



GRUPE DE RECHERCHE  
ET D'INFORMATION  
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain  
B – 1030 Bruxelles  
Tél. : +32 (0)2 241 84 20  
Fax : +32 (0)2 245 19 33  
Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org)  
Twitter : [@grip\\_org](https://twitter.com/grip_org)  
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du [Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles](#).

NOTE D'ANALYSE – 27 novembre 2015

HUBERT Nicolas & KUPPER Claire. *Nouveau code minier au Burkina : de l'or au bénéfice de tous ?*, Note d'Analyse du GRIP, 27 novembre 2015, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1872>



# NOTE D'ANALYSE

## NOUVEAU CODE MINIER AU BURKINA : DE L'OR AU BÉNÉFICE DE TOUS ?

Par **Nicolas Hubert & Claire Kupper**

27 novembre 2015

### Résumé

Le Burkina Faso est considéré comme l'un des pays les plus pauvres du monde. Ses stratégies de développement sont essentiellement axées sur l'exploitation industrielle de ses ressources naturelles. La production aurifère est devenue, depuis 2009, la principale source de croissance du pays, bien qu'elle n'ait pas réussi à amorcer le levier économique nécessaire à l'amélioration des conditions de vie des populations. Pour y remédier, le gouvernement de transition a adopté un nouveau Code minier en juin 2015. Cette note se penche sur l'évolution de ce secteur afin de déterminer dans quelle mesure les avancées de ce nouveau Code minier contribueront à faire de l'or le levier de développement socio-économique durable, ce qu'ambitionne le Burkina Faso à l'horizon 2025?

### Abstract

#### **Burkina's new Mining code: a share of gold for everyone?**

Burkina Faso is one of the poorest countries in the world. Its development strategies are focused mainly on the industrialization of its natural resources. Gold mining has become, since 2009, the country's main source of economic growth, even though it has failed to initiate the economic leverage needed to improve the living conditions of the population. In order to solve this issue, the transitional government has adopted a new Mining Code in June 2015. This note studies the evolution of this sector so as to determine to what extent the new Mining Code may contribute in making gold the lever of sustainable socio-economic development, which Burkina Faso aspires for 2025?

## L'or comme levier de développement

Dès 2009, soit deux ans à peine après l'inauguration du premier site d'exploitation industriel privé, l'or est devenu la première source de devise du pays. Il a ainsi détrôné le coton, jusqu'alors considéré comme « l'or blanc » du Burkina Faso. La production aurifère, passée d'une tonne en 2007 à 36,5 tonnes<sup>1</sup> pour l'année 2014, a hissé le pays, – depuis janvier 2013 – à la quatrième place des producteurs d'or du continent, derrière l'Afrique du Sud, le Ghana et le Mali.

L'essor de l'exploitation minière – dont l'or est le fleuron – est le résultat d'une politique de libéralisation du secteur assorti de mesures et de dispositions fiscales incitatives depuis la mise en place du Code minier de 2003.

Cette libéralisation du secteur minier<sup>2</sup> a permis au Burkina Faso de connaître, depuis la fin des années 1990, une période de forte croissance économique. Malgré un repli de la croissance en 2013 à la suite de la chute des cours de l'or sur le marché international, son taux de croissance oscille entre 5 et 7 %.

Le pays peine néanmoins à transformer cette réussite en un véritable développement socio-économique. Son Indice de développement humain (IDH) est constamment classé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) comme l'un des plus faibles au monde<sup>2</sup> et son Produit intérieur brut (PIB) par habitant demeure nettement inférieur à la moyenne régionale<sup>3</sup>. Ces dernières années, des mouvements de contestation ont appelé à l'amélioration des conditions de vie, à une meilleure intégration socio-professionnelle et une redistribution plus équitable des richesses nationales. Au lendemain du renversement de Blaise Compaoré fin octobre 2014, le gouvernement de transition a annoncé la création d'une commission de réévaluation des contrats miniers<sup>4</sup> dans la perspective d'assainir le secteur et de répondre aux aspirations de la population. Fortement encouragé par la société civile, le gouvernement a également entrepris la relecture du Code minier de 2003 dans le but d'établir une répartition plus équitable des revenus issus de l'exploitation des ressources. Cette note se penche sur ce secteur et en cartographie les atouts, les contraintes et les défis. L'adoption d'un nouveau Code minier et l'octroi d'une contribution de 1 % des bénéfices des industries minières au développement local fera-t-il de l'or le levier de développement socio-économique durable, comme l'ambitionne le pays à l'horizon 2025<sup>5</sup>?

---

1. Selon le compte-rendu du Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> avril 2015, ce chiffre représente une augmentation de 12 % par rapport à la production de 2013.

2. Ministère burkinabé de l'Environnement et du développement durable, « Plan de Préparation à la REDD (R-PP – Burkina Faso) », avril 2012, p. 45.

