment la crainte suivante :

[...] les succès de l'exploration ne vont pas nécessairement se traduire par des mines, des industries connexes, de l'emploi et l'accroissement de la richesse nationale si les conditions requises ne sont pas mises en place.¹

Or, comme le soulignait l'étude effectuée en 1998 par l'Institut Nord-Sud, on ne semble pas pour le moment, pouvoir prouver que ces conditions soient généralement réunies :

Il n'a été mené aucune recherche qui permette de conclure que les investissements miniers du Canada ... concourent à un développement durable. Le transfert de technologies, la création d'emplois, l'apport de capitaux et les recettes d'exportation sont souvent présentés comme les bienfaits de l'investissement multilatéral dans le secteur minier. Nous n'avons cependant trouvé aucune donnée qui prouve des effets globaux en rapport avec ces facteurs.²

Selon l'OCDE, et en ce qui concerne plus particulièrement les normes du travail, il semble que le droit d'association soit inexistant ou sérieusement dénié dans certains pays miniers. À ce sujet, l'étude de l'Institut Nord-Sud nous apprend en effet que dans plusieurs pays d'Afrique où l'investissement minier est important, la réalité s'écarte beaucoup des normes fondamentales du droit du travail.³

Étant donné la nature des questions soulevées ici et le contexte actuel de déréglementation croissante des fonctions de développement de l'État, il est essentiel que les intervenants du secteur privé ne se substituent pas aux autorités publiques, mais qu'ils reconnaissent plutôt les effets négatifs des tendances actuelles, qui ne sont à l'avantage ni des investisseurs étrangers ni des populations locales.

En l'absence de capacité du côté des États locaux d'élaborer et de faire observer des normes et des règles, les questions de par *qui et de quelle manière* ces tâches seront effectuées revêtent une importance particulière.

1. World Bank, *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean : Executive Summary*, World Bank Technical Paper No. 345, Industry and Energy department, 1996, [PDF] <http://www.worldbank.org>, p.3. Cité dans INS, *op.cit.*, p. 78.

2. *Ibid.*, p. 84.

3. *Ibid.*, p. 87.

À court terme, puisque la solution ne saurait venir simplement des entreprises privées à titre *individuel* et vu les risques réels d'une détérioration de la situation actuelle, divers types de mesures pourraient être prises.

En l'absence d'un cadre réglementaire international et tant qu'un tel cadre n'aura pas été mis en place, les entreprises pourraient se conformer aux prescriptions suivantes :

1. Signer un protocole ou une convention concernant la conduite de leurs activités, basé sur le « Projet sur les normes de responsabilité en matière de droits de l'homme à l'intention des sociétés transnationales et autres entreprises commerciales » rédigé par la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (ONU). Ces principes devraient être renforcés par la mise sur pied d'un conseil de surveillance fort et indépendant et de règles pour leur observation, si l'on veut qu'ils servent de base à un cadre réglementaire international dûment reconnu liant les États et les entreprises.
2. Mettre en œuvre les « Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales » et veiller à ce que les points de contact nationaux aient plus de poids, en ayant notamment le pouvoir d'effectuer des contrôles et de faire observer les règles. L'admissibilité aux diverses garanties et au crédit à l'exportation accordés par les gouvernements du Nord devrait être conditionnelle à l'acceptation de l'entreprise de mettre en œuvre les Principes directeurs de l'OCDE.

De façon générale :

3. Les pays qui accueillent des sociétés minières internationales devraient élaborer des principes directeurs définissant la responsabilité sociale des entreprises. Ces principes directeurs devraient faire état des indices établis concernant la responsabilité sociale des entreprises, tels que ceux présentés dans le document « Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », ou encore les normes établies par le Conference Board of Canada ou les indices proposés, par exemple, dans le document « *Bench Marks* » du Comité inter-églises sur les responsabilités des entreprises. Pour garantir l'efficacité d'une telle démarche, il faudrait mettre en place des mécanismes assurant le contrôle et l'observation de ces principes directeurs, avec la collaboration des intéressés dans les pays et dans les collectivités minières concernés.
4. Les bourses des pays où des sociétés minières sont enregistrées pourraient imposer des obligations d'information concernant la responsabilité sociale des entreprises, sur le modèle des lignes directrices touchant la gouvernance des entreprises. Dans leur déclaration d'inscription à la cote, les entreprises devraient être tenues de faire état, dans leur rapport annuel ou dans leur circulaire d'information annuelle, de leur approche vis à vis de leur responsabilité sociale et de fournir une évaluation de la mesure dans laquelle leurs pratiques respectent les lignes directrices concernant la responsabilité sociale de l'entreprise énoncées dans les règles fixées par la bourse pour la déclaration d'inscription à la cote, et d'expliquer les écarts éventuels.

