

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

RÉVISION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ET RÉFORME DU RÉGIME  
MINIEN MALIEN : QUEL DEGRÉ DE RUPTURE ET DE CONTINUITÉ?

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
SAËL GAGNÉ-OUELLET

JANVIER 2013

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Ce mémoire, je le dédie à Lili Joséphine.

Je tiens à remercier tous ceux qui m'ont aidé, supporté et accompagné au cours de la dernière année.

Merci à Jacques et Nicole.

Merci à Issa, François, Éli et Léa pour leur hospitalité.

Merci à Hugo, Alie, Ludovic et Gaëlle pour leur grande amitié.

Merci à Loïc pour son écoute et ses conseils.

Merci à Angus et Julia Stone puisque je l'avais promis.

Merci à Bonnie Campbell pour sa patience, son empathie et son éclairage.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES.....	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	vi
RÉSUMÉ.....	viii
INTRODUCTION.....	1
Problématique.....	3
Évolution des régimes miniers africains.....	5
Développement socioéconomique et activités minières au Mali.....	7
Cadre théorique et appareil conceptuel.....	11
Principes.....	14
Normes.....	15
Règles.....	17
Procédures de prise de décision.....	17
Hypothèse.....	18
CHAPITRE I	
HISTORIQUE DES POLITIQUES MINIÈRES DU MALI.....	21
1.1. L'orpaillage, une activité séculaire au Mali.....	21
1.2. Évolutions des politiques économiques et minières du Mali (1961-1991).....	22
1.3. Certains principes et normes des régimes miniers maliens coloniaux et postcoloniaux.....	26
CHAPITRE II	
RÉFORME DU RÉGIME MINIER AU MALI (1991-1999).....	31
2.1 Orientations et objectifs de la réforme des régimes miniers africains proposée par le GBM dans les années 1990.....	31
2.2 Contexte et objectifs de la révision du code minier de 1970 en 1991.....	38
2.3 Contexte et objectifs de la révision du code minier de 1991 en 1999.....	41
2.4 Certains principes et normes du régime minier malien actuel.....	49

CHAPITRE III	
PROJET DE CODE MINIER DE 2011 ET RÉFORME DU RÉGIME MINIER MALIEN : QUEL DEGRÉ DE RUPTURE ET DE CONTINUITÉ.....	53
3.1 Impacts économiques des activités minières au Mali (1991-2009).....	53
3.2 Certains défis liés au régime minier du Mali.....	58
3.2.1. Monoproduction aurifère.....	61
3.2.2. La non-intégration du secteur minier à l'économie nationale.....	63
3.2.3. La faiblesse des dispositions socio-environnementales.....	65
3.2.4. Non-compétitivité du régime fiscal, douanier, financier et économique.....	66
3.3 Le projet de code minier de 2011.....	68
3.3.1. Diversification de l'exploitation des ressources minières.....	69
3.3.2. Participation nationale et développement de liens intersectoriels.....	71
3.3.3. Suivi socio-environnemental et plan de développement communautaire.....	74
3.3.4. Régimes fiscal, douanier, financier et économique.....	75
3.4 Le projet de code minier de 2011 et le régime minier du Mali : Quel degré de rupture et de continuité?.....	80
CONCLUSION.....	86
LISTE DE RÉFÉRENCES.....	90

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
2.1 Régime fiscal, douanier et économique du code minier de 1991.....	41
2.2 Régimes fiscaux, douaniers, financiers et économiques des codes miniers de 1991 et 1999.....	46
3.1 Production de l'or au Mali (en tonnes).....	54
3.2 Production de l'or en valeur au Mali (en milliards de FCFA).....	55
3.3 Récapitulatif de l'importance de l'or dans l'économie nationale du Mali 2004-2008.....	58
3.4 Les sept groupes de substances minérales ou fossiles soumis au régime des mines selon l'article 6 du projet de code minier de 2011.....	70
3.5 Dispositions législatives régissant les activités minières artisanales dans le projet de code minier de 2011 et le code minier de 1999.....	72
3.6 Régimes fiscaux, douaniers, financiers et économiques des codes miniers de 1991 et de 1999 et du projet de code minier de 2011.....	79

## LISTE DES FIGURES

Figure	Page
3.1 Exportations de l'or et du coton au Mali entre 2004 et 2008 (en milliards FCFA).....	57

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
CEANU	Commission économique pour l'Afrique des Nations unies
CPS	Contribution pour prestation de service
DNGM	Direction nationale de la géologie et des mines
FCFA	Franc de la communauté financière d'Afrique
FIDH	Fédération internationale des droits de l'Homme
FMI	Fonds monétaire international
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GBAD	Groupe de la Banque africaine de développement
GBM	Groupe de la Banque mondiale
GERSDA	Groupe d'étude et de recherche en sociologie et droit appliqué
GRAMA	Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique
IFI	Institutions financières internationales
ISCP	Impôt spécial sur certains produits
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MEIC	Ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce
MMEE	Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Programme d'ajustement structurel
PDSM	Programme de développement du secteur minier
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDA	Rassemblement démocratique africain

SECO ONG	Secrétariat de concertation des ONG maliennes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UA	Union africaine
UEMOA	Union Économique et Monétaire et Ouest Africaine
UNOMIN	Union nationale des opérateurs miniers du Mali

## RÉSUMÉ

La fin des années 1980 marque pour plusieurs pays d'Afrique riches en ressources minières le début d'importantes réformes réglementaires, institutionnelles et économiques. L'objectif de ces réformes structurelles était d'encourager la croissance économique et de réduire la pauvreté à travers le développement d'une industrie extractive basée sur des investissements privés et notamment étrangers.

Au Mali, le régime minier instauré au début des années 1990 a permis d'améliorer sensiblement les indices macroéconomiques nationaux. Par contre, à l'image de plusieurs autres pays africains, l'impact de la croissance de cette industrie sur la lutte contre la pauvreté et le développement socioéconomique est plutôt limité. Face à cette situation, les ministres de l'Union africaine responsables du développement des ressources minières ont adopté, en décembre 2011, un Plan d'action qui préconise une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières du continent à travers l'élaboration de nouveaux régimes miniers axés sur le développement. Cette initiative régionale coïncide avec la fin d'un processus de révision du code minier au Mali.

Cette étude, qui repose sur la théorie des régimes internationaux, s'intéresse précisément à la « stabilité interne » des régimes, c'est-à-dire à leurs conditions d'émergence, de persistance et de transformation. Notre objectif est d'observer si les nouvelles règles du projet de code minier du Mali transforment la nature du régime qui conditionne depuis deux décennies la façon d'exploiter les ressources minérales du pays. Dans ce mémoire, nous tenterons de démontrer que le nouveau code minier induit d'abord un changement à l'intérieur du régime plutôt qu'un changement de régime en tant que tel et ce, malgré une certaine volonté politique nationale de transformer la nature du régime minier.

Après une rétrospective des politiques économiques et minières du Mali à l'époque coloniale et postindépendance, notre mémoire se penche sur les principes et les normes qui caractérisent le régime minier instauré dans les années 1990. En observant l'évolution subséquente des cadres réglementaires, nous concluons que la nouvelle révision du code minier s'inscrit majoritairement en continuité avec les révisions précédentes plutôt qu'en rupture avec celles-ci.

Note : Pour des raisons administratives, ce mémoire a été déposé avant qu'une version électronique du nouveau code minier adopté en février 2012 ne soit disponible. Les modifications que la version finale du code minier contient sont minimales par rapport au projet de code minier de 2011 utilisé pour rédiger ce mémoire et seront pris en compte dans une publication ultérieure.

Mots clés : industrie minière ; régime minier ; Mali ; théorie des régimes internationaux ; révision législative.

## INTRODUCTION

L'Afrique dispose de réserves minières exceptionnelles. Néanmoins, les bénéfices que les pays africains tirent de leur secteur minier ne correspondent pas toujours à la valeur des richesses minières qu'ils possèdent. Face à cette situation paradoxale, les ministres de l'Union africaine (UA) responsables du développement des ressources minières ont adopté le 16 décembre 2011 un Plan d'action pour la mise en œuvre de la *Vision pour l'industrie minière en Afrique*. Cette dernière préconise une « exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières en tant que fondement d'une croissance durable et d'un développement socioéconomique généralisé » (Commission économique pour l'Afrique des Nations unies [CEANU] : 2009 : 2) à travers l'élaboration par les États membres « de nouveaux régimes miniers axés sur le développement » (UA : 2011 : 1).

En Afrique, la plupart des régimes miniers actuels sont le fruit d'importantes réformes réglementaires, institutionnelles et économiques introduites dans les années 1980 et 1990. Promues par les institutions financières internationales (IFI), elles avaient pour principal objectif de favoriser l'exploration et les investissements dans le secteur minier africain (World Bank : 1992 : v). Le développement d'une industrie extractive basée sur des investissements privés étrangers et tournés vers l'exportation promettait aux pays africains concernés d'obtenir les devises nécessaires au respect de leurs engagements nationaux (salaires) et internationaux (dettes) (Belem : 2009 : 359), mais aussi de favoriser la croissance économique et, conséquemment, de réduire la pauvreté (Pegg : 2003 : 1 ; Tredway : 2005 : [en ligne] ; World Bank : 1998 : vii). C'est ainsi qu'une vingtaine de pays africains ont entamé dans les années 1980 et 1990 les réformes nécessaires pour se positionner favorablement sur l'échiquier mondial des investissements miniers (World Bank : 1998 : 14). Ces restructurations

passaient par trois changements principaux : la privatisation des entreprises d'État, la libéralisation des cadres réglementaires et le renforcement des capacités institutionnelles de gestion et de contrôle du secteur minier (Pegg : 2003 : 6-7 ; World Bank : 1992)

Le gouvernement du Mali a entrepris la réforme de son régime minier au début des années 1990. À l'image de plusieurs autres pays africains, les réformes engagées ont eu d'importantes répercussions macroéconomiques pour le pays dans son ensemble. La libéralisation du secteur minier, la découverte de gisements aurifères de grandes envergures et l'arrivée sur le territoire national d'entreprises multinationales ont permis à l'activité extractive de se hisser rapidement au premier rang des activités de production de biens d'exportation<sup>1</sup> (Ministère de l'économie et des finances [MEF] : 2009 : 3). Le secteur minier est ainsi devenu le principal fournisseur de devises du pays. Par contre, si la réforme du régime minier a permis d'améliorer la solvabilité de l'État, son impact sur les conditions socioéconomiques de la population en général est moins évident<sup>2</sup> (Belem : 2009 ; Belem : 2009b ; Diakite et Sidibe : 2003 ; FIDH : 2007 ; Guindo : 2008 ; Hatcher 2004 ; Parker et Wood : 2006 ; Scott : 2003). Conscient de cette réalité ainsi que des risques d'une économie fortement dépendante d'une seule ressource, de la faible intégration du secteur minier à l'économie nationale, des impacts socio-environnementaux liés à l'exploitation minière et de la faible participation nationale aux activités d'extraction, le gouvernement a entrepris en 2005 la révision de son cadre réglementaire. Cette révision s'inscrivait dans le cadre plus large de la mise en place de la *Vision stratégique du secteur minier au Mali*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Avec une moyenne de 65,6% du total de la valeur des exportations en 2004-2008.

<sup>2</sup> En 2011, le Mali se positionne au 175<sup>e</sup> rang sur 187 pays selon l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD): 2011 : [en ligne])

<sup>3</sup> Les axes majeurs de la *Vision stratégique du secteur minier du Mali* sont : le développement et la mise à jour des données géoscientifiques, la diversification de l'exploitation des substances minérales, l'intégration des activités minières à l'économie nationale, la valorisation des matériaux de construction, le développement durable des communautés riveraines et la transparence dans la gestion des revenus (voir p. 11).

Dans le contexte des réformes préconisées par les ministres de l'UA responsables de la mise en valeur des ressources minières, il s'avère pertinent de se questionner sur les réglementations issues de la récente révision du code minier du Mali. Dans quelle mesure la nouvelle législation malienne impliquera-t-elle un changement de nature du régime minier, changement susceptible d'améliorer sensiblement l'incidence de ce secteur sur les conditions de vie des populations? Afin de répondre à cette question et suite à un bref rétrospectif historique, nous nous intéresserons dans notre mémoire à l'évolution des cadres réglementaires et du régime minier du Mali entre 1991 et 2011. L'étude sous forme de dissertation explicative se penchera particulièrement sur le projet de code minier de 2011. À notre connaissance, aucune recherche scientifique n'a été réalisée sur le sujet. Cette analyse, qui s'inscrit dans la continuité de plusieurs études sur l'évolution des activités minières en Afrique, nous permettra d'observer le degré de rupture ou de continuité qu'implique la révision du cadre réglementaire dans le régime minier actuel du Mali.

### Problématique

En droit international public, le concept de régime se définit comme « l'ensemble des règles juridiques à vocation permanente qui encadrent une activité déterminée » (Combacau et Sur : 2004 : 445). Cette définition, axée sur les règles juridiques, confine néanmoins le concept de régime à ses dispositions légales. Dans son Rapport d'examen africain sur l'exploitation minière, le Groupe d'étude international chargé par la CEANU d'analyser les différents aspects des régimes miniers africains va au-delà de cette conception purement juridique en traitant des cadres réglementaires d'une part, mais aussi, à titre d'exemple, des structures de gouvernance et des capacités institutionnelles. Ces éléments doivent être pris en considération, selon la Commission, puisqu'ils conditionnent la façon dont les contrats miniers sont négociés et conclus dans les pays africains (CEANU : 2009 : 5).

La théorie des régimes internationaux nous permet en ce sens de concevoir le concept de régime, non seulement à travers sa dimension légale, mais également à travers sa conception politique. Pour Keohane et Nye (1989: 19), un régime se définit comme des « *sets of governing arrangements [that include] networks of rules, norms and procedures that regularize behavior and control its effects* ». Le régime peut ainsi être perçu comme un intermédiaire entre la structure du système international et les décisions politiques et économiques qui se prennent au sein de ce système : « *the structure of the [international] system (...) profoundly affects the nature of the regime [as well as] the regime (...) affects and to some extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system* » (Keohane et Nye : 1989 : 21). Cette conception de régime et de ses effets sur les décisions politiques nous permet de constater que les règles, les normes et les procédures d'un régime peuvent grandement influencer l'espace de décision politique d'un gouvernement. D'où la nécessité selon Strange (1998 : 10), d'analyser non seulement les régimes en tant que tels, mais aussi le marchandage entre les différents acteurs participant à l'élaboration des normes de ces régimes. En effet, ces dernières définissent, avec les principes, la nature du régime (Revil : 2001 : 104) et conditionnent nécessairement les décisions politiques au niveau national.

La définition la plus reconnue (Kébabdjian : 1999 : 137; Macleod *et al* : 2008 : 289; Noël : 2001 : 142-143) du concept de régime, élaborée par Krasner (1983 : 2), se résume ainsi : « *sets of implicit or explicit principles norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations* ». Suivant cette définition, le régime n'est donc pas seulement un ensemble de règles et de procédures de prise de décision explicites (régime légal), mais également la traduction explicite ou implicite de principes et de normes précis (une philosophie). Nous y reviendrons.

### *Évolution des régimes miniers africains*

Aux indépendances africaines, la tentative de réappropriation de la gestion des ressources dans les pays miniers s'est fréquemment traduite par la création d'entreprises de prospection et d'exploitation étatiques ou par la nationalisation des entreprises privées préexistantes. Les régimes miniers africains postindépendances étaient donc usuellement régis par des principes interventionnistes où la réglementation favorisait une exploitation –parfois monopolistique– des ressources minières par l'État. Cette gestion du secteur minier était conforme aux politiques de développement autocentré (endogène et indigène) promues et mises de l'avant par plusieurs leaders africains progressistes dans les années 1960, dont Modibo Keita (Jacquemot : 1983 : 129).

La création d'un environnement propice aux investissements étrangers et les restructurations économiques prévues dans les PAS au cours des années 1980 et 1990 ont marqué un point de rupture avec les principes interventionnistes des décennies précédentes dans plusieurs pays africains. Les implications et les conséquences politiques de la redéfinition du rôle de l'État induit par les PAS ont entre autres été étudiées par Biersteker. Selon lui (1990 : 488), ce qui s'avérait être une série de mesures portant sur la stabilisation et l'ajustement économique à court et moyen terme a eu d'importantes répercussions à long terme sur le choix des stratégies de développement de l'État. Loin d'être neutres politiquement, ces réformes avaient pour objectif de favoriser une orientation particulière des politiques de développement des États concernés (Biersteker : 1990 : 489). À partir de cette hypothèse, le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) s'est intéressé aux modifications des fonctions et des rôles des États dans le cadre des réformes des régimes miniers africains. Selon le GRAMA (Campbell : 2004 : 7-8), l'Afrique minière aurait ainsi connu trois générations de codes miniers depuis les années 1980: 1) la première génération (années 1980) favorisait un processus de libéralisation très rapide accompagné d'un retrait massif et programmé de l'État dans le secteur minier; 2) la deuxième génération (années 1990) était caractérisée par une « re-réglementation » du

secteur minier en faveur du secteur privé et au détriment du renforcement des capacités de régulation de l'État; 3) la troisième génération (fin des années 1990) marquait pour sa part une réorientation du processus de « re-réglementation » du secteur minier au profit des États locaux mais sans tenir compte de certaines faiblesses structurelles occasionnées par les phases précédentes des réformes. Ainsi, non seulement les implications de la transformation du rôle de l'État n'a pas reçu l'attention qu'elles méritaient dans ce processus, mais la manière dont les mesures de dérèglementation puis de « re-réglementation » se sont déroulées limiterait, selon le GRAMA, le pouvoir de l'État dans la réalisation de ses stratégies de développement. (Campbell : 2004 : 8).