3. Fonds monétaire international, « Burkina Faso : évaluation ex post de l'application de programmes sur longue période », Rapport du FMI n°13/228, juillet 2013, p. 6.

4. « [La transition veut passer à la loupe les contrats miniers](#) », *Ecofin*, 27 novembre 2014.

5. Politique sectorielle des mines 2014-2025, ministère des Mines et de l'Énergie, Burkina Faso, mai 2013.

## 1. La libéralisation du secteur aurifère au cœur de sa croissance

À l’instar d’autres pays d’Afrique de l’Ouest, le Burkina Faso pratique l’orpaillage – l’exploitation artisanale de l’or – probablement depuis le XV<sup>e</sup> siècle. Ce secteur a connu un engouement dans les années 1970, lorsque les populations se sont détournées de l’agriculture à la suite des grandes sécheresses.

Aujourd’hui, le ministère des Mines estime à plus d’un million le nombre de personnes vivant de l’exploitation artisanale (pour environ 17 millions d’habitants) sur plus de 600 sites répertoriés. Cependant, la nature même de l’activité ne permet pas de la quantifier avec précision : les sites étant par nature éphémères cela entraîne des mouvements fréquents de population. Mais si l’exploitation artisanale procure une activité économique non négligeable à la population principalement rurale, elle ne représente qu’environ 3 %<sup>6</sup> de la production aurifère totale du pays et sa contribution au budget de l’État est quasi insignifiante car elle reste en grande partie non déclarée<sup>7</sup>.

Il en va tout autrement de la production industrielle qui constitue une composante importante de la croissance économique du Burkina Faso. Les recherches géologiques entreprises durant les années 1970 et 80 ont débouché sur le lancement de l’exploitation à petite échelle. Dès 1996, le pays a adopté une politique sectorielle suivie un an plus tard du premier code minier.

Encouragé par les cycles d’ajustement structurels<sup>8</sup> de la Banque mondiale depuis 1991, puis dans les années 2000 par son Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), le Burkina a misé comme bon nombre d’autres pays de la région sur son secteur minier perçu, par les instances économiques internationales, régionales et sous régionales, comme un fort potentiel de levier de développement économique. Ces dernières ont par conséquent fortement incité le pays à intensifier ses efforts afin de dynamiser le secteur<sup>9</sup>.

---

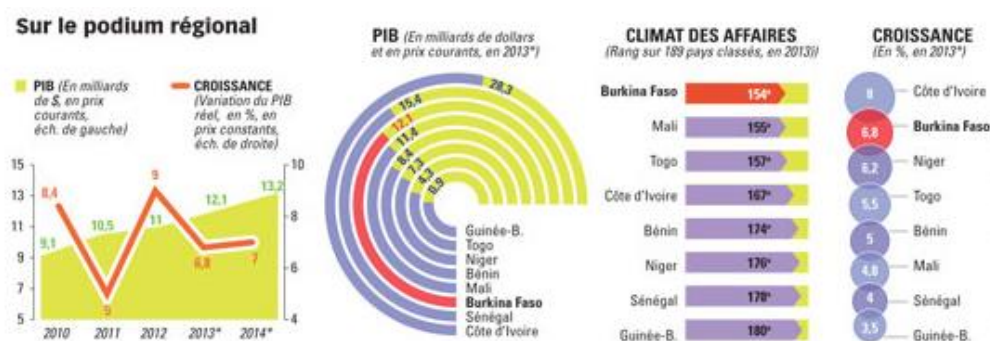
6. Soit environ une tonne d’or par an. Rapport de conciliation des paiements des sociétés minières à l’État et des recettes perçues par l’État desdites sociétés pour l’exercice 2012, Rapport ITIE, Moore Stephens, décembre 2014, p. 9.

7. La place des ressources minières dans l’économie du Burkina Faso, Communication du ministère de l’Économie et des Finances à la 1<sup>e</sup> réunion des CNPE (Comité national de politique économique), juillet 2013. Selon le FMI (*op cit*, p. 9), 8 à 10 tonnes d’or artisanal ont été revendues à l’étranger en 2011 notamment dans les pays voisins où les taxes sont moins élevées.

8. Andrew Lawson, Mailan Chiche et Idrissa Ouedraogo « Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques au Burkina Faso 2001-2010 », Rapport d’étude de cas pays ASDI-BAD-DANIDA, juin 2012, p. 33. ; Banque Mondiale. « *Increasing local procurement by the Mining Industry in West Africa* », Rapport n°66585-AFR, janvier 2012, page vii ; Organisation pour le renforcement des capacités de développement.

9. La Vision du régime minier de l’Afrique en 2050 de l’Union Africaine met notamment en avant la nouvelle stratégie africaine de développement et d’industrialisation, exclusivement basée sur l’exploitation des ressources naturelles. La CEDEAO et l’UEOMA s’accordent sur ces perspectives de développement macro-économique et développent en parallèle des stratégies de développement connexes, essentiellement basées sur l’exploitation des ressources extractives.