Toute forme de soutien public accordé à une entreprise minière devrait être conditionnelle à la capacité de celle-ci de démontrer sa stricte conformité aux lignes directrices touchant la responsabilité sociale des entreprises.

Enfin, étant donné le manque de ressources financières et techniques, et par conséquent, l'incapacité de bon nombre d'États africains d'exercer un contrôle et de faire respecter leurs normes, c'est le pays d'origine des entreprises ayant des activités à l'échelle internationale qui devrait assumer la responsabilité de garantir le respect des normes et des règles découlant de ces principes directeurs. Le fait que de telles pratiques aient déjà commencé à être mises en œuvre par plusieurs pays scandinaves et soient recommandées dans le document « Guidelines for European Enterprises Operating in Developing Countries » (1998) de l'Union européenne démontre la faisabilité de telles mesures. À cet égard, il est nécessaire d'aller au-delà de l'adoption de codes d'éthique et de lignes directrices volontaires et d'établir des mécanismes permettant un contrôle indépendant ainsi qu'une exécution obligatoire.

Toutefois, la responsabilité de définir, de contrôler et de faire respecter les normes et les règles doit ultimement revenir aux gouvernements locaux et aux collectivités concernées. Le processus actuel de redéfinition du rôle de l'État prévoyant l'adoption de cadres législatifs et financiers de plus en plus libéralisés et normalisés, afin de créer un contexte propice à l'investissement, mais aux dépens de la capacité de celui-ci de faire face aux défis que pose le développement, n'est ni viable, ni dans l'intérêt des populations locales, ni dans celui des investisseurs étrangers.

BIBLIOGRAPHIE

Publications officielles

- Banque Mondiale, USAID, Coopération suisse, UNESCO, UNDP et WWF, *Madagascar : Plan d'action environnemental. Document de synthèse générale et propositions d'orientations*, version préliminaire, vol. 1, juillet 1988.
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1990*, Paris : Éditions Économica pour la Banque mondiale, 1990.
- Banque mondiale et Office national de l'environnement (ONE), *Évaluation par les bénéficiaires du Programme environnemental I (PE1)*, MIARA-MITA, novembre 1995.
- Banque mondiale, *Le Partenariat Madagascar – Banque mondiale*, Direction des Opérations pour Madagascar, Comores, Maurice et Seychelles, Antananarivo : Banque mondiale, 2002.
- Centre français du commerce extérieur, *Le point sur les privatisations au Mali*, MAJ, décembre 2001, [en ligne] <http://www.izf.net/izf/Opportunités/privatisations/mali.htm>.
- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur le commerce et le développement 1993*, Genève : CNUCED, 1993.
- Ghana, *Minerals and Mining Law*, Provisional National Defence Council Law (PNDCL 153), 1986.
- International Development Agency (IDA) Supervision Team, *Aide Memoire on Ghana Mining Sector Development and Environment Project*, Supervision Mission, 2 au 16 mai 2001.
- International Labour Organization (ILO), *Social and labour issues in small-scale mines*, Genève : ILO, 1999.
- Onorato, William T., Fox, Peter and John E. Strongman, *World Bank Group. Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries*, World Bank Technical Paper No. 405, Washington D.C.: The World Bank, 1998.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Mali. African Economic Outlook*, 10 janvier 2002, [PDF] <http://www.oecd.org/pdf/M00039000/M00039350.pdf>.
- Quit Madagascar Minerals S.A. (QMM), *Projet ilménite – Étude d'impact social et environnemental*, Antananarivo, mai 2001.
- République de Guinée, *Plan national d'action pour l'environnement (PNAE)*, Conakry, décembre 1993.
- République de Guinée, *Plan national d'action pour l'environnement (PNAE)*, Montpellier : Parc Scientifique Agropolis, septembre 1994.
- République démocratique de Madagascar, Ministère de l'Économie et du Plan, *Charte de l'Environnement*, Antananarivo, décembre 1990.
- République démocratique de Madagascar, Ministère de l'Énergie et des Mines, *Déclaration de politique minière*, Antananarivo, 28 mai 1998.
- République du Mali, *Code minier : ordonnance no 34/CMLN*, 3 septembre 1970.
- République du Mali, Ministère des Finances, « Avantages du code minier », TecSult, 8 juin 2002, [en ligne] <http://www.tecsult.com/EducMana/afriweb/mali/cdminier.htm>.
- Société financière internationale (International Finance Corporation – IFC), *Profil du Mali*, [en ligne] <http://www.ifc.org/abn/cic/mali/french/prof.htm>.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Management of Natural Resources and the Environment in Zimbabwe : The Case of Gold*, prepared for UNCTAD by Oliver Maponga and Anderson Mutemererwa, Genève : UNCTAD, 8 février 1995.
- UNCTAD, “State Participation and Privatization in the Minerals Sector”, report by UNCTAD Secretariat, 30 août 1995.