Afin de mieux cerner ces profondes transformations, certains apports théoriques nous semblent fournir des éclairages utiles. Selon Strange (1996) par exemple, le pouvoir structurel de l'État – c'est-à-dire le pouvoir de façonner les structures et de définir les règles du jeu dans lesquelles les comportements des autres acteurs s'inscriront (Chavagneux : 1998 : 49) – s'est atténué au cours des dernières décennies au profit du pouvoir des entreprises privées, créant des rapports de force asymétriques. Les structures, au sein desquelles les négociations menant à la création des régimes se déroulent, seraient donc influencées par ces rapports de force. Se référant aux effets de la croissance des investissements directs étrangers sur le pouvoir structurel de l'État, Strange écrit : « (...) *states positive power to harness internal resources is decidedly constrained when they try to influence where and how international production takes place. They find they cannot direct; they can only bargain* » (Stopford, Strange et Henley: 2001: 14). Suivant ce raisonnement, nous pouvons donc suggérer que les stratégies de développement du secteur minier des États africains sont en quelque sorte circonscrites – ou encore formatées – par les principes et les normes des régimes miniers qui les chapeautent, eux-mêmes fruits des rapports de force asymétriques entre l'État et les acteurs privés qui ont été accentués par les réformes des années 1980 et 1990.

S'intéressant au cas particulier des pays miniers dans ce processus de redéfinition du rôle de l'État, Szablowski émet l'hypothèse que les gouvernements, face aux impératifs contradictoires créés par les pressions externes (ouverture aux investissements étrangers) et internes (satisfaction des demandes sociales locales) propres au secteur minier, tendent à développer des stratégies de régulation particulières leur permettant de tenter de conserver leur légitimité. « L'absence sélective de l'État » viserait ainsi à accorder des droits formels aux investisseurs miniers tout en leur déléguant de façon informelle une part des responsabilités étatiques en matière de régulation locale (Szablowski : 2007 : 27). Une part des fonctions de régulation serait ainsi relayée au niveau international (à travers des standards institutionnels ou corporatifs formels) ou au niveau local (à travers des ententes spécifiques entre les entreprises et les communautés riveraines). Prenant l'exemple du secteur minier canadien et québécois, Laforce, Lapointe et Lebus considèrent qu'il y a ainsi création « *of new local and transnational legal regimes, whose parameters are defined on a scale beyond the national space* » (Laforce, Lapointe et Lebus 2009 : 54). Selon eux, ce pluralisme juridique a une influence sur les rapports de pouvoir à l'œuvre au niveau de la structure de l'industrie extractive canadienne et québécoise (*idem*).

#### *Développement socioéconomique et activités minières au Mali*

Dans sa thèse : *Lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement au Mali : quel bilan faire du renouvellement du rôle du groupe de la Banque mondiale*, Belem s'intéresse justement au pluralisme juridique en terme de protection de l'environnement dans le cadre des activités minières au Mali. Elle démontre ainsi que le cadre réglementaire environnemental régissant les activités de deux mines particulières au Mali (Morila et Sadiola) est un amalgame de normes et d'initiatives volontaires provenant à la fois des IFI (Groupe de la Banque mondiale (GBM), Société financière internationale (SFI)), des organisations internationales (PNUE, OMS), des entreprises minières et du

gouvernement national. Bien que ces régimes nationaux, transnationaux et internationaux offrent un cadre presque complet pour la gestion des impacts environnementaux, Belem relève deux enjeux propres au pluralisme juridique environnemental du Mali : 1) la définition des normes et les modalités de leur application – obligatoires ou volontaires – relèvent le plus souvent d'instances externes au pays et; 2) l'État peine à contrôler l'application et le respect de ces normes (Belem : 2010 : 127-130). Ce dernier point est, selon l'auteure, l'élément le plus important à prendre en considération puisque « la faiblesse des capacités institutionnelles nationales pour assurer un suivi adéquat de l'activité minière représente la limite majeure à une contribution de l'extraction minière à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement » (Belem : 2010 : 134).

La faiblesse institutionnelle des gouvernements comme principal frein au développement socioéconomique des pays à travers l'exploitation des ressources minières est un élément central de plusieurs études les activités minières au Mali (Belem : 2009; FIDH : 2007; Guindo : 2008; Hatcher : 2004). Suite à une analyse des implications économiques, sociales et environnementales de l'introduction du code minier de 1999, Hatcher constate ainsi que le gouvernement ne tire pas des activités minières les revenus adéquats pour assurer ou améliorer les services publics de base, qu'il ne possède pas les capacités financières et institutionnelles nécessaires pour faire appliquer ses propres exigences environnementales et que la législation foncière malienne ne protège pas les droits des exploitants artisanaux. Selon l'auteure, c'est la transformation du rôle de l'État, insufflée par les réformes institutionnelles des années 1980 et 1990, qui rend difficile l'application, par le gouvernement, de mesures significatives pour répondre aux défis de développement du pays (Hatcher : 2004 : 43-54). Pour la FIDH, le non-respect des droits économiques et sociaux des travailleurs, de la population des localités minières et des citoyens du Mali en général est le fruit des rapports de forces déséquilibrés entre l'État malien et les entreprises privées, mais aussi de la

position inconfortable dans laquelle se retrouve le gouvernement malien, à la fois régulateur et régulé<sup>4</sup> du secteur minier :

D'un côté, l'intérêt de l'État est de maximiser les recettes fiscales générées par un secteur phare de son économie. De l'autre, celui des actionnaires d'une entreprise privée est de maximiser les profits et donc de minorer la fiscalité. En assignant deux rôles opposés aux mêmes représentants de l'État, la réglementation malienne (...) brouille les cartes de la politique minière publique et contraint le gouvernement à de grands écarts permanents, neutralisant ainsi sa capacité à défendre les intérêts du peuple malien (FIDH : 2007 : 38).

Par ailleurs, deux autres éléments accentuent le manque de contrôle du gouvernement sur les activités minières se déroulant sur son territoire selon la FIDH : 1) l'absence d'informations fiables et; 2) le manque d'experts dans la fonction publique (FIDH : 2007 : 44-45). Une des conséquences de ce manque de contrôle étatique est la prise en charge de certains besoins économiques et sociaux des travailleurs et de la population des localités minière par les entreprises privées. Or, si certains projets communautaires ont été accompagnés de succès, la participation effective de la population dans les processus décisionnels de certains autres projets est remise en doute (Belem : 2009 : 358; FIDH : 2007 : 20).

Concernant la protection des droits des orpailleurs et des populations riveraines, le Groupe d'étude et de recherche en sociologie et droit appliqué (GERSDA) de l'Université de Bamako arrive, à peu de choses près, à la même conclusion que Hatcher. Le GERSDA constate ainsi que si les textes de loi nationaux permettent officiellement aux communautés minières de défendre leurs intérêts, l'application de la législation par ces communautés demeure difficile en raison de trois lacunes particulières de fond et de procédures : 1) le retard dans l'adoption des textes légiférant la procédure de purge des droits coutumiers empêche les paysans d'utiliser la loi pour protéger leurs droits fonciers; 2) le code minier n'est pas assez explicite quant aux obligations des sociétés minières en terme de projets de développement communautaire et; 3) les conventions

---

<sup>4</sup> 10% des actions des entreprises d'exploitation minière reviennent obligatoirement à l'État malien.

d'établissement, qui définissent les modalités d'exploitation, sont négociées entre le gouvernement national et les sociétés minières sans la participation des communautés locales (Keita *et al.* : 2008 : 37-38). En 2008, face au processus de révision du code minier à venir, le GERSDA encourageait le gouvernement à renforcer les exigences juridiques dans trois domaines clés : le développement communautaire, l'accès à l'information et les droits coutumiers (Keita *et al.* : 2008 : 39).

Selon Belem, le développement durable « compris comme la possibilité pour les peuples de choisir leur propre modèle de développement » n'est pas à la portée des pays en développement riches en ressources minières étant donné leurs modalités d'intégration dans l'économie internationale (Belem : 2009 : xv-xvi). L'actuel mode de gouvernance de l'industrie minière au Mali – qui favorise plutôt la minimisation des impacts négatifs et la maximisation des impacts positifs – s'effectue à travers une multitude d'outils de régulation émanant d'instances à divers niveaux (national et international) qui encadrent les entreprises dans leurs activités (pluralisme juridique). Si ces mesures entrent parfois dans le cadre des exigences du développement durable, leur modalité d'élaboration (unilatérale, multilatérale, volontaire, obligatoire) et leurs diversités de formes font que ces mesures n'ont pas le même potentiel qu'une politique minière qui ferait du développement durable l'objectif poursuivi par le développement du secteur minier. Ainsi, la réduction de la pauvreté et le développement social sont plus envisagés comme des retombées du développement de l'industrie minière que comme des objectifs à atteindre (Belem : 2009 : 359-360) :

« Dans ces conditions, l'exploitation minière n'est pas envisagée selon une perspective alternative permettant par exemple la création d'un secteur minier national ou l'exploitation de matériaux peu utiles sur les marchés internationaux, mais nécessaires aux besoins de développement local. La politique adoptée favorise principalement la création de devises dans le but de permettre aux pays de respecter ses engagements nationaux (salaires) et internationaux (dettes) » (Belem : 2009 : 359).

Or, la création d'une industrie minière nationale dynamique et l'exploitation de ressources utiles au développement du pays se retrouvent au centre des recommandations de nombreuses publications gouvernementales depuis plus d'une décennie (MEF: 2009 : 29 ; Ministère des mines: 2010b : 4-5 ; Ministère des mines: 2010c : 6 ; Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau [MMEE] : 2009 : 6-7 ; Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 6 ;). Dès 1998, le gouvernement malien misait ainsi, dans sa *Déclaration de politique minière*, sur la diversification des productions minières et l'émergence d'une industrie locale de transformation pour augmenter le PNB et accroître le « bien-être social du peuple malien » (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 8). Dernièrement, dans son allocution d'ouverture à l'Atelier de concertation sur la relecture du code minier<sup>5</sup>, le ministre des mines énumérait les axes majeurs de la *Vision stratégique du secteur minier au Mali* pour les prochaines années : le développement et la mise à jour des données géoscientifiques, la diversification de l'exploitation des substances minérales, l'intégration des activités minières à l'économie nationale, la valorisation des matériaux de construction, le développement durable des communautés riveraines et la transparence dans la gestion des revenus; (Ministère des mines : 2010c : 2).

Dans quelle mesure ces éléments, qui sont par ailleurs conformes au plan d'action de la *Vision pour l'industrie minière en Afrique*, transparaîtront-ils dans le projet de code minier de 2011? Les règles formelles édictées dans le projet de code minier de 2011 impliqueront-elles un changement dans la nature du régime minier actuel du Mali?

#### Cadre théorique et appareil conceptuel

Pour comprendre les enjeux de la relecture la plus récente du cadre réglementaire du Mali dans le contexte actuel de volonté de renouvellement des régimes miniers africains, nous devons adopter un cadre d'analyse qui aborde de

---

<sup>5</sup> L'atelier s'est tenu à Sélingué aux mois de mai et juin 2010.

façon systémique l'influence réciproque entre les lois et les valeurs qui encadrent l'industrie minière malienne. Comme nous l'avons précédemment observé, la théorie des régimes internationaux offre un cadre d'analyse pertinent puisqu'elle permet de concevoir le concept de régime à travers sa dimension non seulement légale, mais aussi politique. Une des dimensions centrales de la théorie des régimes internationaux, au centre de notre étude, concerne la dynamique des régimes – ou la « stabilité interne » selon Kébabdjian (1999 : 144), c'est-à-dire les conditions d'émergence, de persistance, de transformation et de « mort » des régimes. Il existe trois courants de pensée principaux au sein de la théorie des régimes internationaux qui conçoivent différemment les éléments qui conditionnent la « stabilité interne » des régimes. Nous exposerons ici brièvement et synthétiquement ces trois courants théoriques.

Pour les néoréalistes, la création et la persistance d'un régime international nécessitent la présence d'un acteur hégémonique. Selon eux, seul un État dominant peut soutenir et imposer un régime en assurant les coûts qui lui sont relatifs. L'État constitue par ailleurs le seul acteur significatif dans les négociations et la mise en œuvre d'un régime (La Branche : 2003 : 615; Macleod *et al.* : 2008 : 378). Pour les auteurs d'allégeance néolibérale, le régime est une « autorégulation collective internationale, c'est-à-dire, la participation volontaire par des États et d'autres acteurs internationaux dans des actions collectives visant à des gains mutuels ou à éviter des pertes mutuelles dans des situations difficiles ou conflictuelles » (La Branche : 2003 : 616). Selon Kébabdjian (1999 : 142 et 146), la fonction d'un régime est donc de trouver une solution à un problème d'action collective à travers un mode de résolution spécifique des différends. La « formation d'un régime permet de réduire l'incertitude et (...) place l'information comme élément central (Macleod *et al.* : 2008 : 378). Pour les néolibéraux, et particulièrement les institutionnalistes, les organisations internationales jouent un rôle crucial dans la mise en place et la transformation des régimes et ce, en fonction de l'intérêt commun de ses membres. Finalement, chez les cognitivistes et les constructivistes – mais aussi chez certains néolibéraux – les régimes

internationaux sont grandement influencés par les « communautés épistémiques », c'est-à-dire, des groupes plus ou moins organisés « d'individus partageant la même idéologie (dans le sens large du terme) et qui tentent d'influencer le système afin d'obtenir des changements » (La Branche : 2003 : 615). Cette approche permet de prendre en compte une gamme variée d'acteurs non étatiques – scientifiques, ONG, groupes de pression, société civile, etc. – dans le processus de construction et de transformation des régimes (Macleod *et al.* : 2008 : 378-379). Selon La Branche (2003 : 613), l'émergence d'un nouveau régime dépend de la légitimité accordée aux normes qui composent le régime en fonction des valeurs individuelles de chacun des acteurs. Un changement – ou une transformation – de régime est donc effectif lorsqu'il y a internalisation des normes, c'est à dire une transformation des normes en valeurs par l'ensemble des acteurs. Comme le mentionne l'auteur : « Si une norme peut être *imposée*, une valeur ne le peut pas car elle concerne la *légitimité d'un savoir* aux yeux de l'acteur » (La Branche : 2003 : 612).

Ces réflexions théoriques sur la « stabilité interne » des régimes sont au centre de notre étude. Notre objectif est en effet d'observer si, dans les faits, le nouveau cadre réglementaire (les règles) transformera la nature même du régime minier. Comme nous l'avons précédemment relevé, et conformément aux réflexions ci-dessus, le régime n'est pas seulement un ensemble de règles et de procédures de prise de décision explicites (régime légal), mais également la traduction explicite ou implicite de normes et de principes précis (une philosophie) qui fondent sa légitimité. La « stabilité interne » du régime en fonction de la transformation – ou non – des *normes et principes* d'une part, et des *règles et procédures de décision* d'autre part, est explicitée par Kébabdjian (1999 : 137-138). Selon lui, les *normes et les principes* sont les éléments permanents du régime alors que les *règles et les procédures de décision* en sont les instruments. Les premiers « se réfèrent au système de valeurs fondamentales (...), c'est-à-dire aux finalités du régime ». Les seconds en sont des éléments variables. Aussi conclut-il que « si les règles et procédures se modifient alors que

les *principes* et les *normes* restent les mêmes, on est fondé à soutenir que le régime n'a pas changé car sa philosophie fondamentale demeure identique » (Kébabdjian : 1999 : 137).

Si elle s'avère éclairante dans notre étude, la théorie des régimes internationaux est critiquée par de nombreux auteurs (Noël : 2001; Strange : 1982; Young : 1986). Sur le plan analytique, Young (1986 : 106) constate par exemple que les quatre éléments de la définition de Krasner; « les « principes », les « normes », les « règles » et les « procédures de décision » sont difficiles à différencier conceptuellement. Kébabdjian (1999 : 138) rend bien compte de cette imprécision : « À la limite, les normes et les règles ne peuvent être distinguées. Il est difficile, sinon impossible de dire la différence entre une « règle implicite » (une norme) de signification large et bien comprise et un principe d'opération spécifique ». Ce flou sémantique a d'importantes implications analytiques dès le moment où il y a confusion entre les éléments permanents du régime (normes et principes) et ses instruments (règles et procédures de décision). Ainsi, face à un processus de mutation historique, il devient laborieux de savoir « si l'on a affaire à un changement à l'intérieur d'un régime ou à un changement *du régime* lui-même » conclut Kébabdjian (1999 :138).

Puisque notre objectif est justement d'observer si nous assistons à un changement de régime – ou à un changement à l'intérieur du régime, nous définirons maintenant ce que nous entendons par *principes*, *normes*, *règles* et *procédures de décision*. Ces définitions générales seront élaborées dans le cadre de notre recherche au fur et à mesure que nous établirons les caractéristiques historiques propres aux régimes miniers maliens.

#### Principes :

Les *principes* d'un régime renvoient à sa philosophie, c'est-à-dire à ses buts fondamentaux. Bien qu'ils répondent à un problème particulier (MacLeod *et al.* : 2008 : 379), les *principes* ne sont pas opératoires (Combacau et Sur : 2004 : 445).

En d'autres mots, c'est à partir des *principes* d'un régime que découlent les *normes* et les *règles* qui encadrent une activité particulière. Les *principes* en tant que tels n'ont qu'une valeur morale, ils constituent, avec les *normes*, l'essence ou la nature du régime. Au Mali, le régime minier est actuellement basé sur un *principe* de libéralisme économique qui favorise l'exploitation industrielle d'une ressource particulière (l'or) à travers des investissements privés majoritairement étrangers afin de stimuler la croissance économique. À titre comparatif et comme le constate Campbell (2010 : 197), le principe du *free mining*, qui a caractérisé le mode d'appropriation et d'exploitation des ressources naturelles en Amérique du Nord depuis le 19<sup>e</sup> siècle et qui demeure toujours présent aujourd'hui, pourrait avoir inspiré le processus de libéralisation du secteur minier en Afrique depuis les années 1980, processus qui s'est largement déroulé sous l'égide des bailleurs de fonds externes. Les *normes* et les *règles* qui découlent du *free mining* seraient donc d'une certaine façon sous-jacentes à certaines *normes* et *règles* qui caractérisent les régimes miniers africains depuis une vingtaine d'années. Si tel était le cas pour le Mali, le principe de *free mining* qui, selon Laforce (2010 : 53), est « un ensemble de mesures qui permet, voire privilégie, le libre accès à la priorité et à l'exploitation des ressources minérales » informerait également le régime minier malien.