Les nombreuses mesures pour améliorer son climat des investissements ont fait du Burkina un des meilleurs réformateurs au monde<sup>10</sup>.



Le Burkina Faso par rapport à ses voisins (Source : FMI, Banque mondiale, Doing Business 2014)

Le Code minier de 1997 qui a été revu en 2003<sup>11</sup>, illustre – par sa politique fiscale incitative – la volonté du gouvernement d’attirer les investissements étrangers nécessaires à l’exploitation des ressources mais dont le pays ne dispose pas. L’élaboration des réformes s’effectue dans un climat de forte concurrence avec les autres pays<sup>12</sup> de la région richement dotés en ressources naturelles. Chaque pays décidant alors d’abaisser ses « contraintes fiscales » et normes sociales<sup>13</sup> afin d’offrir les meilleures conditions aux investisseurs étrangers.

### 1.1. Une production soutenue par une politique dynamique

Cette stratégie d’ouverture appuyée par la hausse continue des cours mondiaux de l’or entre 2000 et 2012 s’avère efficace et porte ses fruits rapidement. La mise en exploitation industrielle des mines démarre en 2007 et engendre une progression spectaculaire de la production. De 0,7 en 2007 celle-ci grimpe à 30,17 tonnes en 2012. Le Burkina se positionnant ainsi derrière le Mali dont la production avoisine les 50 tonnes pour l’année 2013<sup>14</sup> mais se situe encore très loin des 107 tonnes produites en 2013 par le Ghana<sup>15</sup>. Cette même année, le Burkina comptabilisait 7 mines d’or industrielles en activité, 11 permis d’exploitation industrielle, 195 autorisations d’exploitation artisanale traditionnelle et 687 permis de recherche, ce qui témoigne d’un engouement pour ce secteur et de la nécessité d’accompagner son essor.

10. ITIE Burkina Faso, Rapport sur les procédures convenues relatives aux recettes minières perçues par l’État pour les années 2008 et 2009, mars 2011, KPMG, p. 13.

11. Burkina Faso, Code minier, Loi n° 031-2003/AN du 8 mai 2003.

12. « Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique », Document de recherche 3, GRAMA, Nordic Africa Institute, Uppsala 2004.

13. ORCADE, « Étude diagnostique du cadre institutionnel et juridique de l’activité minière industrielle au Burkina Faso : cas de Poura et Essakane », octobre 2006.

14. « Mali : une augmentation de 2 % de la production d’or en 2013 », Agence Ecofin, 29 janvier 2014.

15. « Au Ghana la production d’or passera à côté de l’objectif de l’année 2014 », Agence Ecofin, 30 avril 2014.

La vision de la politique sectorielle des mines<sup>16</sup> élaborée en 2013 par le ministère de tutelle du précédent gouvernement, se situe dans le sillage de l'ambition du Burkina impulsée depuis deux décennies : maintenir le secteur minier compétitif et attractif pour les investisseurs afin de devenir en 2025 un véritable levier de développement économique et social durable. Le caractère « durable » apparaît toutefois comme une nouveauté.

Les objectifs de cette politique répondent à la volonté de promouvoir les zones minières en pôles de croissance dont le secteur privé est considéré comme le principal moteur<sup>17</sup>.

## 1.2. De la promotion des investissements...

L'investissement nécessaire à l'exploitation industrielle des mines et la politique incitative envers les investissements directs étrangers (IDE), ont déterminé le profil des opérateurs : les sept mines d'or opérationnelles au Burkina sont exploitées par des groupes internationaux<sup>18</sup>. L'État ne détient que 10 % des parts à titre gratuit selon la législation. Il doit donc veiller à la mise en place d'un système de taxation efficace afin de tirer bénéfice de l'exploitation de ses ressources. Mais le dilemme est perpétuel entre le besoin d'attirer les investisseurs par une fiscalité avantageuse et la nécessité d'obtenir de meilleurs rendements pour l'État. En concédant des exonérations fiscales<sup>19</sup>, le code minier de 2003 positionnait clairement le choix du Burkina.

Les exonérations accordées au secteur ont représenté 1,1 % du PIB en 2012<sup>20</sup>. De plus, le taux d'imposition appliqué aux entreprises minières demeurait préférentiel<sup>21</sup> : l'impôt sur le bénéfice (17,5 %) était le plus faible de la zone (Niger 35 %, Ghana 33 %, Mali 25 %). D'après le FMI, les réformes administratives et l'adoption de nouvelles politiques fiscales en 2010 ont cependant permis au pays de mobiliser davantage de recettes<sup>22</sup>.