- UNCTAD, *An Investment Guide to Mali*, United Nations in collaboration with Price Waterhouse Coopers, New York and Geneva : Internet edition UNCTAD, janvier 2001, [PDF] <http://www.unctad.org/en/docs//poiteit24.en.pdf>.
- United Republic of Tanzania, Ministry of Energy and Minerals, *Mineral Policy of Tanzania*, Dar es Salaam, 1997.
- United States Geological Survey, 1998. George Coakley , *The Mineral Industry of Tanzania*.
- World Bank, *Strategy for African Mining*, World Bank Technical Paper No. 181, Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Division, Washington D.C. : The World Bank, 1992.
- World Bank, *Mineral Sector Development Technical Assistance Project: Tanzania*, Geneva: World Bank, 1993.
- World Bank, *Guinea – Mining Sector Investment Promotion Project*, Geneva: World Bank, 1995.
- World Bank, *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean : Executive Summary*, World Bank Technical Paper No. 345, Industry and Energy department, 1996, [en ligne] <http://www.worldbank.org>.
- World Bank, *Madagascar Second Environmental Programme*, Staff Appraisal Report No. 15952-MAG, Environment Division and Indian Ocean Department, Africa Region, Washington D.C. : The World Bank, 27 octobre 1996.
- World Bank, *Mining Sector Investment Promotion Project*, Report No. 15291-GUI, Industry and Energy Division, Western Africa Department, Africa Region, Washington D.C. : The World Bank, 10 mai 1996.
- World Bank, *Project Appraisal Document for a Mining Sector Reform Project*, Report No. 17788-MAG, Washington, D.C. : The World Bank, June 2, 1998.
- World Bank, *Madagascar at a glance*, Washington, D.C. The World Bank, 2000.
- World Bank, *Madagascar at a glance*, Washington, D.C. The World Bank, 2001.
- World Bank, *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty*, New York : Oxford University Press for the World Bank, 2001.
- World Bank, *Madagascar at a glance*, Washington, D.C. : The World Bank, 2002.
- World Bank, *Agenda for African Mining in the 1990s*, Washington : The World Bank, 2002.
- World Bank Group, *Countries : Mali*, avril 2002, [en ligne] <http://www.worldbank.org/afr/ml2.htm>.
- World Bank Group and International Finance Corporation (IFC), “Mining Regional Strategies: Africa”, 2003, [en ligne] http://www.worldbank.org/ogmc/mining_africa.htm.
- World Trade Organisation (WTO), “Diversification of exports should strengthen Mali’s trade”, *Trade Policy Reviews*, Press Release, PRESS/TPRB/88, Secretariat and Government Summaries, 13 novembre 1998, [en ligne] http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp88_e.htm.
- WTO, *Trade Policy Review of Tanzania*, Genève : WTO, 2000.