#### Normes :

Le concept de *norme* dans la théorie des régimes internationaux peut prendre, selon les auteurs, deux sens particuliers. Confirmant le flou sémantique et conceptuel relevé par Kébabdjian (1999 : 138), Dufault constate en effet qu'une *norme* peut être soit « régulatrice ou procédurale », c'est-à-dire un outil de régulation, ou encore synonyme de « valeur » ou de « principe » (Macleod *et al.* : 2008 : 289-290). Par ailleurs, selon La Branche (2003 : 612), une *norme* serait un principe « visant à être mis en pratique (...) qui découle de règles ou d'habitus institutionnels ». Suivant la distinction de Kébabdjian entre la « philosophie »

(*normes et principes*) et les « instruments » (*règles et procédures*) d'un régime, nous considérerons les *normes* comme « des attentes partagées par une communauté d'acteurs à propos des comportements acceptables » (Macleod *et al.* : 2008 : 290), c'est-à-dire des standards de comportement ou encore des droits et des obligations (Krasner : 1983 : 2). À l'instar de La Branche, nous pensons en outre que les *normes*, contrairement aux valeurs, peuvent être imposées (La Branche : 2003 : 612).

Considérant que le principe de *free mining* ait pu indirectement influencer la nature des réformes des régimes miniers africains depuis les années 1980 et afin d'observer le degré de corrélation entre les deux, il nous semble pertinent de relever certaines *normes* issues du *free mining*. Selon Taggart (1998 : résumé), trois droits (ou *normes*) particuliers et en interrelation caractérisent ce mode d'appropriation et d'exploitation des ressources naturelles : « *The right of entry onto lands containing minerals, the right to acquire a claim on those lands and the right to go to a lease and produce minerals* ». Ces droits de base varient en fonction des particularités historiques, politiques et économiques des lieux d'implantation du *free mining*.

Si l'on observe l'évolution et la nature des activités de prospection et d'exploitation minière au Mali depuis le début des années 1990, nous pouvons identifier certaines *normes* qui découlent du libéralisme économique (et également du *free mining*) et qui paraissent fonder le régime minier. En voici quelques-unes qui seront approfondies par la suite:

- Priorité au secteur privé dans l'exploitation des ressources minières
- Priorité de l'exploitation minière par rapport à d'autres types d'utilisation du territoire
- Priorité de l'exploitation d'une ressource exportable (l'or) par rapport à d'autres ressources minières
- Priorité au secteur industriel par rapport aux petites mines et aux mines artisanales

- Accès aux ressources à faibles coûts
- Accès aux ressources à faibles risques
- Garantie dans la protection des droits miniers
- Contribution principale prévue du secteur minier à l'économie nationale calculée en termes de recettes d'impôt.

### Règles :

Les *règles* d'un régime se rapportent aux prescriptions pour l'action (Kébabdjian : 1999 : 137; Krasner : 1983 : 2). Elles encadrent sous forme de lois ou règlements les actions des différents acteurs impliqués dans l'activité soumise au régime. Le code minier malien – tout comme le code domaniale et foncier par exemple – constitue les *règles* explicites qui cristallisent les droits et les obligations des acteurs, c'est-à-dire les *normes* du régime. Par contre, il est important de noter que les *règles* peuvent être modifiées sans que ne soient nécessairement modifiées les *normes* qui fondent le régime alors qu'une modification des *normes* implique habituellement une modification des *règles*.

### Procédures de prise de décision :

Les *procédures de prise de décision* sont les éléments formels qui encadrent la façon dont les choix – politiques, économiques et législatifs – du régime sont pris en compte, débattus et adoptés. Kébabdjian (1999 : 137) – qui les considère à l'instar de Krasner comme les « pratiques en vigueur pour la formation des choix collectifs » – donne comme exemple les *rounds* de négociation du GATT. Ainsi, « les *rounds* de négociation sont relatifs aux *procédures de prise de décision* concernant les modifications des barrières tarifaires ou non-tarifaires [alors que] le *principe* de non discrimination (...) [relève] du groupe des *principes* et *normes* du régime commercial » (Kébabdjian : 1999 : 137). Dans le cas qui nous intéresse, une des *procédures de prise de décision* du régime minier malien a été le

processus consultatif sur la relecture du code minier. Ce dernier comprenait des exercices de concertation ainsi qu'un atelier d'information avec l'ensemble des acteurs du secteur minier afin d'obtenir leurs observations. Les *procédures de prise de décision* incluses dans le régime minier incluent par ailleurs l'ensemble des négociations qui peuvent avoir lieu entre le gouvernement et les localités minières ou entre les entreprises et les localités minières et qui concernent, par exemple, le développement des régions, la gestion des ressources et les compensations liées à la construction des mines dans les communautés riveraines.

### Hypothèse

Ayant défini l'appareil conceptuel nous permettant d'analyser la « stabilité interne » d'un régime, nous pouvons maintenant, en observant l'évolution des *principes* et de *normes* du régime minier malien d'une part et l'évolution des *règles* inscrites dans les différents codes miniers du Mali d'autre part, évaluer si le projet de code minier de 2011 offre les éléments nécessaires pour induire un changement de régime. L'objectif de cette étude est d'évaluer le degré de rupture ou de continuité qu'implique la relecture du cadre réglementaire dans la nature du régime minier en vigueur depuis le début des années 1990 au Mali. L'hypothèse que nous formulons est la suivante : Le projet de code minier de 2011 propose d'importantes transformations dans les *règles* qui encadrent les activités minières au Mali sans néanmoins induire de changements dans les *principes* et les *normes* qui fondent le régime minier. Nous assistons donc à un changement à l'intérieur du régime plutôt qu'à un changement de régime en tant que tel. Les *règles* adoptées dans le nouveau code minier viseraient d'abord à maximiser les impacts positifs et diminuer les incidences négatives du développement de l'industrie minière sous le régime actuel. Conséquemment, le projet de code minier de 2011 favorise surtout l'exploitation industrielle de ressources minières exportables à travers d'importants investissements étrangers et cela, afin de stimuler la croissance économique et permettre à l'État de détenir les devises étrangères

nécessaires au respect de ses engagements nationaux et internationaux. Contrairement aux volontés exprimées par les ministres de l'UA en décembre 2011, il ne semble pas destiné à enclencher de profondes transformations qui permettraient de mettre en place une « exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières en tant que fondement d'une croissance durable et d'un développement socioéconomique généralisé » (CEANU : 2009 : 2) à travers l'élaboration d'un nouveau régime minier axé sur le développement (UA : 2011 : 1). Cette contradiction apparente entre la volonté politique des autorités responsables de l'administration des mines et du développement socioéconomique du Mali et les règles finalement édictées dans le projet de code minier de 2011 s'explique selon nous par le rétrécissement de l'espace de décision politique du gouvernement qu'impliquent l'application des *principes* et des *normes* du régime minier instauré au Mali au début des années 1990 et promu par les IFI. La cristallisation sous forme de lois des stratégies nationales de développement du secteur minier serait ainsi déterminée en dernière instance par la nature du régime minier, lui-même fruit des rapports de force asymétriques entre l'État et les acteurs privés multinationaux.

Afin de mener à terme notre réflexion et valider notre hypothèse, notre mémoire est divisé en trois chapitres distincts. Notre premier chapitre se penchera sur l'héritage des politiques minières coloniales, socialistes et libérales mises de l'avant entre 1896 et 1991 au Mali. Ce bref rétrospectif historique nous permettra d'identifier les *principes* et les *normes* qui caractérisaient les régimes miniers coloniaux et postcoloniaux afin d'observer leur présence – et leur éventuelle influence – dans la « philosophie » actuelle du régime minier.

Notre deuxième chapitre traitera de la nature des réformes réglementaires, institutionnelles et économiques introduites au Mali au début des années 1990 ainsi que du contexte et des objectifs des révisions législatives minières effectuées depuis. Plus précisément, nous nous intéresserons aux orientations et aux mesures proposées par le GBM en 1992 dans le document *Strategy for African Mining*

ainsi qu'aux règles mises de l'avant par le gouvernement dans les codes miniers de 1991 et 1999.

Après une analyse des répercussions macroéconomiques des activités minières et de certains enjeux qu'elles soulèvent, notre troisième chapitre contrastera, sous forme d'analyse comparative, les dispositions des codes miniers de 1991 et 1999 à celles du projet de code minier de 2011. Ceci nous permettra de constater dans quelle mesure il y a rupture ou continuité dans le régime minier malien suite à la dernière révision du cadre réglementaire ou, formulé autrement, si nous assistons, à travers la révision du cadre réglementaire, à un changement à l'intérieur du régime ou à un changement de régime en tant que tel.

En conclusion, nous formulerons quelques réflexions sur l'évolution du régime minier malien depuis 1991 et sur l'espace de décision politique qu'implique l'application des *principes* et des *normes* de ce régime dans le contexte international actuel.

## CHAPITRE I :

### HISTORIQUE DES POLITIQUES MINIÈRES DU MALI

#### 1.1. L'orpaillage; une activité séculaire au Mali

L'histoire du Mali est intrinsèquement liée à l'exploitation aurifère. L'or s'est en effet retrouvé au centre de l'activité économique et commerciale de la plupart des grands empires qui ont existé dans, et au-delà des frontières actuelles du pays. Dès le VIII<sup>e</sup> siècle, l'astronome arabe El-Fazari décrit l'Empire du Ghana comme une « terre d'or » alors qu'au X<sup>e</sup> siècle, Ibn Hawqal, de retour de voyage en terre d'Afrique, écrit que le roi du Ghana est « l'homme le plus riche du monde par son or » (Soninkara : 2006 : [en ligne]). La richesse de l'Empire provient alors en grande partie du commerce transsaharien entre les marchands arabes et les populations locales (*idem*). Quatre siècles plus tard, l'Empereur du Mali entreprend pour sa part un faste pèlerinage à la Mecque qui demeure encore aujourd'hui une source de fierté nationale. En raison des grandes quantités du précieux métal qu'il transporte avec lui et distribue, Kankou Moussa aurait en effet fait chuter pour plusieurs années le cours de l'or sur le marché égyptien:

*[...] mounted on horseback, [he] was preceded by 500 slaves, each carrying a staff of gold weighing 500 mithqal<sup>6</sup>. (...) So much gold was suddenly put into circulation in Egypt that its market value fell sharply (Bovill: 1995: 87).*

Les fouilles archéologiques démontrent qu'une partie importante de l'or des Empires du Ghana et du Mali provenait de sites artisanaux situés dans le sud et

---

<sup>6</sup> 1 mithqal = entre 3,64g et 4,25g

l'ouest du Mali actuel. Malgré l'arrivée de grandes entreprises multinationales dans ces zones, l'exploitation artisanale demeure aujourd'hui une activité largement répandue, pratiquée par environ 250 000 personnes sur 350 sites différents (Ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce : 2009).

Consciente du potentiel géologique du Mali – alors une partie du Soudan français – la puissance coloniale prend, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des dispositions légales pour encadrer l'exploitation de l'or. Les premiers inventaires miniers sont par ailleurs réalisés au cours de cette période et certaines institutions spécialisées sont créées. Parallèlement à ces mesures modernisatrices qui visent à fournir la métropole en ressources stratégiques, l'exploitation artisanale de l'or continue à être pratiquée au Mali selon les règles coutumières. La législation coloniale protège d'ailleurs les droits acquis des indigènes en limitant les permis d'exploitation « aux terrains aurifères compacts en filon et en couches profondes qui échappent aux procédés primitifs en usage dans le pays » (Ministère des travaux publics France : 1899 : 470). Aussi, la France favorise l'introduction de nouvelles techniques d'extraction pour améliorer le rendement des orpailleurs traditionnels tout en développant un circuit formel d'achat de l'or. Le coton demeure néanmoins le principal intérêt économique de la France au Mali et, contrairement aux siècles précédents où l'or joue un rôle prépondérant, il devient une ressource subsidiaire de l'économie coloniale. Il faudra attendre le milieu des années 1990 pour que l'or se retrouve de nouveau au centre de l'économie bien que, dès l'indépendance, le secteur minier faisait partie intégrante des politiques économiques du pays.

## 1.2. Évolution des politiques économiques et minières du Mali (1961-1991)

Afin de créer une nouvelle dynamique commerciale centrée sur le marché intérieur, le gouvernement de Modibo Keita lance en 1962 une grande stratégie volontariste d'industrialisation qui, selon le leader du Rassemblement démocratique africain (RDA), s'inscrit dans la « voie socialiste malienne de

développement ». En rupture avec l'ancienne métropole, le nouveau gouvernement du Mali crée ainsi une vingtaine de sociétés et entreprises d'État, se retire de la zone franc, favorise une coopération économique avec les pays de l'Est (URSS, Chine et Yougoslavie) et lance un premier plan quinquennal qui doit « assurer une accumulation primitive du capital par la mobilisation du surplus agricole » (Jacquemot : 1983 : 130). Par contre, faute de capital national, 60 % du financement du premier plan, dans lequel est enchâssé le projet d'industrialisation, provient de l'étranger (Maharoux : 1992 : 71). L'URSS, qui favorise la création d'industries lourdes à fort intrant de capital, soutient le développement du secteur minier au Mali. Comme l'ensemble du secteur industriel créé à cette époque, les projets de prospection et d'exploitation minière se retrouvent entre les mains de l'État. La chute du gouvernement de Modibo Keita en 1968 marque par contre le début d'une timide ouverture économique.

Le code minier de 1970 constitue le coup d'envoi d'une série de programmes bilatéraux et multilatéraux de recherche et de prospection minières. En partenariat avec la France, la Belgique, le Japon, l'URSS, le PNUD et la CE, le Mali met en place un inventaire minier dont l'objectif est d'attirer les investisseurs (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 2). Plusieurs indices découverts dans le cadre de ces ententes bilatérales sont aujourd'hui des sites exploités industriellement, dont les mines de Syama et de Loulo. Par contre, la lenteur administrative et les imprécisions du régime fiscal et douanier constituent un frein important à l'éclosion d'une industrie extractive. Grâce à un financement et un soutien technique soviétique, la première usine d'extraction et de traitement de l'or, la Société pour la gestion et l'exploitation des mines d'or de Kalana ouvre néanmoins ses portes en 1985. Malgré l'ouverture du secteur minier aux investissements privés, le gouvernement malien et l'État soviétique en sont les uniques propriétaires.

De façon générale, le bilan de la gestion des 24 entreprises et sociétés d'État au cours des années 1970 est plutôt mauvais puisque l'équilibre financier n'a jamais été atteint. En 1980, les charges d'exploitation représentent près de 98 %

de leur chiffre d'affaires, dont 81 % seulement pour la rémunération salariale (Châu : 1992 : 36). La même année, les pertes s'élèvent à 14,5 milliards de francs maliens, soit 13% du chiffre d'affaires (Jacquemot : 1983 : 135). Au milieu des années 1980, la plupart d'entre elles sont donc déficitaires ou en faillites. Combinée à la détérioration des termes de l'échange et la chute du prix du coton, la mauvaise gestion des entreprises publiques plombe le déficit public de l'État qui atteint 46,3 milliards FCFA en 1984. L'endettement du Mali à la même époque est faramineux; 727 milliards FCFA en 1988, ce qui représente 126 % de son PIB (Guindo : 2008 : 186-187). Les difficultés financières du Mali dans les années 1980 poussent donc le régime militaire de Moussa Traoré à se rapprocher des institutions financières internationales (IFI). Dans un rapport publié en 1980, le GBM décrit en ces termes la situation économique et financière du Mali :

La structure de l'économie malienne à orientation étatique est caractérisée par une série de mécanismes complexes de transfert qui permettent à une fonction publique pléthorique et au groupe des étudiants de recevoir 90% ou plus des ressources budgétaires du pays et qui ne garantissent l'emploi que pour une fraction minuscule de la main d'œuvre malienne dans un secteur para-étatique inefficace et à coût d'opportunité élevé; cette partie de la population relativement privilégiée bénéficiant par ailleurs quasiment seule d'un approvisionnement assuré en biens de consommation (...). En fin de compte, l'ensemble des mécanismes internes de l'économie malienne fonctionne dans le sens d'un prélèvement des ressources des pauvres vers les non-pauvres, des productifs vers les non productifs (Jacquemot : 1988 : 137-138)

En 1981, le dialogue s'ouvre donc entre le Fonds monétaire international (FMI) et le Mali et une première série d'ajustements financiers et économiques est enclenchée en 1982 (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 3). Une restructuration s'impose étant donné le déséquilibre budgétaire chronique, la balance commerciale négative et l'imposante dette extérieure du pays. L'accord conclu entre le FMI et le gouvernement malien<sup>7</sup> vise l'instauration du libéralisme économique par le développement du secteur privé, la diminution de la taille de la fonction publique et le retrait de l'État des secteurs de production (Jacquemot :

---

<sup>7</sup> Le FMI a accordé un crédit de 20,2 milliards de franc malien pour le financement du redressement financier préconisé.

1983 : 140). Le code des impôts est d'abord réformé afin de faciliter l'établissement, par l'allègement du fardeau fiscal, d'acteurs privés sur le territoire malien. Le recrutement au niveau de la fonction publique est de son côté gelé et des programmes de départ à la retraite sont proposés aux fonctionnaires. Trois mille agents quittent ainsi la fonction publique. Entre 1987 et 1988, plus de 600 d'entre eux adhèrent au plan gouvernemental de retraite anticipée (Gaudio : 1988 : [en ligne]). Momentanément abandonné suite à la rupture des relations entre le Mali et les institutions de Breton Wood en 1986, le Mémorandum proposé par le FMI redevient une conditionnalité à l'aide financière et logistique des IFI lorsque ceux-ci reviennent au Mali en 1988. La même année, un nouveau programme d'ajustement structurel (PAS) est signé entre les deux partis. Un des objectifs du PAS est de réduire le déficit budgétaire de l'État; les dépenses en personnel – qui représentent 54 % des dépenses publiques en 1987 – doivent être révisées à la baisse au profit des dépenses en matériel (*idem*). Par ailleurs, une limite sur l'accroissement de la masse monétaire et du crédit accordé à l'État est fixée et la libéralisation de la production est réaffirmée. La restructuration du secteur public de production par la privatisation ou la liquidation des entreprises d'État se poursuit; aussi prévoit-on à terme que seulement sept d'entre elles sur 24 demeureront en activité<sup>8</sup>. Selon Jacquemot (1983 : 141), l'État malien était, à partir de 1981, en « gestion assistée » puisque l'essentiel des fonctions instrumentales du gouvernement (dépenses publiques, organisation des entreprises, gestion de la masse monétaire et service de la dette) était assumé par les IFI.