Les recettes des ressources extractives, même générées en quantité suffisante, n'assurent pas automatiquement une affectation équitable. Au Burkina, jusqu'à l'adoption du nouveau code minier, les recettes fiscales étaient intégrées dans un compte unique, sorte de pot commun du Trésor de l'État. Cette pratique assure une plus grande flexibilité dans l'allocation des dépenses publiques mais augmente le risque de dépenses non prioritaires et en limite la traçabilité. Des représentants du ministère de l'Économie et des Finances estimaient à ce sujet que « ces ressources devraient en grande partie être canalisées vers

---

16. Burkina Faso. Politique sectorielle des mines 2014-2025, ministère des Mines et de l'Énergie, mai 2013.

17. Burkina Faso, SCADD, La Stratégie de croissance accélérée et de développement durable 2011-2015, p. 39.

18. Profil des sociétés : Canada (3), Grande-Bretagne (2), Russie (1), Barbade (1).

19. Trois chapitres du Code minier de 2003 sont consacrés aux avantages fiscaux : le Code accorde ainsi des exonérations pour la phase d'exploration et de construction et des exonérations temporaires pour la phase d'exploitation et de construction du site minier.

20. ITIE Burkina Faso, Rapport de conciliation des paiements des sociétés minières à l'État et des recettes perçues par l'État desdites sociétés pour l'exercice 2012, décembre 2014, p. 19.

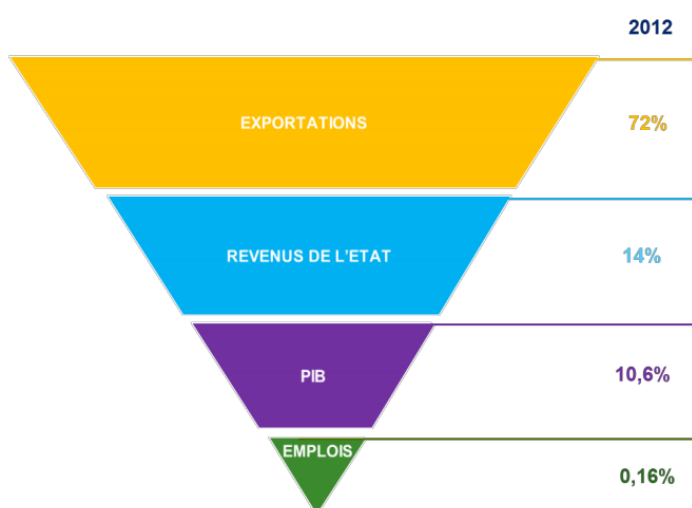
21. *Idem*.

22. FMI, *op. cit.*

des investissements structurants qui survivront même après l'épuisement total des ressources minières qui sont par essence non renouvelables »<sup>23</sup>.

### 1.3 ... à un développement social mitigé

Même s'il est devenu rapidement le premier produit d'exportation du pays (jusqu'à atteindre 72 % en 2012), l'or n'a pas encore atteint les objectifs de levier de développement. Malgré les réformes successives<sup>24</sup> et les progrès économiques accomplis, l'Indice de développement humain du Burkina est régulièrement classé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) comme l'un des plus faibles au monde.



Source : rapport ITIE décembre 2014, p. 8.

Près de 45 % de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté (44,6 % de la population vit avec moins de 1,25 dollars/j), ce taux atteint même 90 % en milieu rural<sup>25</sup>. La progression du revenu national brut (RNB)<sup>26</sup> par habitant (données BM) passé de 410 dollars à 710 dollars en moins de dix ans ne réussit pas à combler l'écart qui le sépare de la moyenne (1 720 dollars) observée en Afrique subsaharienne. La contribution relativement faible du secteur minier à l'emploi ne permet pas d'avoir un impact significatif sur le développement du pays.

Le président de la transition Michel Kafando a appelé à une réforme du Code minier de 2003, le qualifiant « d'injuste »<sup>27</sup>. Car l'État n'est pas le seul à être concerné par les retombées de l'exploitation de l'or. Les populations riveraines des mines sont attentives à

la répartition des bénéfices et aux investissements consentis par les entreprises. La législation de 2003 n'était pas très généreuse en ce sens et prévoyait (Art. 82) que 20 % du montant des taxes superficielles (FCFA/km<sup>2</sup>) revenaient aux communautés abritant la zone d'exploitation<sup>28</sup>. Le montant rétrocédé étant partagé à concurrence de 90 % au profit des communes et 10 % au profit des régions (ITIE 2012). L'entreprise (convention minière Art.7) était également tenue de « contribuer à l'implantation, l'augmentation ou l'amélioration d'une infrastructure médicale et scolaire [...] ainsi qu'un centre de formation »<sup>29</sup>.

23. La place des ressources minières dans l'économie du Burkina Faso, *op. cit.*, p. 10 et 15.

24. Andrew Lawson, Mailan Chiche et Idrissa Ouedraogo « Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques au Burkina Faso 2001-2010 », Rapport d'étude de cas pays ASDI-BAD-DANIDA juin 2012, p.33.