Livres

- Addo, Micheal K., *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Grande-Bretagne : Kluwer Law International, 1999.
- Akabzaa, Thomas M., *Boom and Dislocation. The Environmental and Social Impacts of Mining in the Wassu West District of Ghana*, Ghana : Third World Network Africa, 2000.
- Clapp, Jennifer, “Global Economic Factors in Africa’s Environmental Crisis,” sous la direction de Amadou Sesay et Sola Ankinrimade, *Africa in the Post-Cold War International System*, Londres : Printer, 1998.
- Falloux, François et Lee Talbot, *Crise et opportunité. Environnement et développement en Afrique*, Paris : Maisonneuve et Larose et ACCT, 1992.
- Goodman, Steven M. and Bruce D. Patterson, *Natural Change and Human Impact in Madagascar*, Washington et Londres : Smithsonian Institution Press, 1997.
- Gosselin, Claudie et Bani Touré, « Cohérence des politiques et interventions canadiennes dans la lutte contre la pauvreté : le cas du Mali », Ottawa : Institut Nord-Sud, novembre 2000.
- Hammouda, Hakim Ben, *L'économie politique du post-ajustement*, Paris : Karthala, 1999.

- Institut Nord-Sud (INS), *Rapport canadien sur le développement 1998. Les sociétés canadiennes et la responsabilité sociale*, Ottawa : INS, 1998.
- Langrand, Olivier, *Guide to the Birds of Madagascar*, New Haven (Connecticut) : Yale University Press, 1990.
- Mittermeier, R.A. et al., *Lemurs of Madagascar*, Washington, D.C. : Conservation International, 1994.
- Naito, Koh et Felix Remy, *Mining Sector Reform and Investment and Investment : Results of a Global Survey*, Londres : Mining Journal Books Ltd., 2001.
- Naito, Koh, Remy, Felix et John P. Williams, *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining*, Londres : Mining Journal Books Ltd, 2001.
- Nicoll, Martin E. et Olivier Langrand, *Madagascar : revue de la conservation et des aires protégées*, Gland (Switzerland) : World Wildlife Fund, 1989.
- Sarrasin, Bruno, *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique. La Banque mondiale face à la critique*, Paris : L'Harmattan, 1999.
- Sarrasin, Bruno, *Élaboration et mise en œuvre du Plan d'action environnemental à Madagascar (1987-2001) : construction et problèmes d'une politique publique*, thèse de doctorat en science politique, Université de Paris 1, 2002.
- Streeten, Paul et al., *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, New York : publié par Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1981.
- Wilson, E. O. and F. M. Peters, *Biodiversity*, Washington, D.C. : National Academy Press, 1988.