Les restructurations institutionnelles et financières et l'ouverture de l'économie malienne aux investissements privés ont un impact rapide et bénéfique sur les finances de l'État. De 57 milliards FCFA en 1989, le déficit budgétaire passe à 16 milliards FCFA en 1990 et à seulement 7 milliards FCFA en 1991 (Guindo : 2008 : 188). Malgré cette amélioration notable de la balance budgétaire

---

<sup>8</sup> La Compagnie malienne de navigation, l'Énergie du Mali, l'Office du Niger, l'Office des produits agricoles du Mali, la Régie des chemins de fer, les P.T.T. et l'Office chargé de la gestion du barrage de Sélingué.

du Mali, les conditions de vie des habitants demeurent précaires. La crise économique s'accroît poussant les Maliens à descendre dans la rue pour exiger le départ du gouvernement. Cette crise socioéconomique et les soulèvements populaires qui en découlent aboutiront à la chute du régime militaire de Traoré en mars 1991.

### 1.3. Certains principes et normes des régimes miniers maliens coloniaux et postcoloniaux

Les décrets adoptés sous l'administration française ont eu une certaine influence sur les principes et les normes des différents régimes miniers au Mali depuis l'indépendance. Le premier décret, adopté en 1896, avait pour objectif de codifier et moderniser la recherche et l'exploitation des ressources minières. Tout au long de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'administration coloniale tentera ainsi d'encadrer et d'encourager l'exploitation minière. Les concepts de « zones réservées » et de « propriété minière » font alors leur apparition. Afin d'insuffler une dynamique à ce secteur en marge de l'économie coloniale – essentiellement basée sur la culture du coton – la France métropolitaine permet par ailleurs aux petits et moyens prospecteurs d'accéder à la propriété minière dans les zones réservées (Guindo : 2008 : 75). La législation coloniale consacre aussi les principes de divisibilité des droits fonciers et tréfonciers ainsi que la domanialité des ressources minérales.

Malgré les changements apportés à la législation depuis 1961, le ministre des mines du Mali notait, en mai 2010 et avec le recul du temps, que plusieurs des dispositions juridiques qui fondaient la législation minière coloniale demeurent présentes dans la réglementation minière actuelle. Il s'agit entre autres du

[...] caractère d'industrie contrôlée de l'exploitation minière, [du] principe de l'autorisation préalable à toute activité minière [...], [des] modes d'attribution de titres miniers, [du] choix des attributaires suivant des règles prédéfinies, [du] principe de l'occupation selon le droit, [du] caractère temporaire des droits miniers [et du] caractère de (quasi) automaticité des transformations successives des titres à partir du premier titre (Ministère des mines : 2010b : 1).

Les différents décrets, arrêtés généraux et arrêtés territoriaux français avaient pour objectif, « d'assurer et de défendre les intérêts de la métropole en matière de ressources minières et de matières premières » (Guindo : 2008 : 76). À l'instar des politiques de modernisation des techniques artisanales d'exploitation et de la création de circuits officiels de vente et d'achat de l'or, cette politique visait l'amélioration du rendement des mines en encourageant l'appropriation et l'exploitation des ressources du sous-sol par des acteurs privés. Ces derniers obtenaient un libre accès et la propriété des ressources exploitées dans les zones réservées ainsi que des garanties quant au droit de tenure. La « (quasi) automaticité des transformations successives des titres à partir du premier titre » (Ministère des mines : 2010b : 1) assurait par ailleurs aux prospecteurs le droit d'exploiter les ressources découvertes. Ces normes, toujours enchâssées dans la réglementation minière selon le ministère des mines, trouvent donc leurs origines dans les politiques économiques coloniales qui, à l'instar du *free mining* en Amérique du Nord, favorisent les intérêts des entrepreneurs privés miniers selon certains principes spécifiques (Laforce : 2010 : 62).

En dépit de la persistance de certains de ces principes dans la législation postcoloniale, l'objectif du code minier de 1963, adopté par le gouvernement socialiste de Modibo Keita, était l'affirmation du monopole de l'État sur la gestion des ressources minières. Cette volonté s'est traduite par une législation qui interdisait d'une part l'investissement privé direct, mais encourageait de l'autre la coopération entre l'État malien et des sociétés privées étrangères (ou entre l'État malien et d'autres États) pour les travaux de recherche et d'exploitation. En introduisant ou réaffirmant les notions de « contrat d'exécution » et de « convention d'établissement » dans la législation, le gouvernement de Modibo Keita s'assurait d'un contrôle sur la gestion des ressources minières tout en s'offrant des opportunités de financement pour les travaux à haute valeur capitalistique que sont la prospection et l'exploitation minière. Ces « contrats d'exécution » et « conventions d'établissement », qui devaient lier les sociétés privées ou les États étrangers au gouvernement malien, proposaient un régime

particulièrement avantageux et des garanties administratives, fiscales et douanières. Par contre, l'ensemble des sociétés créées sous la juridiction de 1963 était des sociétés publiques contrôlées par l'État. Il faudra attendre la libéralisation du régime minier malien sous le gouvernement Traoré pour voir apparaître les premières sociétés privées liées au gouvernement par des contrats d'exécution et des conventions d'établissement (Guindo : 2008 : 77). Ainsi, malgré cette ouverture au financement privé et public international, la Société nationale de recherche et d'exploitation minière, fer de lance de l'administration Keita en matière de mine, détenait le monopole sur l'exploration et le développement des sites miniers tout au long des années 1960. Le régime minier sous le gouvernement socialiste de Modibo Keita était donc caractérisé par des principes socialistes où l'intervention étatique était majeure. La priorité dans la recherche, le développement et l'exploitation des ressources minières était accordée au secteur public quoique la législation encourageait de potentiels partenariats entre l'État et le secteur privé à travers des incitatifs fiscaux et douaniers. Soutenu par l'URSS qui préconisait la création de projets à fort intrant de capitaux et désireux de créer un développement économique endogène fondé sur une stratégie volontariste d'industrialisation, le gouvernement Keita priorisait logiquement une exploitation industrielle des ressources minières.

La principale innovation du code minier de 1970 était la possibilité pour les acteurs privés nationaux et internationaux d'acquérir des titres miniers et d'investir directement dans le secteur, comme sous le régime colonial. Le gouvernement Keita, ne voulant pas favoriser l'émergence d'une bourgeoisie nationale (Maharoux : 1992 : 71), avait préféré faire appel aux compagnies étrangères à travers des partenariats économiques pour encourager le développement du secteur minier. Moussa Traoré, qui abandonne l'option socialiste, est entre autres soutenu par les milieux d'affaires. Aussi met-il en place un nouveau code des investissements tout en libéralisant l'économie nationale. Jonglant avec les avantages pécuniaires d'un capitalisme d'État et les obligations qu'imposait une politique économique libérale, le gouvernement malien permet

aux acteurs privés d'investir dans le secteur minier, particulièrement dans la recherche, mais se réserve une participation majoritaire dans les entreprises de développement et d'exploitation. Il exige ainsi des entreprises privées de prospection découvrant des substances minières stratégiques de passer des conventions d'établissement avec le gouvernement pour les phases de développement et d'exploitation. C'est dans ce contexte particulier que plusieurs sociétés minières publiques ou mixtes voient le jour. Il s'agit entre autres de la Société des mines d'or de Kalana, de la Société des mines d'or de Syama, de la Société des mines d'or de Loulo et de la Société des ciments du Mali. Ainsi, malgré les politiques libérales du gouvernement Traoré et l'incorporation de règles favorables à l'investissement privé dans la réglementation minière, les normes qui guident le régime minier au cours des années 1970 et 1980 demeurent à certains égards les mêmes que celles des années 1960 : priorité à une exploitation industrielle des ressources minières, prédominance du secteur public dans les sociétés de développement et d'exploitation, participation du secteur privé dans la recherche, mise en place d'incitatifs fiscaux et douaniers et appel aux investissements étrangers comme source de financement. Comme le souligne Guindo (2008 : 76), le code minier de 1970 « opérait une ouverture vers la possibilité pour des investisseurs privés d'intervenir dans le secteur des mines tout en maintenant ce secteur pratiquement sous le contrôle de l'État ». Maharaux (1992 : 73) explique de cette façon la contradiction auquel était progressivement confronté le gouvernement Traoré dans les années 1970 et 1980: « [...] l'État allait s'enfermer de plus en plus dans le dilemme d'une politique d'ouverture libérale d'un côté alors qu'il était, par ailleurs, enchaîné par une politique sociale profitant largement à une classe politico-administrative en place ». Selon Jacquemot, les groupes localement dominants ont repris à leur profit le système de colonisation interne légué par la France. Au-delà de la corruption et du népotisme propre au fonctionnariat malien, il s'agit donc selon lui d'un système *sui generis* directement hérité de la colonisation (Jacquemot : 1983 : 129-133 et 137).

Dans les années 1980, face aux déficits accumulés du gouvernement et des entreprises et sociétés d'État, l'administration Traoré se retrouve dans l'obligation de procéder, sous l'auspice des institutions de Breton Wood, à une réforme en profondeur de ses institutions et de son économie, et ce, avec plus ou moins de succès jusqu'à son renversement en 1991. Les nouveaux dirigeants, issus du processus de démocratisation, s'évertueront dès lors à mettre de l'avant les réformes politico-économiques entreprises par le régime militaire de Traoré tout en diversifiant et dynamisant l'économie malienne par la libéralisation du secteur minier. L'arrivée au pouvoir de ces nouveaux politiciens marque le début d'une étroite et fructueuse relation entre les institutions de Bretton Woods et le Mali, relation qui aura une influence marquée sur les principes et les normes du régime minier.

## CHAPITRE II

### RÉFORMES DU RÉGIME MINIER AU MALI (1991-1999)

#### 2.1. Orientations et objectifs de la réforme des régimes miniers africains proposée par le GBM dans les années 1990

Historiquement reconnu pour sa production et son commerce aurifère, le Mali, encouragé par les bailleurs de fonds internationaux, choisit le secteur minier comme levier de développement économique. Contrairement à la culture du coton, fortement dépendante des aléas climatiques et de la fluctuation à la baisse des cours internationaux, le développement du secteur minier promet une amélioration constante et à long terme des indicateurs macroéconomiques et de l'équilibre financier de l'État. Avec l'assistance de l'Association Internationale pour le Développement – une institution du GBM – le gouvernement du Mali met en place en 1991 un nouveau code minier (Hatcher : 2004 : 47). Cette révision législative coïncide avec la publication par le GBM quelques mois plus tard d'un rapport sur l'état du secteur minier en Afrique. Datant de 1992, *Strategy for African Mining* a pour principal objectif de définir la façon dont les gouvernements africains – mais aussi les pays donateurs, les institutions de développement international et les industries minières – devraient agir pour encourager l'exploration et les investissements dans le secteur minier africain. Les orientations et mesures proposées dans ce rapport constituent les éléments centraux qui allaient guider la réforme du secteur minier en Afrique au cours des années 1990 et par la suite. Le document part du constat que l'Afrique, en dépit de ses importantes réserves minérales, « *has failed to mobilize the necessary risk capital and investment funds needed for sound and orderly mining development* » (World Bank : 1992 : v). Selon le GBM, la principale cause de cet échec est l'appropriation des ressources minières par les gouvernements africains aux

indépendances et leur exploitation à travers des entreprises publiques non efficaces préférant souvent les bénéfices à court terme aux stratégies de croissance à long terme :

*[T]he recovery of the mining sector in Africa will require a shift in government objectives towards a primary objective of maximizing tax revenues from mining over the long term, rather than pursuing other economic or political objectives such as control of resources or enhancement of employment. This objective will be best achieved by a new policy emphasis whereby governments focus on industry regulation and promotion and private companies take the lead in operating, managing and owning mineral enterprises. [...] In [this] new policy environment, government should obtain a fair share of the economic rent of the sector through fiscal arrangements that are stable, competitive and fair, rather than through ownership and operation (World Bank: 1992: x).*

Comme le secteur privé national de la majorité des pays africains ne possède pas les assises financières nécessaires pour entreprendre les grands travaux miniers, le GBM considère que :

*[t]he future development of the mining sector in Africa will largely depend on attracting new high risk capital from foreign mining companies [...] who have the technical and managerial capabilities to find new deposits and develop new mining operations (World Bank : 1992 : 10).*

La modernisation du secteur minier africain passe donc par une réorientation du rôle de l'État – de propriétaire / opérateur à régulateur / administrateur – afin de laisser la place et encourager les entreprises privées étrangères à prendre les risques relatifs à l'exploration, le développement et l'exploitation des sites miniers. Selon le rapport, cette réorientation passe aussi par la mise en place d'un environnement politique, économique, législatif et infrastructurel attractif pour les investisseurs. Le secteur minier international étant hautement compétitif, le succès des réformes dépendra de la volonté des États à offrir l'environnement propice. Bien que les politiques des différents pays miniers présentent une grande diversité, les spécialistes du GBM considèrent que leurs objectifs principaux sont partagés : « *stable and transparent regulations [...]; a competitive and well-structured fiscal regime [...]; assured access to foreign exchange at market rates*

[...]; *and effective support and monitoring of private mining investment* » (World Bank : 1992 : xi). Ces quatre éléments sont traités dans le document et constituent le cœur de la réforme préconisée.

D'abord, un cadre réglementaire moderne, conçu pour attirer des investissements privés à grande échelle, implique deux principes fondamentaux selon le document: « *the investor has the right to explore for and mine minerals [and] the investor should have secure and long term title to mining rights* » (World Bank : 1992 : 21). De ces principes fondamentaux découle une série de normes auxquelles doit souscrire la législation minière: elle doit être appliquée équitablement à tous les investisseurs qu'ils soient publics, privés, nationaux ou internationaux; elle doit spécifier à quelle autorité étatique appartiennent les ressources et déléguer à une seule entité le pouvoir d'accorder les titres miniers; elle doit contenir des critères explicites quant à l'allocation, le transfert et la vente des titres miniers; elle doit rendre obligatoires les travaux d'exploration sur les parcelles attirées; et elle doit prévoir des procédures de règlement des conflits (World Bank : 1992 : 21-22). Afin de garantir des conditions d'exploitation stables dans un contexte où la législation et les capacités administratives sont faibles, le GBM recommande en outre aux gouvernements de favoriser un cadre réglementaire général jumelé à des accords spécifiques selon les projets à travers des conventions d'établissement (World Bank : 1992 : 22). L'objectif d'une telle législation est d'offrir aux investisseurs des conditions claires, stables et équitables qui leur permettent d'investir dans des projets à long terme sans se soucier d'éventuels changements dans les « règles du jeu » (World Bank : 1992 : 10).

Ensuite, les règles fiscales, douanières, financières et économiques d'un régime minier moderne doivent offrir un environnement stable, non discriminatoire et incitatif aux investisseurs. Ceci passe par trois éléments indispensables selon le GBM : « *sound macroeconomic and trade policy [...]; market-based foreign exchange regime and taxation arrangements that are competitive and fair* » (World Bank: 1992: 27). Après la disponibilité des

ressources et la stabilité politique, le choix des investisseurs dépend en effet de leur satisfaction vis-à-vis des politiques économiques du pays. Le régime commercial devrait donc être totalement libéralisé afin que les industries puissent exporter librement leurs ressources et importer leurs équipements au plus faible coût possible. En ce qui concerne le régime de change, celui-ci devrait être non restrictif et flottant afin d'assurer aux investisseurs la possibilité d'accéder à bon prix aux devises étrangères tout en les protégeant des inflations liées à un taux de change contrôlé. Puisque les matières premières sont exportées et les moyens de production majoritairement importés, l'industrie minière n'a que des rapports limités avec le secteur industriel national (*idem*). Les gouvernements africains ne devraient d'ailleurs pas obliger les compagnies minières à procéder à une transformation *in situ* des ressources extraites, ni les forcer à acheter des biens d'équipement nationaux, ni les encourager à employer une main-d'œuvre locale à travers des politiques qui iraient à l'encontre des principes de libre marché (World Bank : 1992 : 28). Selon le rapport *Strategy for African Mining*,

*[...] it is usually preferable for the government to use mineral revenues to achieve its other economic and social aims rather than to force the mining industry to pursue these secondary objectives itself* (World Bank: 1992: 27).

Il est donc suggéré d'opter pour un régime fiscal incitatif afin de stimuler les investissements à long terme. Les revenus tirés de ces investissements pourront ensuite être dirigés dans des programmes sociaux ou de développement économique. Par contre, les pays africains étant considérés comme des lieux d'investissements à moyen et haut risques, ils doivent conséquemment offrir une taxation et des incitatifs économiques hautement compétitifs. L'objectif du gouvernement à travers le régime fiscal est donc de trouver un juste milieu permettant de diminuer les risques liés aux investissements tout en s'assurant une juste part de la valeur des ressources exploitées. Mais, note le GBM, « *countries wishing to attract investment from international mining companies must recognize that such capital will be attracted to the projects offering the highest returns* » (World Bank: 1992: 30). La taxation devrait être idéalement basée sur le profit des

entreprises – plutôt qu'à travers des redevances ou des frais de douane – et prendre en compte le contexte international de taxation du secteur minier.

Finalement, le gouvernement doit effectuer les réformes institutionnelles nécessaires pour permettre au secteur privé de devenir propriétaire des industries minières et ainsi prendre le contrôle des opérations. Selon le GBM, cette réforme passe par la privatisation des entreprises publiques et la mise en place d'institutions spécialisées et efficaces. La privatisation est nécessaire puisque les « *state controlled enterprises are less successful than their privately-controlled counterparts, principally because a state-controlled enterprise is by its nature part of the government* » (World Bank: 1992: 39). Ainsi, une entreprise étatique poursuit plusieurs objectifs – dont la création d'emploi, le développement économique, la génération de revenus, etc. – qui peuvent entrer en conflit avec l'objectif ultime de maximisation des profits que poursuit une entreprise privée. Cette situation conflictuelle peut empêcher les entreprises étatiques de prendre les décisions nécessaires au bon développement d'une industrie minière efficiente. Par ailleurs, le gouvernement, dans ses nouvelles fonctions de régulateur et administrateur du secteur minier, doit mettre en place des institutions spécialisées et compétentes en mesure d'appliquer le cadre réglementaire et les politiques fiscales et économiques élaborées ci-haut : « *What is required is a small number of adequately equipped and funded institutions with narrowly defined roles, professional staff, and clearly defined decision-making authorities* » (World Bank : 1992 : 35).