25. Ministère burkinabé de l'Environnement et du Cadre de vie (MECV), Rapport final du projet initiative pauvreté environnement (IPE), « Analyse économique du secteur des mines : liens pauvreté et environnement », 31 mai 2011, p. 15.

26. Le Mali a un RNB de 660 dollars et le Ghana, 1 600 dollars.

27. « [Michel Kafando : "Ce ne sont pas les militaires qui commandent" au Burkina](#) », *Jeune Afrique*, 23 février 2015.

28. MCVE-IPE 2011, *op. cit.*, p. 32.

29. Parmi les investissements réalisés : huit écoles, quatre dispensaires et deux maternités. Plus d'informations sur la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des

## 2. Un nouveau Code minier pour un développement économique et social durable

Attendu depuis 2012 et annoncé dans la politique sectorielle 2014-2025 afin d'être en adéquation avec l'importante croissance du secteur et s'aligner avec les principes directeurs<sup>30</sup> de la CEDEAO en la matière, le nouveau Code minier a été adopté le 26 juin 2015 par l'organe législatif de la transition, le CNT (Conseil national de transition). Entre-temps également, dans le souci d'une meilleure gouvernance dans le domaine de l'exploitation minière, le Burkina Faso a décidé d'adhérer à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et a obtenu le statut de pays conforme aux principes de l'ITIE en 2013.

Tout au long d'un large processus<sup>31</sup> de consultation (acteurs, scientifiques, communautés riveraines, etc.) la société civile, organisée au sein d'une coalition « *Mines Alerte – Publiez ce que vous payez* »<sup>32</sup>, s'est montrée déterminée afin d'obtenir une refonte des textes du code minier au bénéfice des populations.

### 2.1. Vers un État régulateur

Le code de 2003 a été pensé dans la dynamique des réformes économiques impulsées par la Banque mondiale, dont l'objectif était d'attirer les investisseurs étrangers afin de renforcer l'économie du pays tout en limitant les risques pour l'investisseur. Ce faisant « *le gouvernement du pays hôte conserve pour rôle principal d'attirer les investisseurs* », réduisant ainsi son rôle à celui de facilitateur vis-à-vis du secteur privé<sup>33</sup> selon les termes du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA).

Le nouveau code laisse entrevoir un changement de paradigme : tandis que le code de 2003 avait pour objet de « *promouvoir les investissements dans le secteur minier [...] et vise à l'exploitation des ressources nécessaires au développement économique et social [...]* », le nouveau Code « *vise à encadrer le secteur minier... au service du développement économique et social durable* ».

Le nouveau code entend donc tirer un meilleur bénéfice de l'extraction de l'or, assurer des mécanismes de redistribution au profit des populations et répondre aux préoccupations environnementales.

Étoffé d'une centaine d'articles par rapport à la version de 2003, il insiste également sur les responsabilités qui incombent aux différentes parties dont un rôle renforcé de l'État. Des mesures d'encadrement (suivi-contrôle) sont intégrées : obligations en matière de *reporting* (art. 36), création d'une commission technique chargée du suivi des permis d'exploitation industrielle (art. 39), clauses de sanctions pour non-respect des

---

communautés riveraines, voir La place des ressources minières dans l'économie du Burkina Faso, *op. cit.*, p. 14 et 15.

30. Directive n° C/DIR3/05/09 du 27 mai 2009.

31. Ce processus a été organisé par la commission des affaires sociales et du développement durable (CASDD) compétente sur le dossier mines au sein du CNT.

32. Communiqué de presse, Coalition « [Mines Alerte – Publiez ce que vous payez](#) », « Le Burkina dispose d'un nouveau Code minier », 26 juin 2015.

33. Bonnie Campbell, *op. cit.*

dispositions(art. 55), critères renforcés de retraits de permis (art. 113), nouvelles amendes pour nouvelles infractions (art. 193) concernant l'utilisation d'explosifs ou de substances dangereuses. En ce qui concerne la sécurité des mines, la responsabilité de l'État figure dorénavant en clause d'ouverture « *l'État assure la sécurisation des activités minières et des sites miniers* » (art. 135).

Dorénavant les sociétés seront soumises à l'impôt de droit commun (art. 160) sur les bénéfiques soit 27,5 % au lieu des 17,5 % en vigueur jusqu'ici dans le secteur des mines. « *On ramène les sociétés minières au régime ordinaire. Les 10 % d'exonération seront supprimés [...] Ce sont autant de choses qui peuvent ramener beaucoup plus de ressources pour le pays.* »<sup>34</sup>.