Articles

- Andersen, Kathleen, "Mining, privatization and the environment", *Journal of Mineral Policy, Business and Environment, Raw Materials Report*, publié par Raw Materials Group, Stockholm, vol. 11, no 3, 1995.
- Anikpo N'Tame, Émilienne, « L'Afrique face au futur : L'Afrique va-t-elle vers une catastrophe écologique à l'horizon 2025 ? Quelles options stratégiques prendre ? », *African Development Review*, Special Issue on Africa and the Future, vol. 7, no 2, décembre 1995.
- Aryee, B.N.A., "Ghana's Mining Sector : Its Contribution to the National Economy", *Resources Policy* 27, 2001.
- Associates for International Resources and Development (AIRD) and École nationale de l'administration du Mali, *The Value of Gold for the Republic of Mali*, Cambridge, 3 avril 2002, [PDF] <http://www.andover.edu/aep/papers/faculty/maligold.pdf>.
- Bailey, Stewart, "Gold Producers Struggle to Keep Up", *Miningweb*, Miningweb Review for March 2002, Johannesburg, 21 février 2002, [en ligne] <http://www.miningweb.co.za>.
- Biersteker, Thomas J., "Reducing the Role of the State in the Economy : A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions", *International Studies Quarterly*, vol. 34, 1990.
- Campbell, Bonnie and Trevor Parfitt, "Virtual Adjustment : Whose Reality ?", *Review of African Political Economy*, vol. 22, no 63, mars 1995.
- Campbell, Bonnie, "Environmental Policies, Mining and Structural Adjustment in Guinea", *Journal of Mineral Policy, Business and Environment. Raw Materials Report*, publié par Raw Materials Group, Stockholm, vol. 13, no 1, avril 1998, p. 34-44.
- Dembele, Soulemayne, « Environnement au Mali. ONG : partenaires ou prestataires de services ? », Info-CCA, *Bulletin de liaison du Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali*, no 152, Bamako, septembre 2000.
- Dreschler, Bernd, "Small-scale Mining and Sustainable Development Within the SADC Region", *Mining, Minerals and Sustainable Development*, août 2001, [PDF] http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_southern_africa.pdf.
- Economist Intelligence Unit, *Country Report*, 3rd quarter, 1996.
- Emerson, Craig, "Mining Enclaves and Taxation", *World Development*, vol. 10, no 7, 1982.
- Glewwe, Paul and Jacques Van Der Gaag, "Identifying the Poor in Developing Countries : Do Different Definitions Matter ?", *World Development*, vol. 18, no 6, 1990, p. 803-814.

- Inconnu, "Malian Government Adopts New Mining Code", *Panafrican News Agency*, 5 août 1999, [en ligne] <http://allafrica.com/stories/199908050013.html>.
- Inconnu, "Mali Poised to Become Third African Gold Producer", *Panafrican News Agency*, édition Internet, 3 août 2000, [en ligne] <http://allafrica.com/stories/200008030336.html>.
- Inconnu, « Le nouveau code minier adopté », *MaliNews*, édition Internet, mai 2000, [en ligne] <http://www.multi-canal.com/mali/mali052000.html>.
- Inconnu, « Ressources minières : 55 tonnes d'or et un secteur en expansion », *Le Soleil*, Dakar, 15 mars 2002, [en ligne] <http://fr.allafrica.com/stories/200203150301.html>.
- Keatley, Mark, "Africa's Gold Potential", discours de la *Policy Division of the International Finance Corporation*, présenté au *World Gold Conference*, Londres, 22 juin 1992.
- Keitha, Seydou, *Étude sur les mines artisanales du Mali*, septembre 2001, [PDF] http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_mali_fr.pdf.
- Knuckey, Michael, "Noranda Mining and Exploration : A New World, A New Direction", exposé fait devant l'*Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs* et l'*Institut canadien des mines et de la métallurgie*, section de Toronto, 13 mars 1996, [en ligne] <http://www.noranda.com>.
- "Mining Sector – Too much Concession ?", *Business Watch*, vol. 2, no 1, janvier 1998.
- "Mining Taxation Regimes", *Mining Journal*, 8 décembre 2000, p. 451–452.
- Morris, David, "Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index", *Pergamon Policy Study*, no 42, New York : publié par Pergamon pour le Overseas Development Council, 1979.
- Nolet, Geneviève, *Envirobref*, Institut des Sciences de l'Environnement, Université du Québec à Montréal, février-mars 2001.
- Sarrasin, Bruno, « Les coûts sociaux de l'ajustement structurel en Afrique subsaharienne : évolution des critiques externes et des réponses de la Banque mondiale », *Revue canadienne des Études africaines*, vol. 31, no 3, printemps/automne 1997, p. 517–553.
- Sarrasin, Bruno, « Madagascar : un secteur minier en émergence, entre l'environnement et le développement », *Afrique contemporaine* (La Documentation française), no 208, 2004.
- SOGEMA, *Extraits du protocole d'entente entre le Canada et le Mali* [en ligne] http://www.crcsogema.com/pamori/projet_4.html#entente.
- Van der Veen, Peter, "The World Bank Experience. Lessons From 10 Years of Mining Sector Reform : The Road Traveled", *Mining Taxation Workshop*, Mining Department, Washington D.C. : The World Bank, 4–5 avril 2000.