L'examen des réformes préconisées par le GBM dans le document *Strategy for African Mining* nous amène à établir une certaine analogie entre les principes de cette réforme et ceux du *free mining*. En effet, selon le rapport du GBM, les deux principes fondamentaux à partir desquelles un cadre réglementaire moderne doit être élaboré sont: 1) le droit pour les investisseurs de procéder à l'exploration et, le cas échéant, à l'exploitation des ressources minières sur le territoire et; 2) le droit d'obtenir une garantie des droits de tenure des titres miniers (World Bank : 1992 : 21). Or ces deux droits fondamentaux corroborent ceux qui fondent le *free*

*mining* selon Taggart (1998: résumé) : « *The right of entry onto lands containing minerals, the right to acquire a claim on those lands and the right to go to a lease and produce minerals* ». Les règles qui découlent de ces principes et qui sont cristallisées dans le cadre réglementaire proposé par le GBM ont comme objectif d'offrir aux investisseurs un environnement stable et incitatif nécessaire à un accès sans risque aux ressources minières. Elles consacrent par ailleurs le droit des investisseurs à obtenir des garanties quant à la protection de leur titre minier. Par contre, comme le mentionnent Laforce et *al.* (2009 : 59) à propos du régime minier canadien, le libre accès à la ressource, la libre exploitation en cas de découverte et la sécurité de tenure consacrent aussi un principe selon lequel « *the development of the mining sector is not only desirable, but a priority with regard to alternative uses of a particular territory* ».

Comme nous l'avons vu précédemment, les principes qui sous-tendent le régime minier libéral proposé par les institutions financières internationales dans les années 1990 en Afrique donnent une priorité au secteur privé dans l'exploitation des ressources minières. Selon le document *Strategy for African mining*, les gouvernements et les investisseurs nationaux africains ne possédant les capitaux et les capacités techniques et entrepreneuriales nécessaires, seules les compagnies minières internationales sont en mesure d'assurer le développement du secteur minier en Afrique. Ceci confirme deux normes qui sont inhérentes aux régimes miniers préconisés : une priorité au secteur privé et donc étranger dans l'exploitation des ressources minières et une priorité au secteur industriel par rapport aux petites mines et aux mines artisanales. La valorisation du secteur industriel semble constituer le meilleur moyen de faire du secteur minier un véritable levier de développement économique dans les pays africains.

Finalement, les réformes proposées par le GBM en matière de politiques économiques et fiscales dans les pays riches en ressources minières encouragent la mise en place d'un environnement libéralisé où le système de taxation permet au gouvernement et aux entreprises d'obtenir leur juste part des profits de l'exploitation minière. Considérant que le secteur minier, par sa nature, n'a que

des rapports limités avec les autres secteurs de l'économie nationale, les réformes présupposent que l'industrie minière africaine doit être – ou est inévitablement – tournée vers l'exportation, ce qui implique des restrictions douanières minimales. Par ailleurs, les réformes encouragent l'atteinte des objectifs de développement économique et social des pays africains riches en ressources minières à travers la maximisation des revenus gouvernementaux grâce à un système de taxation à long terme plutôt que l'imposition de certaines obligations en matière d'emploi, de transformation ou d'achats locaux. Dans un environnement international extrêmement compétitif, les politiques économiques et fiscales doivent être conséquentes et offrir aux investisseurs miniers les meilleures conditions possibles. À la lumière de ces recommandations, nous pouvons convenir de certaines normes qui fondent le régime fiscal et économique proposé le GBM : une priorité à l'exploitation des ressources minières exportables, un accès aux ressources à un faible coût, une stabilité des conditions de mise en valeur des ressources et une contribution prévue du secteur minier à l'économie nationale à travers partir des recettes d'impôts.

Si les principes de *free mining* ont été développés en l'absence de cadre législatif et d'autorité gouvernementale en Californie et au Canada au XIX<sup>e</sup> siècle (Laforce : 2010 : 53), l'introduction des réformes de libéralisation en Afrique s'est déroulée dans un environnement législatif et institutionnel préexistant et issu d'un contexte historique particulier. Les mesures de libéralisation en Afrique impliquaient donc une *redéfinition* du rôle de l'État – et notamment un retrait de ses fonctions de propriétaire / opérateur et une *réorientation* de la législation minière – tandis qu'en Californie et au Canada, il s'agissait de la *mise en place a posteriori* d'une gouvernance et d'une législation minière en fonction des droits coutumiers des mineurs et de leurs intérêts. En tout état de cause, par sa nature, le *free mining* circonscrit selon Laforce et *al.*, le pouvoir discrétionnaire de l'État dans les processus décisionnels relatifs au développement minier au profit des intérêts des entrepreneurs miniers (Laforce et *al.* : 2009 : 55). Ceux-ci disposent donc d'une influence importante dans l'édiction des normes qui fondent les

régimes miniers. À certains égards, un parallèle peut-être établi dans la mesure où le GBM a procédé, pour la rédaction du rapport *Strategy for African Mining*, à un sondage auprès de 80 compagnies minières internationales afin d'obtenir leurs perceptions quant aux conditions souhaitables d'investissement dans les pays africains. Il est noté qu'un tel exercice n'a pas été effectué avec les acteurs locaux (décideurs, communautés locales, chefs de village, etc.), pourtant concernés par les objectifs de développement économique et social attribués au secteur minier (Campbell : 2010 : 201).

## 2.2. Contexte et objectifs de la révision du code minier de 1970 en 1991

Au début des années 1990, le gouvernement du Mali met en place une politique minière dont l'objectif est de faire du secteur minier un moteur de développement économique à travers une stratégie de mise en œuvre basée sur l'attraction des investissements étrangers. Conformément aux recommandations du GBM dans *Strategy for African Mining*, il procède à la réforme de son régime minier, c'est-à-dire à la révision de son cadre réglementaire, de ses politiques économiques et fiscales et de ses institutions. Le cadre réglementaire au sein duquel se déroulent les activités minières au Mali à partir de 1991 est constitué de trois documents : le code minier, le décret d'application et la convention d'établissement.

Le code minier de 1991 et son décret d'application proposent toute une série de mesures incitatives pour attirer les investissements privés internationaux dont :

- La limitation de la participation étatique aux sociétés d'exploitation;
- La simplification des procédures d'obtention des titres miniers;
- L'adoption d'une convention d'établissement type;
- L'amélioration des conditions fiscales, douanières, financières et économiques.

Conformément au plan d'action prévu pour l'expansion des investissements étrangers, l'État se retire d'abord de son rôle de propriétaire / opérateur. À partir de 1991, le code minier limite ainsi à 20% la participation de l'État aux compagnies d'exploitation : 10% des actions des compagnies devant être gratuitement remis à l'État tandis que 10% lui sont réservés pour l'achat. Cette diminution de la participation étatique est notable puisqu'avant 1990, le gouvernement possédait au moins 30% des actions de l'ensemble des sociétés d'exploitation en activité sur son territoire (Belem : 2009 : 287). Désirant demeurer un acteur économique à part entière, le gouvernement se réserve néanmoins le droit d'investir seul dans les projets d'exploration et d'exploitation<sup>9</sup>.

Selon Guindo (2008 : 78), « l'évolution la plus remarquable dans [le] code [de 1991] est l'adoption en son sein d'une convention d'établissement type ». Cette convention type, qui établit le canevas de base pour la conclusion des ententes particulières entre le gouvernement et les sociétés minières, a pour objectif d'offrir un traitement égalitaire aux postulants. Les conventions d'établissement – conclues en fonction de la convention d'établissement type – permettent donc de fixer les dispositions fiscales, douanières, financières et économiques pour toute la durée de validité des titres miniers. Elles visent ainsi à assurer une stabilité aux entreprises en dépit des changements qui pourraient subvenir dans les « règles du jeu ». Conformément aux recommandations du GBM pour les pays dont les institutions et la législation minière sont faibles, le gouvernement du Mali met donc en place en 1991 un code minier et un décret d'application qui fixent, d'une part, les conditions générales dans lesquelles se déroulent les activités minières et, d'autre part, des conventions d'établissement qui rassemblent les dispositions spécifiques convenues entre le gouvernement et les sociétés minières pour un projet particulier. Finalement, afin d'assurer des conditions claires, stables et équitables aux investisseurs, le code minier prévoit des modalités précises d'acquisition et de transfert pour les sept types de titres miniers disponibles au Mali.

---

<sup>9</sup> Articles 14 et 17 de la convention d'établissement type de 1991: (Guindo : 2008 : 78)

Du point de vue des dispositions fiscales, douanières, financières et économiques, le gouvernement du Mali instaure, à travers le code minier de 1991, des incitatifs visant à attirer les investissements miniers privés internationaux. Sur le plan fiscal, les sociétés minières ont ainsi droit à une série d'exonérations; elles ne paient pas d'impôts au cours des cinq premières années de production et sont exonérées de la TVA et de la patente – taxe versée aux communes dans lesquelles les projets miniers sont initiés – pour les trois premières années de production. Les seules redevances auxquelles sont soumises les sociétés pour toute la durée des titres miniers sont la contribution pour prestation de service (CPS) et la taxe *ad valorem* (pour un total de 6% de la valeur carreau mine des produits extraits). Du côté du régime douanier, les droits d'importation sur les matériaux nécessaires à la production sont suspendus pour toute la période de recherche et jusqu'à la première année de production tandis que les droits d'importation pour les pièces de rechange et autres équipements de production le sont pour les trois premières années de production. Par ailleurs, afin de pallier à la faible disponibilité d'électricité en raison de la déficience des infrastructures dans le domaine de l'énergie, le code minier accorde une exonération des droits de douane pour les produits pétroliers pour toute la durée de la convention d'établissement. Au niveau financier, le gouvernement du Mali offre un environnement libéralisé en n'opposant aucune restriction quant à la conversion de fonds et le transfert des capitaux à l'étranger. Finalement, peu d'exigences ne sont faites aux entreprises relativement à la création de liens intersectoriels, à l'emploi d'une main d'œuvre nationale ou à la transformation au pays des produits extraits (Belem : 2009 : 287-288). Le tableau 2.1 permet d'obtenir un aperçu des principales dispositions fiscales, douanières, financières et économiques du code minier de 1991.

**Tableau 2.1 : Régime fiscal, douanier, financier et économique du code minier de 1991**

Description	Code minier de 1991
<b>Actionnariat</b>	
Participation étrangère au capital	90% maximum
Participation gratuite de l'État	10% minimum
Participation optionnelle de l'État	10% maximum
Participation des investisseurs nationaux	Non traité
<b>Fiscalité</b>	
Contribution pour prestation de service	3%
Taxe ad valorem	3%
Impôt spécial sur certains produits	Inexistant
Bénéfice industriel et commercial	35% des bénéfices nets; exonération pendant les 5 premières années de production
Amortissement	Linéaire
TVA	Exonération pendant les 3 premières années de production
Stabilité du régime fiscal	Pendant toute la durée de la convention
<b>Douanes</b>	
Droit d'exportation des produits commercialisés	Exonération pendant toute la durée du permis
Droit d'importation sur les matériaux nécessaires à la production	Exonération de la recherche à la fin de la 1 <sup>ère</sup> année de production
Droits d'importation pour les pièces de rechange et autres équipements de production	Exonération pendant les 3 premières années de production
Produits pétroliers	Exonération de droits de douane pendant toute la durée de la convention
<b>Finances</b>	
Conversion de fonds	Sans restriction
Transfert de capitaux à l'étranger	Sans restriction
Rapatriement de capitaux au Mali	Non traité
<b>Économie</b>	
Choix des fournisseurs	Non traité
Contrats	Non traité

Source : (MEF : 2009 : 31-33; Belem : 2009 : 286)

### 2.3. Contexte et objectifs de la révision du code minier de 1991 en 1999

Face à l'évolution rapide du secteur minier, le cadre réglementaire malien est révisé en 1999. La pression pour le renouvellement des dispositions légales vient alors de la compétitivité sous régionale – particulièrement avec le Ghana – afin d'attirer les investissements étrangers grâce à un environnement législatif et fiscal attractif mais aussi des institutions financières et commerciales internationales.

Dans un examen des politiques commerciales du Mali, rendu public en novembre 1998, l'OMC félicitait par exemple le gouvernement malien pour les avantages fiscaux et douaniers mis de l'avant dans le code minier de 1991 tout en remettant en cause sa participation à hauteur de 20% dans les sociétés d'exploitation (OMC : 1998 : [en ligne]).

De son côté, le GBM publie en 1998 un document technique dont l'objectif est d'assister les pays membres dans l'identification et l'implantation des réformes nécessaires à la poursuite d'un développement efficient et durable des activités minières afin que celles-ci contribuent pleinement aux objectifs de réduction de la pauvreté (World Bank : 1998 : 1-3). Selon l'institution de Bretton Woods, les pays miniers en développement font face en 1998 à d'importants défis :

*[...] ongoing debate about both the acceptable level of shared development burdens and benefits, and the national and international dimensions of the environmental and social aspects of project development, operation and closure, are some of the issues which make minerals development in developing countries no less difficult today than it has been at other time (World Bank: 1998: 1).*

En plus de la poursuite des objectifs initiaux de libéralisation, de privatisation et d'ouverture économique, le GBM encourage donc les gouvernements nationaux à mettre de l'avant certaines mesures qui permettront au pays en développement de bénéficier pleinement des retombées de la croissance des activités minières. Reconnaissant que le modèle adopté par plusieurs pays au cours des années 1990 n'a pas donné les résultats escomptés en terme de développement socioéconomique, le GBM plaide dans ce document en faveur d'une réglementation minière qui intègre désormais l'artisanat minier et les petites mines dans le processus de développement du secteur et qui prend en compte les répercussions socioenvironnementales – déplacements, dédommagement, expropriations, fermeture des mines – à long terme des activités minières (World Bank : 1998 : 12-15). Ces nouveaux éléments, qui ont eu une influence certaine sur les règles normatives du code minier de 1999, s'expliquent par le contexte international particulier de la fin des années 1990. D'une part, le GBM est la cible

de nombreuses critiques quant aux répercussions sociopolitiques de l'application des PAS dans les pays concernés et, d'autre part, la pression s'est accentuée sur les IFI suite au Sommet de la terre de Rio afin que ces dernières participent à la promotion des lignes d'action de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. D'ailleurs, un des objectifs du document est vraisemblablement de démontrer que le GBM demeure l'organisation la mieux placée, étant donné ses capacités financières et techniques, pour assister les pays miniers dans la nécessaire transition vers un modèle de développement plus équilibré (World Bank : 1998 : 1). Néanmoins, les propositions soumises dans le document *World Bank Group Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries* en 1998 visent prioritairement selon nous à amoindrir les impacts négatifs des régimes miniers instaurés au début des années 1990 plutôt que réorienter à proprement parler la « façon de faire » afin d'intégrer les activités minières dans un processus de développement socioéconomique généralisé et intégré.

Parallèlement, plusieurs acteurs au niveau national remettent en cause la stratégie de développement mise de l'avant par le gouvernement au début des années 1990, particulièrement en ce qui a trait aux avantages économiques offerts aux sociétés minières, à l'usage de la rente minière et à la faible incidence de la croissance du secteur minier sur la création d'emploi (Belem : 2009 : 315). C'est dans ce contexte particulier au niveau national et international que le ministère des mines et de l'énergie publie en 1998 la *Déclaration de politique minière du gouvernement de la République du Mali* dans laquelle il « réaffirme sa volonté de faire du secteur privé le moteur du développement des activités minières en favorisant l'investissement privé dans un cadre réglementaire et institutionnel adéquat » (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 8).

Plusieurs contraintes au développement du secteur minier sont identifiées par le gouvernement dans la *Déclaration de politique minière* de 1998 (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 4-7) :

- Un code minier mal adapté à l'évolution du secteur;
- Une lourdeur dans les procédures administratives;
- Une inadéquation des systèmes fiscal et douanier;
- Une faible implication des opérateurs miniers nationaux;
- Une quasi-absence des sous-traitants locaux;
- Un manque de diversification des substances recherchées et exploitées;
- Une dépendance envers les sociétés minières étrangères;
- Une main-d'œuvre qualifiée essentiellement d'origine étrangère;
- Une inadaptation des structures, des institutions et des moyens;
- Une insuffisance du personnel technique et de la main-d'œuvre qualifiée.

La *Déclaration de politique minière* vise donc, parallèlement à la création d'un environnement incitatif pour les sociétés privées,

« l'amélioration de la balance commerciale, l'accroissement des recettes fiscales, la diversification des productions minières, le développement d'activités connexes (transports, services, fournitures...) et l'émergence d'une industrie locale de transformation » (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 8).

Selon le gouvernement, l'atteinte de ces objectifs passe entre autres par la formulation d'un cadre réglementaire approprié pour la petite mine et l'orpaillage, l'édiction de procédures de règlements à l'amiable des litiges entre détenteurs de droits fonciers et de titres miniers, le développement des activités minières sur un horizon à long terme à travers des mesures fiscales qui favorisent l'exploitation de gisements de longue durée et de faible teneur, des incitations au recrutement de la main-d'œuvre locale, au transfert des connaissances et à la protection de l'environnement et une assistance technique aux petites et moyennes entreprises nationales (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 10-19). Le gouvernement prévoit en outre la création d'un Fonds minier afin de fournir aux institutions responsables de la gestion et du contrôle des activités minières au Mali, les ressources humaines et les moyens financiers nécessaires à leurs missions.

Dans le code minier de 1999, la clarté et la transparence constituent une priorité pour le gouvernement qui garantit aux investisseurs miniers le principe du « premier arrivé, premier servi » (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 11). Afin d'assurer aux investisseurs le droit de procéder à l'exploration et l'exploitation des ressources minières sur le territoire et d'obtenir une garantie dans les droits de tenure des titres miniers, le gouvernement du Mali réitère par ailleurs les principes de divisibilité des droits fonciers et tréfonciers ainsi que la domanialité des ressources minérales. L'article 3 du code minier de 1999 énonce :

Les substances minérales ou fossiles soumises au régime des mines dans le territoire de la République du Mali appartiennent à l'État. Toutefois, les titulaires des titres miniers d'exploitation acquièrent la propriété des substances minérales ou fossiles qu'ils extraient. Les droits à ces substances constituent une propriété distincte de celle de la surface (MMEE: 1999 : art. 3).