## 2.2. Une meilleure prise en compte des enjeux locaux

Les principales avancées se situent néanmoins au niveau de la création de quatre fonds miniers<sup>35</sup> dont un dédié au développement local (art. 25), affecté prioritairement aux secteurs sociaux (hôpitaux, écoles et routes). Ce nouveau fonds sera alimenté par la contribution d'une part de l'État à hauteur de 20 % des redevances collectées et d'autre part par les sociétés minières à hauteur de 1 % de leur chiffre d'affaires mensuel. Ce point est sans nul doute la plus grande progression obtenue par ses défenseurs. Les opérateurs voulaient plafonner leur participation à 0,5 % de leur bénéfice (et non de leur chiffre d'affaires) mais n'ont finalement pas eu gain de cause<sup>36</sup>. La création de fonds dont l'affectation au profit des populations est déterminée par voie juridique permet en principe une redistribution plus équitable des retombées de l'exploitation de l'or et permet une meilleure traçabilité des recettes.

Jusqu'ici, l'exploitation industrielle de l'or ne semble pas avoir réussi à s'inscrire dans un tissu socio-économique local. Le recours à la main d'œuvre locale est faible et la fourniture de biens et de services locaux aux entreprises est limitée. Ces dernières n'ont pas d'accès aux marchés, car elles restent peu informées des opportunités et aussi par manque de capacités<sup>37</sup>. Le nouveau texte de loi entend donc mener une politique plus volontariste : préférence accordée aux entreprises burkinabé pour tout contrat de prestations de services ou de fournitures de biens. En outre, la mise en place d'un comité tripartite<sup>38</sup> (art. 101) est prévue pour assurer le développement de ces services. Selon le président de la commission des affaires sociales et du développement durable (CASDD) « *accroître la part de nos entrepreneurs locaux dans la fourniture de biens et de services au secteur minier va générer de l'emploi pour les Burkinabés et aussi permettre à l'État de recouvrer plus de recettes parce que ces entreprises vont payer des impôts* »<sup>39</sup>.

---

34. « [Le Burkina Faso adopte un nouveau code minier](#) », *RFI*, 27 juin 2015.

35. Un autre fonds est affecté à la réhabilitation, la sécurisation des sites miniers artisanaux et la lutte contre l'usage des produits chimiques prohibés. Un fonds similaire mais moins exigeant existait déjà dans la précédente législation.

36. « [Le nouveau Code minier burkinabé tombe au mauvais moment](#) », *Jeune Afrique*, 1<sup>er</sup> juillet 2015.

37. Banque mondiale 2012, *op. cit.*, p. viii.

38. Art 101 : Représentants de l'État, des sociétés minières et des fournisseurs des biens et services miniers.

39. « [Relecture du code minier : pourquoi ça traîne ?](#) », *Le Faso.net*, 15 juin 2015.



Si le recours à la main d'œuvre nationale est déjà une réalité, les employés sont majoritairement recrutés en dehors des communautés riveraines<sup>40</sup> des sites faute de disponibilités et de compétences adéquates sur place. La réforme semble vouloir aller plus loin : le recours aux cadres burkinabés est favorisé et le transfert de compétences encouragé par le biais de plans de formation (art 102) afin de remplacer progressivement le personnel expatrié. Le texte annonce même un décret sur les quotas d'emplois locaux à respecter.

La nouvelle législation prévoit également un fonds destiné au financement de la recherche géologique et minière et au soutien à la formation, ce fonds devrait doter le Burkina d'une expertise nationale dans le domaine minier et éviter ainsi de recourir aux compétences étrangères. Actuellement, par exemple, seuls des laboratoires étrangers sont en mesure de déterminer la teneur en or d'un échantillon<sup>41</sup>.

Autre point qui mérite d'être relevé et concerne les sites artisanaux : tout recours au travail des enfants est dorénavant passible de sanctions (art. 195). En 2010, près de 20 000 enfants ont été recensés dans les sites artisanaux<sup>42</sup>.

### 2.3. Lutte contre les dégradations environnementales

L'exploitation minière artisanale n'est pas la seule concernée par la pollution environnementale. Selon une étude conjointe PNUD-PNUE<sup>43</sup> les dommages résultant de l'exploitation industrielle sont plus élevés que ceux des mines artisanales. Cependant, compte tenu du volume extrait dans les mines industrielles, la différence est marginale. Les questions environnementales sont également parmi les revendications les plus saillantes émanant des populations riveraines. Les problèmes récurrents sont liés à l'usage et la pollution de l'eau, les dédommagements suite aux expropriations, la dégradation des voies d'accès par les engins de mine, la détérioration de la qualité de l'air (emploi du mercure dans les mines artisanales) et enfin, la remise en état des sols après la fermeture des mines. Le nouveau code annonce la création de deux fonds, alimentés grâce à un pourcentage des redevances et diverses taxes. Ils seront destinés d'une part, à financer la réhabilitation et la fermeture des sites miniers, et d'autre part, à la sécurisation des sites miniers artisanaux et à la lutte contre l'usage des produits chimiques prohibés.