Aussi, des procédures claires quant aux relations entre titulaires de titres miniers et détenteurs de droits fonciers et entre les sociétés et les communautés riveraines sont mises de l'avant. Ces dispositions fixent les conditionnalités d'expropriation et de relocalisation des populations (MMEE : 1999 : art. 69) et les obligations des entreprises en matière de logements et d'infrastructures sanitaires, scolaires et de loisirs pour les travailleurs (MMEE : 1999 : art. 125). La nouvelle législation prévoit en outre l'embauche, à qualification égale, d'ouvriers maliens, leur formation ainsi que la malinisation des cadres (MMEE : 1999 : art. 126).

La réforme des régimes fiscal, douanier, financier et économique est un élément central de la révision législative. L'objectif général est d'augmenter les recettes de l'État tout en offrant un régime plus attractif aux investisseurs nationaux et internationaux (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 12). Ainsi, si certains avantages concédés auparavant aux entreprises ont été évacués du code minier de 1999 afin d'améliorer les recettes budgétaires de l'État, il offre néanmoins des dispositions incitatives compensatoires. Le tableau comparatif ci-dessous (tableau 2.2) permet de bien saisir les changements apportés au régime

fiscal, douanier, financier et économique de la législation minière du Mali en 1999.

**Tableau 2.2 : Régimes fiscaux, douaniers, financiers et économiques des codes miniers de 1991 et 1999**

Description	Code minier de 1991	Code minier de 1999
<b>Actionnariat</b>		
Participation étrangère au capital	90% maximum	90% maximum
Participation gratuite de l'État	10% minimum	10% minimum
Participation optionnelle de l'État	10% maximum	10% maximum
Participation des investisseurs nationaux	Non traité	Non traité
<b>Fiscalité</b>		
Contribution pour prestation de service	3% de la valeur carreau mine des produits extraits	3% de la valeur carreau mine des produits extraits
Taxe <i>ad valorem</i>	3% de la valeur carreau mine des produits extraits	Non prévue (remplacée par l'ISCP)
Impôt spécial sur certains produits (ISCP)	Inexistant	3% du chiffre d'affaires
Bénéfice industriel et commercial	35% des bénéfices nets; exonération pendant les 5 premières années de production	35% des bénéfices nets; pas d'exonération
Amortissement	Linéaire	Accélééré (double déduction la 1 <sup>re</sup> année)
TVA	Exonération pendant les 3 premières années de production	Exonération pendant la recherche et les 3 premières années de production
Stabilité du régime fiscal	Pendant toute la durée de la convention	Pendant toute la durée de validité du permis
<b>Douanes</b>		
Droit d'exportation des produits commercialisés	Exonération pendant toute la durée du permis	Non
Droit d'importation sur les matériaux nécessaires à la production	Exonération de la recherche à la fin de la 1 <sup>ère</sup> année de production	Exonération pendant la période de recherche
Droits d'importation pour les pièces de rechange et autres équipements de production	Exonération pendant les 3 premières années de production	Exonération pendant toute la durée du permis d'exploitation
Produits pétroliers	Exonération de droits de douane pendant toute la durée de la convention	Exonération de droits de douane pendant toute la durée de l'exploitation
<b>Finances</b>		
Conversion de fonds	Sans restriction	Sans restriction
Transfert de capitaux à l'étranger	Sans restriction	Sans restriction
Rapatriement de capitaux au Mali	Non traité	Obligation de rapatriement
<b>Économie</b>		
Choix des fournisseurs	Non traité	Libre, préférence pour les nationaux à prix, qualité et délais de livraison compétitifs
Contrats	Non traité	Non préférentiels entre la société d'exploitation et ses actionnaires

Source : (MEF : 2009 : 31-33; MMEE : 1999; Belem : 2009 : 329)

Au niveau fiscal, l'un des changements majeurs concerne le taux des redevances minières. Ainsi, si la Contribution pour prestation de services est toujours exigée, la taxe *ad valorem* est éliminée, faisant passer le taux de redevance de 6% à 3%. Cette dernière est remplacée par l'Impôt spécial sur certains produits (ISCP) qui est aussi de 3%. Par contre, la taxe *ad valorem* est « une royauté calculée au taux de 3% sur la valeur du carreau mine des produits extraits » alors que l'ISCP est « calculée en appliquant un taux de 3% au chiffre d'affaires mensuel diminué des frais liés à l'affinage, au transport, aux commissions etc. » (Ministère des mines : 2009 : 45). Conformément aux recommandations du GBM dans le document *Strategy for African Mining*, le gouvernement favorise donc en 1999 une taxation basée sur les revenus des entreprises plutôt que sur les redevances sous forme de royalties (World Bank : 1992 : 28-29). Un élément crucial du nouveau régime fiscal est la suppression de l'exonération de 5 ans de l'impôt sur le bénéfice industriel et commercial. Le taux de ce dernier demeure inchangé à 35% du bénéfice imposable, mais est désormais exigible pour toute la durée de la validité du titre d'exploitation. L'exonération sur les droits de patente professionnelle, dont le produit alimente le budget de la commune, est aussi levée. La suppression de ces éléments incitatifs a par contre été compensée par l'octroi d'autres avantages fiscaux. L'un d'entre eux est, comme nous l'avons vu précédemment, le transfert de la taxation sous forme de royalties vers une taxation basée sur les revenus. L'autre avantage concerne l'amortissement des facteurs de production. Désormais, les entreprises peuvent pratiquer un amortissement accéléré, ce qui a comme avantage d'induire des réductions d'impôt importantes au cours des premières années de production (Belem : 2009 : 330).

Le principal changement du code minier de 1999 au niveau financier est l'obligation pour les sociétés minières de rapatrier les fonds issus de la vente de l'or à l'étranger. Le code minier de 1991 ne traitait pas de ce sujet ce qui permettait aux sociétés minières de transférer les fonds vers des comptes offshores. Cette disposition avait des incidences sur la balance des paiements du

Mali puisqu'une part importante des devises qui auraient dû rentrer au pays demeurait dans des comptes à l'étranger. L'obligation de rapatrier les fonds permet d'amoinrir cette distorsion. Les fonds destinés à payer les dettes et les dividendes peuvent par contre être rapatriés par les sociétés minières, que ce soit vers leur pays d'origine ou vers ailleurs (Belem : 2009 : 331).

Conformément à la *Déclaration de politique minière* du gouvernement du Mali de 1998, le cadre réglementaire de 1999 met de l'avant des dispositions en faveur d'une meilleure intégration du secteur minier à l'économie nationale. Cet objectif au niveau économique passe par l'édiction de certaines règles pour les sociétés minières du Mali : l'utilisation, autant que possible, des services et matières premières de source malienne lorsqu'ils sont disponibles à des prix, des qualités, des garanties et des délais de livraison compétitifs; l'emploi, à qualification égale, du personnel malien et l'obligation de ne pas passer de contrats préférentiels entre la société et ses actionnaires. Par contre, la formulation de ces balises, qui visent la création de liens avec l'économie nationale, reste essentiellement incitative (*idem*).

Si plusieurs changements ont été apportés à la législation, la stabilité demeure une priorité du gouvernement qui, à travers les conventions d'établissement, assure aux entreprises déjà en production de conserver les mêmes dispositions pour toute la durée de leur titre d'exploitation, soit 30 ans renouvelables par tranche de dix ans jusqu'à épuisement des stocks. L'adoption de la nouvelle législation n'entraîne donc pas l'abrogation de l'ancienne loi et les sociétés minières ont la liberté « de migrer du code de 1991 à celui de 1999 à condition d'intégrer l'ensemble des conditions économiques, fiscales et douanières du nouveau code » (Belem : 2009 : 288). En ce qui concerne les exigences sociales et environnementales, les sociétés minières ne peuvent par contre pas profiter de clause de stabilisation – la clause grand-père – et doivent se soumettre au nouveau code minier (MMEE : 1999 : art. 143) qui, selon Belem (2009 : 290-291), est nettement plus précis et exigeant en la matière. Les sociétés doivent désormais réaliser une étude de faisabilité et un plan de développement et d'exploitation qui

comprennent une étude d'impact environnemental, un plan d'atténuation des impacts ainsi qu'un plan de suivi environnemental. Les sociétés doivent par ailleurs prévoir un fonds de préservation et de réhabilitation de l'environnement.

### 2.3. Quelques principes et normes du régime minier malien

Prises dans leur ensemble, les règles du code minier jumelées aux trois autres volets du plan d'action de la *Déclaration de politique minière* de 1998 – réforme institutionnelle, promotion du secteur et formation ont pour objectifs de dynamiser le secteur minier à travers la création de liens intersectoriels et le renforcement des capacités nationales. Elles visent par ailleurs à diminuer les impacts socio-environnementaux liés aux activités minières. Alors que le code minier de 1991 s'orientait d'abord de façon à encourager l'émergence d'une industrie lourde d'extraction minière financée et détenue par des capitaux étrangers, la *Déclaration de politique minière du Gouvernement de la République du Mali* de 1998 – dans laquelle était prévue l'actualisation du cadre réglementaire malien de 1991 – préconisait le développement d'un environnement propice au transfert des compétences et à la participation nationale afin que le secteur minier fournisse, parallèlement aux recettes fiscales, un terreau fertile à l'éclosion d'une dynamique endogène de développement économique et social durable. En vertu des changements apportés en 1999 aux règles qui encadrent les activités minières au Mali, pouvons-nous considérer que les principes et les normes qui fondent le régime minier ont aussi été modifiés? Ces règles apportent-elles les éléments nécessaires pour favoriser, comme le souhaitait le gouvernement du Mali dans sa *Déclaration de politique minière*, un changement susceptible d'augmenter le produit national brut (PNB) et ainsi accroître « le bien-être social du peuple malien » (Ministère des mines et de l'énergie : 1998 : 8)?

Malgré l'ajout d'exigences économiques et socio-environnementales dans la législation, force est de constater que l'objectif principal demeure sensiblement le même en 1999, c'est-à-dire offrir l'environnement législatif et économique

nécessaire pour encourager l'exploitation industrielle de l'or à travers des investissements privés étrangers. En effet, les mesures législatives visant à favoriser le développement de liens intersectoriels ne prennent par exemple que la forme de recommandations ou d'encouragements. Comme le précise Belem,

« la création d'emploi et les achats et investissements locaux font l'objet d'une législation souple, non impérative [tandis que] les questions de transformation du minerai sur place ne sont pas abordées » dans le code minier (Belem : 2009 : 333).

Néanmoins, en ce qui concerne la répartition des retombées économiques des activités d'extraction, le code minier est nettement plus précis puisque la fin des exemptions accordées aux entreprises en matière d'impôt et de droits de patente professionnelle prend la forme de mesures obligatoires. Ce changement, revendiqué au sein du gouvernement par le Ministère des finances, contribue à une répartition plus équitable des bénéfices de l'industrie minière entre les sociétés d'exploitation et les autorités nationales et communales. Par contre, les conventions d'établissement tendent à inhiber de deux façons les changements apportés à la législation, que ce soit au niveau fiscal, douanier, financier ou économique.

D'abord, elles permettent la conclusion d'accords particuliers sans l'implication dans les négociations de tous les acteurs concernés (Keita *et al.* : 2008 : 37-38). En effet, le code minier reste assez vague et réfère fréquemment à la convention d'établissement pour la fixation des conditions d'exploitation, ce qui a pour effet de créer une double législation :

« les dispositions générales sont élaborées par une commission interministérielle et soumises à l'Assemblée nationale, tandis que les dispositions spécifiques à chaque projet font l'objet de négociations entre l'entreprise et le gouvernement [...]. Le mode de gouvernance [économique] dépend donc en grande partie de ces négociations dont les ententes restent valides 30 ans » (Belem : 2009 : 357-358).

Ensuite, les clauses de stabilisation et d'intangibilité inhérentes aux conventions d'établissement empêchent le gouvernement d'ajuster la législation

en fonction des intérêts du gouvernement et des populations. Si dans les faits, les clauses de stabilisation et d'intangibilité n'empêchent pas le gouvernement de légiférer, elles permettent néanmoins aux sociétés minières de se soustraire aux obligations issues de la nouvelle législation. Au-delà de la stabilité et des garanties qu'offrent les conventions d'établissement, c'est à dire un accès aux ressources minières à faibles coûts et à faibles risques pour les investisseurs, ces dernières limitent parallèlement l'effectivité des changements apportés à la législation. D'ailleurs, aucune des entreprises conventionnées sous la législation de 1991 n'a choisi de migrer vers la juridiction de 1999, considérant cette dernière moins avantageuse, particulièrement sur le plan fiscal.

Bien qu'il se veuille plus exigeant quant aux conditions d'expropriation et de déplacement des populations dans les zones minières, le code minier confirme du même coup la priorité de l'exploitation minière par rapport à d'autres utilisations du territoire. La réitération des principes de divisibilité des droits fonciers et tréfonciers ainsi que de la domanialité des ressources minières le confirme par ailleurs. Aussi, si l'attractivité du code minier s'est atténuée, ce sont toujours les recettes d'impôt qui constituent la principale contribution du secteur minier dans la poursuite des objectifs de développement économique et social. L'insertion de l'industrie minière dans l'économie nationale afin d'encourager le développement de liens intersectoriels demeure secondaire. Par ailleurs, la création d'un secteur minier national et la diversification de l'industrie minière pour favoriser l'exploitation de ressources utiles ne sont pas explicitement introduites dans la législation. Dans ces circonstances, la réduction de la pauvreté se réalise plus à travers la maximisation et la juste redistribution des recettes fiscales ainsi que la contribution des sociétés minières à l'amélioration des conditions de vie des populations riveraines et des travailleurs qu'à travers des changements structurels susceptibles de créer un terreau fertile au développement d'une industrie nationale. L'appui au développement des petites mines ou à l'exploitation artisanale de l'or demeure un objectif secondaire malgré l'ajustement et la précision de la législation en ce sens. Comme le constate Belem, « la politique

adoptée favorise principalement la création de devises dans le but de permettre au pays de respecter ses engagements nationaux (salaires) et internationaux (dettes) » (Belem : 2009 : 359). Le développement d'une industrie minière basée sur les investissements étrangers et orientée vers l'exploitation d'une ressource exportable demeure la meilleure façon d'y parvenir. Les changements apportés au cadre réglementaire en 1999 constituent donc, malgré les objectifs formulés dans la *Déclaration de politique minière* du Mali en 1998, un changement à l'intérieur du régime minier plutôt qu'un changement de régime en tant que tel.

## CHAPITRE III

### PROJET DE CODE MINIER DE 2011 ET RÉFORME DU RÉGIME MINIER MALIEN : QUEL DEGRÉ DE RUPTURE OU DE CONTINUITÉ

#### 3.1. Impacts économiques des activités minières au Mali (1991-2009)

Comme nous l'avons précédemment observé, les restructurations institutionnelles et l'ouverture de l'économie malienne aux capitaux étrangers à la fin des années 1980 ont eu un impact rapide et concret sur les finances de l'État; en deux ans (1989-1991) le déficit budgétaire passe de 587 milliards à 7 milliards de FCFA. En s'engageant dans la libéralisation du secteur minier au début des années 1990, le gouvernement entend poursuivre dans la même voie. Selon les pronostics, l'ouverture de ce secteur aux investissements étrangers permettra à la fois d'améliorer les indices macroéconomiques et les recettes fiscales de l'État, tout en fournissant au pays des devises étrangères utiles au remboursement de ses dettes. Malgré les risques, le secteur minier peut en outre contribuer, s'il est bien encadré, à la réduction de la pauvreté en finançant les programmes gouvernementaux, en générant des revenus substantiels pour les travailleurs, en favorisant les projets de développement communautaire dans les localités riveraines et en favorisant, à travers un effet de ruissellement, la création d'industries connexes et la construction d'infrastructures (World Bank : 2010 : [en ligne]).

Conformément aux attentes, la libéralisation du secteur minier a de rapides retombées économiques sur le Mali. L'or constitue dès 1997 la principale source de devises étrangères du pays et devient son principal produit d'exportation en 1999. L'augmentation exponentielle de la production d'or à partir du milieu des années 1990 permet au Mali de se hisser au 3<sup>e</sup> rang des producteurs d'or africain

en 2001 (51 tonnes), juste derrière le Ghana (60 tonnes) et l’Afrique du Sud (430 tonnes) (Holzbauer : 2002). Le Mali doit cette ascension à l’ouverture de trois grandes mines sur son territoire; Sadiola (1997), Morila (2000) et Yatela (2001). Ces trois mines produisaient, à titre d’exemple, plus de 80% de la production totale d’or au Mali en 2005 (Guindo : 2008 : 59). Lorsque la mine de Sadiola ouvre ses portes en 1997, la production d’or bondit de 181,3%, passant de 6,5 tonnes en 1996 à 18,5 tonnes l’année suivante. Poursuivant sa lancée, la production d’or grimpe à 23,4 tonnes en 1998 pour finalement atteindre un niveau record de 66,7 tonnes en 2002, alors que les trois mines fonctionnent à plein régime. Depuis, la production aurifère stagne avec une moyenne de 50,2 tonnes d’or produites annuellement entre 2004 et 2008 et ce, en raison du tarissement des réserves des mines de Sadiola et Morila (MEF : 2009 : 3; Guindo : 2008 : 60 et 292).

**Tableau 3.1 : Production de l’or au Mali (en tonnes)**

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Production	6,5	18,5	23,4	26	28,2	53,7	66,7	54	45,6	53,1	60,9	54,5

Source : (Guindo : 2008 : 292; MEF : 2009 :3)

Le taux de croissance au Mali est positif depuis 1994, année qui correspond *grosso modo* à l’arrivée sur le territoire national d’importants investisseurs miniers internationaux. Entre 1994 et 2007, le taux de croissance moyen a été de 5,4%, avec un pic de 11,8% en 2001, alors que la production aurifère atteignait 53,7 tonnes, en augmentation de 90,4% par rapport à l’année précédente. Par contre, cette lecture appelle à une certaine prudence. Ainsi, alors que la production d’or atteignait son sommet en 2002 avec 66,7 tonnes produites, le taux de croissance était de seulement 1,5%, le plus bas taux depuis 1994 (Guindo : 2008 : 292). Bien que le taux de croissance aurait probablement été négatif sans la contribution du secteur minier selon Holzbauer (2002), cette inadéquation nous démontre la faible incidence de ce secteur sur la croissance économique du Mali. Le MEF (2009 : 17) estime d’ailleurs qu’« avec un poids relatif de 7,6% du PIB

réel et une croissance moyenne annuelle de 1,4% sur la période 2004/2008, la branche extraction minière a contribué à la croissance de l'économie pour seulement 0,04% en moyenne par an ».

Si l'impact du secteur minier sur la croissance économique du Mali est minime, sa part dans le PIB réel suit néanmoins une courbe ascendante depuis le milieu des années 1990; de 2% en 1995, il comptait pour 8% du PIB réel en 2008 (MEF : 2010 : 6). En valeur, la production de l'or en 2008 a par ailleurs atteint 410,4 milliards de FCFA, soit une augmentation de 59,8% par rapport à 2004 (256,8 milliards de FCFA). Avec un pic de 471,2 milliards de FCFA en 2007, la production de l'or en valeur a été de 391,5 milliards de FCFA en moyenne annuellement pour la période 2004-2008.

**Tableau 3.2 : Production de l'or en valeur au Mali (en milliards de FCFA)**

Année	2004	2005	2006	2007	2008
Production en valeur	256,8	357,4	461,9	471,2	410,4

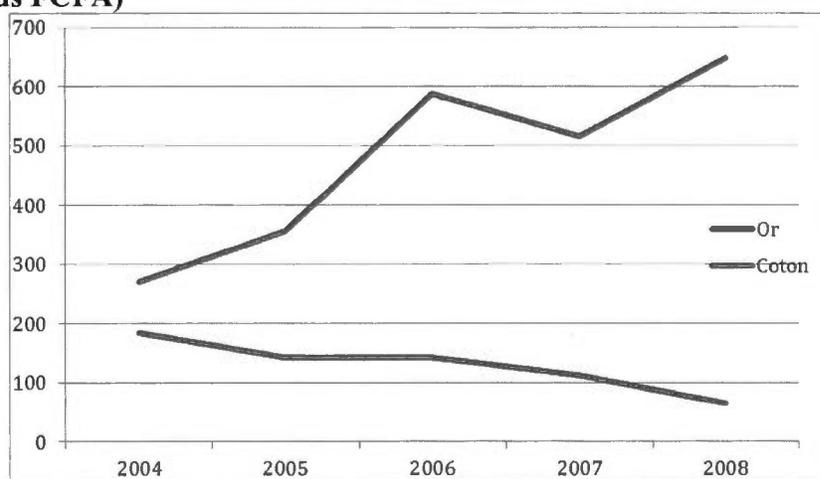
Source : (MEF : 2009 : 16)

La balance commerciale profite aussi de l'augmentation de la production de l'or. Le secteur aurifère, qui a détrôné le secteur cotonnier comme premier produit d'exportation en 1999, contribue aujourd'hui à plus de 70% aux recettes d'exportation du Mali : 270,6 milliards FCFA en 2004 contre 647,7 milliards FCFA en 2008, soit une augmentation de plus de 20% du total des exportations de marchandises (52,5% en 2004 à 73,0% en 2008). Parallèlement, l'exportation de coton en valeur est passée de 184,9 milliards de FCFA en 2004 à 66,2 milliards de FCFA en 2008 – soit de 35,8% du total des exportations de marchandises en 2004 à seulement 7,5% en 2008 – confirmant le rôle crucial que joue désormais l'or dans la balance commerciale du Mali (Groupe de la Banque africaine de développement [GBAD] : 2009).

Depuis 1995, et malgré la baisse constante de la production et de la vente de coton, les échanges commerciaux suivent en effet une évolution globalement

positive au Mali. En 2009, on considère que le recul du déficit commercial (de -5,5% en 2008 à -3,2% en 2009) est attribuable à l'augmentation des exportations d'or qui n'a pas seulement compensé la baisse des exportations de coton, mais aussi permis de juguler l'effet de la crise économique (Perspective Économique en Afrique : 2011 : [en ligne]). Selon le MEF (2009 : 27), « l'envol de la valeur des exportations d'or a permis de contenir le déficit du solde extérieur courant autour de 7% du PIB nominal » entre 2004 et 2008. Si le secteur aurifère permet d'améliorer, voire de conserver un certain équilibre dans la balance commerciale du Mali, il joue aussi un rôle fondamental dans l'économie malienne en fournissant emplois, investissements et recettes budgétaires. De 1995 à 2006, la contribution des mines à l'économie nationale aurait atteint, selon le GBAD, un montant total de 952 milliards FCFA répartis comme suit : taxes directes et indirectes : 364 milliards FCFA; dividendes : 94 milliards FCFA; salaires et taxes : 63 milliards FCFA; transactions avec les fournisseurs : 415 milliards FCFA et infrastructures et investissements : 16 milliards FCFA (GBAD : 2009). La masse salariale cumulée des sociétés minières – qui employaient 4455 personnes en 2008 – était de 28,4 milliards FCFA, soit 0,7% du PIB nominal. De 2004 à 2008, les compagnies minières ont déboursé plus de 116 milliards FCFA au total en salaires. Les investissements miniers constituent par ailleurs une part importante du total de l'investissement brut de l'économie malienne, soit 16,7% en moyenne pour la période 2004-2008. L'investissement a ainsi été de 54,5 milliards FCFA en 2004, contre 63,5 milliards FCFA en 2008 avec un pic de 76,3 milliards FCFA en 2005 (30,9% du total de l'investissement brut de l'économie).

**Figure 3.1 : Exportations de l'or et du coton au Mali entre 2004 et 2008 (en milliards FCFA)**



Source : (MEF : 2009 : 26)

Finalement, pour ce qui est des recettes budgétaires, la contribution du secteur minier suit une courbe ascendante depuis 2004, principalement en raison de la fin des exemptions fiscales et douanières de certaines mines d'envergure. Les contributions brutes totales, c'est-à-dire les montants totaux remis à la Direction nationale des impôts, à la Direction nationale des douanes et à la Direction des domaines et des cadastres par les sociétés d'exploitation minière et leurs services annexes, sont ainsi passées de 42,4 milliards FCFA en 2004 à 126,4 milliards FCFA en 2008, soit une augmentation de près de 198,1% en quatre ans. Les contributions brutes totales pour 2004-2008 ont ainsi atteint 471,7 milliards FCFA, ce qui représente près de 20,4% des recettes fiscales totales pour la même période. Les contributions nettes, c'est-à-dire les contributions brutes diminuées du montant de crédits TVA audités, s'élèvent pour leur part à 367,6 milliards FCFA pour la période 2004-2008, soit 15,9% des recettes fiscales totales pour la même période. En 2007, les contributions nettes des sociétés minières aux recettes budgétaires ont atteint un sommet de 115 milliards de FCFA, alors que la production minière en valeur atteignait son sommet (MEF : 2009 : 18-23).

Nous pouvons donc conclure que l'or joue un rôle central dans l'économie malienne (tableau 3.3) et offre, avec la montée constante des cours mondiaux,

d'intéressantes perspectives pour les investisseurs. D'ailleurs, le nombre de demandes de permis d'exploration au Mali a pratiquement doublé entre 2005 et 2008, principalement en raison de la hausse du prix de l'or sur les marchés internationaux. Si les investissements vont bon train, le tarissement des réserves demeure néanmoins préoccupant. Aussi, l'effet d'entraînement que devait insuffler le développement de la filière or sur l'économie nationale et, de cause à effet, sur les conditions de vie des populations est limité. L'exploitation minière fait aujourd'hui face à plusieurs défis et nombreux sont les objectifs initiaux de la *Déclaration de politique minière* du Mali de 1998 – création de liens intersectoriels, amélioration des conditions de vie, participation nationale aux activités d'extraction, soutien à l'orpaillage traditionnel, etc. – qui n'ont pas été atteints.

**Tableau 3.3 : Récapitulatif de l'importance de l'or dans l'économie nationale du Mali 2004-2008**

Part de l'or dans le PIB réel	7,6%
Production de l'or en valeur	391,5 milliards FCFA
Participation du secteur minier à la croissance économique	0,04%
Investissement minier par rapport à l'investissement total de l'économie	16,7%
Part de l'or dans le total des exportations de marchandise	65,6%
Masse salariale de l'industrie minière	116,1 milliards FCFA
Contribution brute des sociétés minières aux recettes budgétaires	20,4%
Contributions nettes des sociétés minières aux recettes budgétaires	15,9%

Source : (MEF : 2009 : 16)

### 3.2. Certains défis liés au régime minier du Mali dans les années 1990-2000

Les faibles retombés socioéconomiques des activités d'extraction minière au Mali ne constituent pas un phénomène isolé. Réunis en octobre 2008 à Addis-Abeba, les ministres chargés de la mise en valeur des ressources minières des pays de l'Union africaine insistaient sur l'importance « *of a pro-active development state to achieve fair and equitable fiscal and investment regimes and to maximize the benefits derivable from mineral resources exploitation* » (UA: 2008: 2). En 2007, la CEANU mettait pour sa part en place le Groupe d'études international sur les régimes miniers africains. La *Vision pour l'industrie minière en Afrique* –

document officiel de l'Union africaine adopté par les ministres des mines du continent en 2011– préconisait comme nous l'avons observé, « une exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minières en tant que fondement d'une croissance durable et d'un développement socioéconomique généralisé en Afrique » (CEANU : 2009 : 2). L'objectif de ces initiatives toujours en vigueur est donc d'intégrer le secteur minier africain dans un réel processus de développement social et économique. Pour y parvenir, la CEANU (2009 : 1) identifiait sept domaines cruciaux à examiner et mettre de l'avant par les gouvernements nationaux :

- 1) Efficacité et transparence des régimes réglementaires ;
- 2) Transparence et obligation de rendre des comptes ;
- 3) Gouvernance et participation publique ;
- 4) Impacts et avantages aux niveaux environnemental, économique, social et sanitaire ;
- 5) Valeur ajoutée, recherche et développement et informations technologiques ;
- 6) Exploitation minière artisanale et à petite échelle ;
- 7) Renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

En 2000, le GBM procédait pour sa part à une réévaluation de son rôle dans le développement des industries extractives. Après avoir consulté et « cherché à équilibrer les visions souvent disparates des nombreuses parties intéressées », le GBM a conclu qu'il continuerait à soutenir ces industries puisqu'elles pouvaient contribuer au développement durable lorsqu'elles étaient adéquatement mises en œuvre (Banque mondiale : 2004 : iii). Pour y parvenir, le Groupe a produit en 2004 un document procédural visant le renforcement de ses *Politiques de sauvegarde* en matière d'études d'impacts, de participation de la société civile et de gestion environnementale (Belem : 2009b : 124). Alors qu'il mettait en place ces nouvelles mesures, le Groupe élaborait, en collaboration avec le

gouvernement du Mali, le Programme de développement du secteur minier<sup>10</sup> (PDSM), une composante du Projet d'appui aux sources de croissance 2005-2011 du Mali, dont l'une des initiatives était la révision du code minier de 1999. Le PDSM poursuit quatre objectifs principaux : 1) l'amélioration du rendement des mines artisanales; 2) l'amélioration de la gestion et du suivi environnemental des sites miniers; 3) l'amélioration des impacts sociaux, environnementaux et financiers de l'industrie sur la population et; 4) l'amélioration de la collecte, du traitement et de la distribution des informations géoscientifiques (World Bank : 2004 : 2-3). Pour atteindre ces résultats, le modèle de développement du PDSM – qui s'inscrit selon le GBM (2009) dans une « approche proactive intégrée » – fait appel à la bonne gouvernance en intégrant entre autres un dialogue entre les différentes parties impliquées dans les activités minières du Mali. Conformément au modèle de développement, le ministère des mines a élaboré un plan d'action comportant des concertations avec l'ensemble des acteurs du secteur minier. Les observations sur la stratégie de développement de l'industrie minière du Mali, issues du processus de consultation, tournaient essentiellement autour de quatre défis majeurs (Ministère des mines : 2010b : 4) :

- 1) La monoproduction aurifère;
- 2) La non-intégration du secteur minier à l'économie nationale
- 3) La faiblesse des dispositions socio-environnementales;
- 4) La non-compétitivité du régime fiscal, douanier, financier et économique.

L'ensemble de ces défis a été identifié en totalité ou en partie par la Commission minière interministérielle, le Conseil économique, social et culturel du Mali<sup>11</sup>, les représentants de l'industrie minière et les représentants de la société

---

<sup>10</sup> Le coût de réalisation du PDSM est estimé à environ 80 milliards FCFA sur une période de 10 ans. (Ministère de l'énergie, des mines et de l'eau : 2009b)

<sup>11</sup> Le Conseil Économique, Social et Culturel du Mali est une institution que doit obligatoirement consulter le gouvernement pour « tout projet de loi de finances [et] toutes dispositions législatives à caractère fiscal, économique, social et culturel ». Ce Conseil, constitué de représentants des syndicats, des regroupements socioprofessionnels, des collectivités ainsi que de la diaspora, a pour mandat de publier annuellement un recueil sur les attentes, besoins et problèmes de la société

civile, acteurs qui ont tous participé au processus consultatif prévu dans le PDSM. Les observations émises par les différents acteurs ont été compilées par le Ministère des mines et présentées ensuite à l'atelier de concertation et d'information de Sélingué. Il est à noter que la plupart de ces enjeux se trouvaient déjà au centre des préoccupations du gouvernement du Mali dans sa *Déclaration de politique minière* de 1998. Ainsi, malgré la révision du code minier en 1999, les défis demeurent essentiellement les mêmes au cours des années 2000.

### 3.2.1. Monoproduction aurifère

La baisse de la production de l'or au Mali est l'un des principaux problèmes soulevés par le gouvernement. Selon les estimations du MEF, la production aurifère passera de 49,5 tonnes en 2009 à 13,1 tonnes en 2014 (MEF : 2009 : 28). S'il prévoit qu'une partie de cette baisse sera endiguée par la hausse actuelle du prix de l'or, le gouvernement malien réalise néanmoins les limites et les risques d'une monoproduction aurifère. En 2008, sur les 185 permis de recherche actifs, 171 concernaient l'or (92,4%) (MMEE : 2009) tandis que 90% des investissements directs étrangers dans le secteur minier malien se dirigeait vers la filière or (Guindo : 2008 : 292). En 2011, le thème principal des Journées minières et pétrolières du Mali – une conférence biennale qui réunit les investisseurs miniers, les décideurs publics et les grands organismes régionaux et internationaux concernés – était d'ailleurs *Le Mali: diversification durable de ses ressources minières*.

Bien que la diversification se trouve dans la politique minière du Mali depuis 1998, ce n'est qu'en 2005, dans le cadre du PDSM, que les risques liés à la monoproduction ont été clairement identifiés et que des mesures ont été proposées en ce sens. Six des dix projets prioritaires du plan d'action

---

civile. Le thème de la 9<sup>e</sup> session ordinaire de sa 3<sup>e</sup> mandature portait sur les mines et s'inscrivait dans le processus de relecture du code minier. (Présidence de la République du Mali : 2010 : [en ligne])

gouvernemental pour l'atteinte des objectifs du PDSM portent d'ailleurs, d'une manière ou d'une autre, sur la diversification (MMEE : 2009b). Par contre, la mise en œuvre de ces mesures était, selon la Commission interministérielle, gênée par « l'absence de possibilité de superposition des titres miniers à cause de l'existence de (seulement) deux groupes de substances » (Ministère des mines : 2010b : 5). Afin d'encourager la production de matériaux de construction et d'intrants pour l'industrie à partir des gîtes de matières premières locales, la Commission suggère aussi de revoir la classification des activités liées à l'exploitation des substances de carrières et le régime fiscal et douanier applicable à leurs exploitants (*idem*). Pour le Président du Conseil économique, social et culturel du Mali, qui représente les intérêts de la société civile, il y a un réel manque de volonté politique : « le sous-sol malien est très riche [...], mais le malheur est que les gouvernements ont tout focalisé sur l'or » (Inconnu : 2009 : [en ligne]). Le Conseil demande donc au gouvernement de corriger les problèmes d'accessibilité et de superposition des titres miniers ainsi que les problèmes de limitation de superficies par groupe de substances (Ministère des mines : 2010b : 5).

L'une des propositions soumises au gouvernement afin de favoriser la diversification est la réhabilitation du Fonds minier, supprimé à la fin des années 1980 après une brève existence (1981-1989). Alimenté par une taxe de 1 FCFA par litre d'hydrocarbure vendu, il complétait les financements bilatéraux et multilatéraux de recherche ainsi que le Budget spécial d'investissement (Direction nationale de la géologie et des mines [DNGM]: 2002 : 59). Il a été démantelé lors de la création d'une Caisse unique pour le budget de l'État dans le cadre des PAS, privant du coup le ministère des mines des ressources financières essentielles à la bonne conduite de ses activités de recherche, mais aussi de contrôle et de suivi des activités minières. Mentionnée dans la *Déclaration de politique minière* de 1998, la création de ce fonds s'est néanmoins butée au refus du ministère des finances, gestionnaire du Trésor public (Belem : 2009 : 321-322). Plusieurs observateurs (Belem et *al.* : 2008 : 70; Diakite et Sidibe : 2003 : 48; DNGM : 2002; 59 :

Guindo : 2008 : 477), dont l'ancien ministre des mines, de l'énergie et de l'eau Hamed Diane Semega (Renaud et Mora : 2003 : [en ligne]), ont relevé l'importance que pourrait jouer un tel fonds dans la promotion et la diversification des activités minières. Le ministère des mines appuie toujours cette initiative.

### *3.2.2. La non-intégration du secteur minier à l'économie nationale*

L'exploitation de ressources minières « utiles », c'est-à-dire de ressources répondant aux besoins de l'économie nationale, passe par des incitations à la diversification, mais aussi par des politiques et des lois en faveur de la participation d'exploitants nationaux. Conformément aux normes du régime instauré au début des années 1990, l'industrie minière malienne est aujourd'hui essentiellement détenue par des compagnies multinationales<sup>12</sup>. Ainsi, alors que les investissements étrangers ont dépassé 500 millions de dollars EU au cours des quinze dernières années, on estime que les investissements nationaux dans le secteur minier ont été d'environ 1,5 million de dollars EU (Guindo : 2008 : 245 et 248).