## 3. Tout est donc résolu avec le nouveau Code minier ?

Si la relecture du Code minier marque un tournant décisif dans la volonté du pays de gérer plus équitablement les retombées de l'or, l'inconnue se situe du côté de son application. Selon le code, les modalités liées à de nombreuses obligations doivent être déterminées par voies réglementaires. Mais celles-ci doivent encore voir le jour. D'autres inconnues subsistent, selon Oxfam « *La vigilance doit être de mise, car, l'autre*

---

40. Sur 7 217 employés permanents : 3 073 nationaux locaux, 3 748 nationaux non locaux et 396 non nationaux, selon les chiffres du rapport ITIE portant sur l'année 2012.

41. « [Relecture du code minier : pourquoi ça traîne ?](#) », *Le Faso.net*, 15 juin 2015.

42. « [Burkina Faso : le secteur minier a utilisé presque 20 000 enfants sur les sites](#) », *Intellivoire.net*, 5 mars 2015.

43. Évaluation économique de l'environnement et des ressources naturelles au Burkina Faso PNUD-PNUE.

*étape cruciale [...] reste indubitablement, la gestion à bon escient de la manne que vont générer les redevances au fond social. Le plus dur reste à faire, afin que l'or puisse véritablement briller pour les populations burkinabè »<sup>44</sup>.*

À titre d'illustration, la divulgation des contrats miniers<sup>45</sup> passés entre le ministère de tutelle et le titulaire d'un titre minier pourtant déjà requise dans le code de 2003, n'a jamais été d'application. Autre exemple, l'année 2015 a été marquée par des manifestations populaires violentes hostiles à l'implantation du groupe canadien *True Gold* craignant la destruction de la mosquée de Ramatoulaye, alors que des périmètres de protection étaient déjà requis par l'ancienne législation.

Le « contenu local »<sup>46</sup> par ailleurs ne se décrète pas. Le FMI note que près de 25 % des services aux sociétés minières ont été fournis localement (transports, hôtellerie et restauration, sécurité etc.). Mais pour un recours préférentiel aux services et fournitures de biens locaux, le pays devra investir dans le secteur des PME locales et la professionnalisation de nombreux services et fournitures<sup>47</sup> destinées aux entreprises minières tout comme aux communautés locales. Un récent rapport<sup>48</sup> analyse les pratiques actuelles en matière de *local content* et considère qu'il serait plus porteur pour les pays de promouvoir le « *regional content* » afin de construire des marchés régionaux au profit des industries des pays membres.

En réalité, la communication entre les différents acteurs est probablement un des facteurs essentiels pour tout développement d'un projet minier inséré dans un tissu local. Il est intéressant de constater que les questions liées à la communication entre les acteurs restent une préoccupation récurrente des populations<sup>49</sup>. La meilleure des législations ne peut remplacer un dialogue permanent entre les communautés, les autorités et les opérateurs porteurs d'un projet minier.

Cette nouvelle législation n'est pas non plus du goût de tous. Pour le secteur minier, ce nouveau texte est inopportun dans un contexte de diminution des cours des métaux et risque de décourager les investisseurs. La Chambre des mines, émet également des doutes sur la transparence des mécanismes de gestion et de supervision des fonds.

---

44. Hans Masro, Coordinateur de la communication et des campagnes régionales (Afrique de l'Ouest), [Vote du code minier au Burkina Faso : la force du peuple !](#), Oxfam international, juillet 2015.

45. Rapport ITIE 2014 exercice 2012, p. 32.

46. Il existe plusieurs définitions d'un concept encore vague. Selon le *Natural Resource Governance Institute*, « *local content is defined as the quantum/percentage of locally produced materials, personnel, goods and services rendered to the oil, gas and mining industries* ». Soit la part (quantité ou pourcentage) au niveau local, des effectifs des biens et des services gérés par les sociétés du secteur d'extraction minière.

47. Pierre Claver Damiba, La fourniture de biens et de services par les entreprises locales aux compagnies minières opérant au Burkina Faso. *État des lieux et perspectives*, 12 février 2014.

48. Isabelle Ramdoo, *Unpacking Local Content Requirements in the Extractive Sector: What Implications for the Global Trade and Investment Frameworks?* [E15Initiative. Geneva](#): International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum, 2015.

49. [Compte-rendu de la dissémination](#) du 3<sup>e</sup> rapport ITIE du Burkina Faso, 4 décembre 2014, ITIE.

Enfin, les nouvelles dispositions seront d'application uniquement pour les nouveaux titres miniers acquis après la date d'entrée en vigueur du nouveau code.

Notons également que l'État garantit à l'investisseur la stabilité des conditions accordées lors de son contrat durant toute la durée de son permis. Clairement cela signifie que les titres d'exploitation en cours conservent donc leur définition pendant toute la durée de leur validité, soit vingt ans pour les grandes mines et dix ans pour les petites.

## Conclusions

Lorsque le Burkina Faso, poussé par les institutions financières internationales, a transformé son or en instrument de croissance économique et adapté son Code minier afin d'attirer les investisseurs, il avait misé sur une politique sectorielle porteuse. En moins de cinq ans, le Burkina est devenu le 4<sup>e</sup> producteur d'or d'Afrique. Mais cette rapide croissance ne s'est pas traduite par un mieux vivre pour l'ensemble de la population burkinabé. L'extraction minière bouleverse la nature, impose le partage des ressources (eau, terre...) et engendre des dynamiques nouvelles pour les communautés riveraines. L'émergence du secteur aurifère doit donc nécessairement converger avec l'essor des communautés dans lequel il s'insère sous peine de provoquer des fractures sociales.

Dans ce sens, le nouveau Code minier adopté en juin 2015 est un jalon posé par le gouvernement de transition pour garantir un développement économique dont les retombées soient davantage pérennes et plus équitables grâce notamment à la mise en place de fonds sociaux et environnementaux et une responsabilité accrue des entreprises. Il illustre aussi la volonté de l'État de se réapproprier le secteur en le contrôlant mieux. Cette avancée doit être maintenant traduite concrètement, une tâche dévolue au prochain gouvernement.

Mais si la nouvelle législation plus contraignante est orientée vers un développement économique et social durable, d'autres facteurs sont à surveiller pour éviter que les ressources du pays ne deviennent une « malédiction ». Dans un contexte de diminution du cours de l'or, le Burkina doit poursuivre la diversification de son économie et favoriser la création de valeur ajoutée en transformant ces ressources naturelles avant de les exporter.

Le FMI appelle également à la vigilance. Si le Burkina n'a pas encore atteint le seuil – évalué à 20 % du total des recettes selon le FMI – de dépendance vis-à-vis de l'or (il était à 16 % en 2013), le risque est réel compte tenu de la politique dynamique envers ce secteur et des nouvelles découvertes. Un autre risque est de délaisser et fragiliser le secteur agricole en attirant davantage de mains-d'œuvre vers le secteur minier.

Quant à l'artisanat minier, mobile et difficilement contrôlable, qualifié – selon les autorités – de fléau « *au regard de son impact négatif sur l'environnement et la société* »<sup>50</sup>, mérite cependant que le Burkina s'intéresse à son devenir<sup>51</sup>.

---

50. Politique sectorielle des mines 2014-2025, p. 25.

51. Des avancées relatives à l'interdiction du travail des enfants et à l'utilisation des explosifs et des substances chimiques dangereuses (art. 177) dans les mines artisanales figurent dans le nouveau code.

L'exploitation minière artisanale constitue une activité économique non négligeable et bénéficie prioritairement aux populations rurales<sup>52</sup>. Selon l'anthropologue Benjamin Rubbers<sup>53</sup> « *les deux filières continuent à coexister dans le même espace et à s'enchevêtrer de différentes manières, de l'extraction des minerais à leur commercialisation sur les marchés mondiaux* ». Dans bien des cas, en effet, les mines industrielles s'installent sur des sites déjà exploités artisanalement. Cette cohabitation parfois à l'origine de tensions peut être source de transformation du paysage social local.

Mais la majeure partie de l'exploitation artisanale est non déclarée, il est donc indispensable de s'intéresser aussi à l'autre bout de la chaîne, c'est-à-dire aux entreprises internationales qui profitent de l'absence de réglementation du secteur artisanal. L'association suisse «La Déclaration de Berne» engagée pour les relations équitables nord-sud, a récemment dénoncé un trafic d'or – 7 tonnes – acheminées illégalement au Togo depuis le Burkina, et exporté ensuite en Suisse<sup>54</sup>. Un trafic d'autant plus étonnant que le Togo n'est pas un pays producteur...

Élément suffisamment rare pour le relever, le Burkina bénéficie d'une répartition équilibrée de ces ressources minières sur son territoire. Si une distribution inégale est souvent source de rivalités pour assurer l'accès à ces ressources, le contraire peut être considéré comme un atout pour le pays.

\* \* \*

#### Avec le soutien du



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la coopération  
au développement et  
de l'action humanitaire

## Les auteurs

*Nicolas Hubert est un chercheur spécialisé dans la gestion des ressources naturelles en Afrique, la reconstruction étatique et le développement en période post-confliktuelle.*

*Claire Kupper est chef de projet de l'axe « Conflits, sécurité et gouvernance en Afrique » au GRIP. Ses travaux portent sur les liens entre ressources naturelles et conflits.*

---

52. Burkina Faso, ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (MECV), *Projet initiative pauvreté environnement (IPE)*, Analyse économique du secteur des mines, Rapport final du 31 mai 2011, Consortium sba-Ecosys-CEDRES.

53. Benjamin Rubbers, Introduction au thème « Les sociétés africaines face aux investissements miniers », *Politique Africaine*, 2013/3 (N° 131), micropolitiques du boom minier.

54. « [Un filon en or - La véritable histoire de l'or « togolais » raffiné en Suisse](#) », Déclaration de Berne, septembre 2015.