Pour encourager l'intégration des nationaux dans l'industrie extractive malienne, la Commission minière interministérielle propose trois améliorations. La première, que nous avons précédemment observée, est la modélisation du régime fiscal et douanier en fonction du type d'activité d'extraction. La deuxième amélioration concerne la différenciation des conditions d'attribution des titres miniers selon la taille de la mine (industrielle ou petite mine) (Ministère des mines : 2010b : 5). Une troisième amélioration – déjà initiée dans le code minier

---

<sup>12</sup> Les mines d'or d'importance – Morila, Sadiola, Loulo et Yatela – sont entre les mains de trois grandes entreprises internationales : la sud-africaine AngloGold Ashanti, la britannique Randgold Resources et la canadienne Iamgold. Outre ces trois grands joueurs, notons la présence dans le secteur de l'extraction aurifère d'entreprises de moyenne envergure comme Avion Ressources du Canada (Tabakoto et Segala), Avnel Gold Mining de la Grande-Bretagne (Kalana) et Resolute Mining de l'Australie (Syama).

de 1999 et promue par le SECO ONG<sup>13</sup> et l'UNOMIN<sup>14</sup> – est l'appui aux activités d'orpaillage à travers la création de couloirs réservés et l'amélioration de la législation foncière.

Comme l'industrie extractive se caractérise par une intensité capitaliste importante, peu d'entrepreneurs nationaux sont en mesure d'assurer les risques liés à la mise en fonction d'une usine d'extraction de grande envergure. Par contre, les carrières et les petites mines se révèlent beaucoup plus accessibles (Guindo : 2008 : 477). Au sein du gouvernement, plusieurs considèrent par ailleurs que l'exploitation des mines de petite taille par des nationaux pourrait donner lieu à des retombées entièrement nationales (Belem : 2009 : 316). L'objectif des autorités serait d'offrir l'environnement législatif nécessaire pour assurer la détention de ces petites mines par des opérateurs miniers nationaux comme au Zimbabwe (Renaud et Mora : 2003 : [en ligne]).

Par ailleurs, bien que les mines industrielles, en vertu des politiques internes de « malinisation » des cadres et des quotas d'embauches nationales emploient près de 4500 Maliens (MEF : 2009 : 18), l'orpaillage traditionnel fait vivre entre 200 000 et 300 000 personnes sur 350 sites différents (Ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce : 2009). Or, les orpailleurs ne bénéficient d'aucune protection juridique pour protéger leur site d'exploitation. Le gouvernement ne reconnaissant pas le droit d'usufruit (Hatcher : 2004 : 54), les orpailleurs ne peuvent donc pas réclamer une quelconque indemnisation pour la privation de leur bien. Par ailleurs, dans le cas où l'orpailler était propriétaire du terrain qu'il exploite, le code minier et le code domaniale et foncier – qui régissent conjointement les mesures d'expropriation – « comportent des lacunes (tant dans certaines questions de fond que de procédures) qui fragilisent plutôt [sa] situation » (Keita et *al.* : 2008 : 37-38). Dans le document qu'ils ont remis au

---

<sup>13</sup> Le SECO ONG est une coalition d'ONG nationales dont la mission est d'assurer une présence active de la société civile dans les prises de décision publiques.

<sup>14</sup> L'UNOMIN est une organisation nationale dont l'objectif est de défendre les intérêts professionnels des investisseurs miniers en participant à la réalisation de la politique minière du Mali.

directeur de la DNGM en juillet 2008, le SECO ONG a donc exigé du gouvernement une meilleure réglementation de l'orpaillage et de l'artisanat minier (SECO ONG : s.d. : 1).

Afin d'améliorer la participation nationale à l'industrie extractive, le Conseil économique, social et culturel du Mali a de son côté demandé au gouvernement de réserver une part du capital social des entreprises d'extraction minière aux nationaux. L'objectif serait d'offrir la possibilité aux privés maliens d'acheter des actions en numéraire et ainsi profiter de la présence des sociétés internationales sur leur sol.

### *3.2.3. La faiblesse des dispositions socio-environnementales*

Bien que les normes environnementales se soient resserrées depuis 1991, le gouvernement malien, tout comme le Conseil économique, social et culturel et les représentants de la société civile, considère qu'elles ne prennent pas suffisamment en compte tout le processus de l'activité minière, particulièrement en ce qui a trait à la fermeture des mines, l'après mines et la restauration des zones d'activités artisanales (Ministère des mines : 2010b : 4-5). Le gouvernement voudrait donc exiger le dépôt d'un plan de fermeture de la mine en même temps que l'étude d'impact environnemental et améliorer le suivi environnemental des activités d'orpaillage.

En mettant de l'avant certaines obligations sociales dans le code minier de 1999, le gouvernement avait pour objectif de permettre aux populations des localités minières de bénéficier plus concrètement des projets miniers. Par contre, la validité, l'efficacité et la pertinence de certaines de ces mesures ont été remises en cause, particulièrement en ce qui a trait aux plans de développement communautaire. En effet, comme le souligne la Commission minière interministérielle, il n'existe aucune obligation légale concernant le plan de développement, ce qui rend « difficile l'évaluation de son incidence réelle sur les

populations d'une part et l'application d'un schéma uniforme d'autre part » (Ministère des mines : 2010b : 5).

Certes l'article 125 oblige « les titulaires de titres miniers et leurs sous-traitants [à] contribués [...] à l'implantation ou l'amélioration d'infrastructures sanitaires et scolaires à une distance raisonnable du gisement », mais cette obligation concerne seulement les « travailleurs et leurs familles » (MMEE : 1999 : art. 125). La seule obligation par rapport au plan de développement communautaire est la création d'un fonds, fonds dont la distribution et l'allocation demeurent, selon certains, sous le contrôle des sociétés minières. Une étude effectuée auprès des communautés minières de Morila et Katala démontre en effet que, malgré l'existence de structures de participation, les sociétés demeurent souvent les véritables maîtres du processus de décision des actions communautaires. De plus, le caractère discrétionnaire des plans de développement communautaire permet aux sociétés de profiter de leurs actions pour démontrer leur magnanimité alors qu'elles sont tenues, dans les faits, de le faire. En effet, la mise sur place d'un fonds de développement communautaire est obligatoire (Keita et *al.* : 2008 : 29-32). La Commission minière interministérielle, le Conseil économique, social et culturel et le SECO ONG encouragent donc les autorités minières du Mali à revoir la participation des compagnies au développement communautaire des localités minières en rendant obligatoire la création d'un plan de développement. Les compagnies minières condamnent pour leur part cette mesure qui contribue à la non-compétitivité de l'environnement législatif du Mali. D'ailleurs, la majorité des enjeux soulevés par les représentants des sociétés minières au cours du processus consultatif concerne le régime fiscal douanier, financier et économique du Mali qui n'est pas suffisamment incitatif selon eux.

#### *3.2.4. Non-compétitivité du régime fiscal, douanier, financier et économique*

Comme nous l'avons observé précédemment, aucune société minière exploitant les ressources minières du Mali sous le régime de 1991 n'a choisi de

poursuivre ses exploitations sous la juridiction de 1999. La non-compétitivité du régime fiscal douanier, financier et économique constituait d'ailleurs l'une des principales raisons invoquées par le gouvernement pour justifier le processus de relecture. L'importance d'améliorer l'attractivité du régime est partagée par plusieurs intervenants. Le Conseil économique, social et culturel condamnait ainsi la lourdeur du régime fiscal minier lors de la 9<sup>e</sup> session ordinaire de sa 3<sup>e</sup> mandature portant sur les mines alors que la Commission minière interministérielle évoquait, au cours du processus consultatif sur la relecture du code minier, l'importance de sa réadaptation par rapport au code général des impôts.

L'une des principales critiques soulevées par les représentants des sociétés minières est le taux d'imposition du Mali, « parmi les plus élevés au monde et le plus élevé des pays miniers importants » (Ministère des mines : 2010b : 6). Aussi proposent-ils la réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et de l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières (IRVM) ainsi que l'annulation – ou du moins la diminution – de l'impôt spécial sur certains produits (ISCP), de la TVA, de la contribution au Programme de vérification des importations (PVI) et de la contribution à la redevance statistique. Les sociétés demandent en outre le retour de l'exonération d'impôt de cinq ans et de droits de douane de trois ans qui sont, en limitant la charge initiale de capital, une bonne incitation à l'investissement. Les sociétés minières suggèrent au final « l'alignement du code minier sur les principes fiscaux et douaniers contenus dans le code minier communautaire de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) » (Ministère des mines : 2010b : 7).

Afin de faciliter la capacité d'autofinancement des sociétés minières, le gouvernement malien a autorisé en 1999, conformément aux dispositions du code général des impôts, l'amortissement accéléré des coûts de production. Cette clause, qui permet une récupération rapide des capitaux, est un puissant incitatif au réinvestissement. Par contre, il minore le montant d'impôts payés au

gouvernement par les entreprises. Aujourd'hui, les entreprises minières souhaiteraient une augmentation de 10% du taux d'amortissement.

Dans le but d'améliorer l'attractivité du code minier, les sociétés minières demandent en outre au gouvernement de limiter sa participation dans les entreprises d'extraction. La participation actuelle de 20% – soit 10% de participation gratuite et une possibilité de 10% de participation en numéraire – est considérée trop élevée et « non commerciale » par les entreprises minières qui souhaitent la voir diminuer (*idem*). Finalement, les entreprises condamnent l'annulation en 1999 du droit automatique à l'ouverture de compte *offshore*.

### 3.3. Le projet de code minier de 2011

Suite au processus de consultation, le ministère des mines a produit un projet de code minier au mois de mai 2010. Ce code accompagné d'un projet de décret fixant les modalités d'application a ensuite été présenté aux représentants de l'ensemble des acteurs concernés au cours d'un atelier de concertation et d'information qui s'est tenu à Sélingué les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2010. Une fois les commentaires des différents participants intégrés au projet de loi, le ministère des mines entendait le présenter au Conseil des ministres au mois de septembre 2010 avant de le déposer pour adoption à l'Assemblée nationale au cours du dernier trimestre de l'année 2010. Au mois d'août 2010, le ministère des mines prévoyait que le nouveau code minier entrerait en fonction au début du mois de janvier 2011. Bien que le nouveau code minier ait été finalement adopté en février 2012, aucune version électronique de ce code n'était disponible au moment d'écrire ce mémoire. Il nous a donc été impossible de nous référer à la législation de 2012. Cependant, nous avons appris que les modifications contenues dans la version adoptée en février 2012 sont minimales par rapport au projet de code minier de 2011 utilisé pour rédiger ce mémoire.

Dans cette section, nous présenterons donc les innovations majeures du projet de code minier tel que présenté à l'atelier de Sélingué. Nous porterons une

attention particulière aux dispositions en lien avec les enjeux soulevés précédemment soit la monoproduction aurifère ; la faible intégration du secteur minier à l'économie nationale; la faiblesse des dispositions socio-environnementales et la non-compétitivité du régime fiscal, douanier, financier et économique. Cette analyse nous permettra d'identifier dans quelle mesure les principes et les normes qui se dégagent des règles édictées ou revues dans le projet de code minier de 2011 s'inscrivent en rupture ou en continuité avec les fondements du régime minier actuel.

### *3.3.1. Diversification de l'exploitation des ressources minières*

Dans le but de favoriser la diversification des activités minières, le ministère des mines a d'abord modifié l'article 6 portant sur le groupage des gîtes de substances minérales. Dans le code de 1999, les substances minérales soumises au régime des mines étaient classées en deux groupes seulement :

Groupe 1 : Pierres précieuses, pierres fines et fossiles ;

Groupe 2 : Toutes autres substances non soumises au régime des carrières et n'appartenant pas au groupe 1 (MMEE : 1999 : art. 6).

En procédant à l'éclatement de ces deux groupes en sept groupes distincts (tableau 3.4), le ministère des mines permet théoriquement la prospection et l'exploitation d'autant de substances dans le même périmètre. Conformément à l'article 65 du projet de code minier de 2011, qui fixe les conditions d'extension du permis d'exploitation, le titulaire d'un titre minier, s'il est intéressé par l'exploitation d'un gisement avéré appartenant à un autre groupe que celui pour lequel le titre minier a été émis, peut ainsi soumettre

une étude de faisabilité accompagnée d'un chronogramme d'exploitation de ce gisement [...]. Dans le cas où le titulaire du permis d'exploitation notifie qu'il n'est pas intéressé par l'exploitation de la substance, le périmètre concerné est distraint du permis d'exploitation, sous réserve que cette distraction ne porte pas préjudice à la poursuite des activités d'exploitation. Le cas échéant, le Ministre accordera un titre de recherche sur ledit périmètre (Ministère des mines : 2010 : art. 65).

Afin de rendre effective cette nouvelle mesure, les règles relatives au groupage des gîtes de substances minérales ne font pas partie des dispositions soumises aux clauses de stabilisation et d'intangibilité des conventions d'établissement (Ministère des mines : 2010 : art. 157). Dans ces circonstances, le titulaire d'un permis d'exploitation délivré sous la juridiction de 1991 ou de 1999 sera donc dans l'obligation, si un gisement d'un autre groupe est avéré dans le périmètre du permis, d'exploiter ce gisement ou encore de céder la partie dudit périmètre « sous réserve que cette distraction ne porte pas préjudice à la poursuite [de ses] activités d'exploitation » Ministère des mines : 2010 : art. 65).

**Tableau 3.4: Les sept groupes de substances minérales ou fossiles soumis au régime des mines selon l'article 6 du projet de code minier de 2011**

Groupe 1	diamant, émeraude, saphir, béryl, jade, opale, grenat, alexandrite, andalousite, calcédoine, quartz, tourmaline, corindon
Groupe 2	or, argent, platinoïdes, cuivres, plomb, molybdène, zinc
Groupe 3	titane, vanadium, zirconium, niobium, tantale, tungstène, terres rares, lithium, étain
Groupe 4	fer, manganèse, chrome, cobalt, nickel, bauxite
Groupe 5	uranium, thorium
Groupe 6	schistes bitumineux, houille, lignite, tourbe, charbon
Groupe 7	phosphate, gypse, fluorine, calcaires, dolomies, sel gemme, diatomites, kaolin, sable à verrerie, argiles, latérite de construction

Source : (Ministère des mines : 2010 : art 6)

Conformément aux propositions de la Commission minière interministérielle, le ministère des mines a aussi revu les dispositions sur la classification des activités liées à l'exploitation des carrières et surtout, les avantages fiscaux et douaniers consentis à leurs exploitants. Ainsi, l'article 94 fixe désormais à 10 000 m<sup>3</sup> l'extraction annuelle nécessaire pour conférer à une carrière le statut « industriel » – contre 20 000 m<sup>3</sup> dans le code minier de 1999 (MMEE : 1999 : art. 86) – tandis que l'article 95 minore la production minimale (de 1 000 000 m<sup>3</sup> à 25 000 m<sup>3</sup>), le nombre d'employés (de 30 à 25 emplois) et l'investissement nécessaire (300 millions FCFA à 150 millions FCFA) pour qu'une carrière industrielle puisse bénéficier des avantages fiscaux et douaniers particuliers du code minier (MMEE : 1999 : art. 95 ; Ministère des mines : 2010 : art. 94-95).

Un élément attendu du nouveau code minier est la création d'un Fonds minier destiné à la recherche, la formation et la promotion des activités minières et ce « pour permettre l'exploitation optimale du potentiel minier » Ministère des mines : 2010 : art. 66). Conformément aux recommandations du ministère des mines, l'article 66 stipule que

[...] ce fonds, mis en place au début de chaque exercice budgétaire, [...] [sera] alimenté par

- l'allocation à partir du Compte d'Affectation Spécial sur les Ressources de l'or, d'un montant destiné à financer la recherche minière ;
- les ressources destinées à la formation, payées par les Sociétés minières à l'occasion de la signature des Conventions d'Établissement ou lors du transfert des titres miniers ;
- les ressources destinées à l'intéressement des agents à partir des pénalités prévues au Code minier et de la prime de découverte (*idem*).

### *3.3.2. Participation nationale et développement de liens intersectoriels*

Dans une entrevue réalisée en 2003, l'ancien ministre des mines, de l'énergie et de l'eau, Monsieur Hamed Diane Semega, maintenant ministre de l'équipement et des transports, exprimait son désir de voir « émerger une classe d'opérateurs miniers maliens qui exploiter[aient] des gisements d'importance " intermédiaire ", afin que les investissements réalisés profitent plus directement au pays » (Renaud et Mora : 2003 : [en ligne]). La Commission minière interministérielle proposait en ce sens la bonification du régime fiscal et douanier pour les activités liées à l'exploitation de carrières et la différenciation des conditions d'attribution des titres miniers pour les petites mines. Or, comme nous l'avons précédemment observé, le gouvernement a effectivement amélioré les incitatifs fiscaux et douaniers pour les activités de carrières. En ce qui concerne les petites mines, aucune modification majeure n'a par contre été apportée dans le projet de code minier de 2011.

Conformément aux recommandations du GBM dans le document *World Bank Group Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries* en 1998, le gouvernement a entamé dès 1999 le toilettage des lois afin d'appuyer et encadrer les activités d'orpaillage. Par contre, les représentants de la société civile et des exploitants artisanaux demandaient au gouvernement de pousser plus loin la révision de la réglementation afin d'améliorer les conditions de travail des orpailleurs en les intégrant dans les tissus industriels formels (Union nationale des orpailleurs miniers du Mali [UNOMIN]: s.d. : 6). Le gouvernement a répondu à cette demande en consacrant aux activités d'orpaillage une section complète du troisième chapitre portant sur l'exploitation. Le projet de code minier de 2011 est donc résolument plus explicite quant aux droits et devoirs des exploitants artisanaux comme le démontre le tableau 3.5.

**Tableau 3.5 : Dispositions législatives régissant les activités minières artisanales dans le projet de code minier de 2011 et le code minier de 1999**

Projet de code minier de 2011	Code minier de 1999
L'Administration chargée des mines assiste les Collectivités territoriales dans la gestion de l'exploitation artisanale des substances minérales	Les Collectivités territoriales gèrent seules l'exploitation artisanale des substances minières
L'autorisation d'exploitation artisanale confère à son titulaire le droit d'exploiter les ressources minières jusqu'à une profondeur de 15 mètres	Non spécifié
L'exploitant est tenu de réhabiliter les sites d'exploitation et dédommager les tiers ayant subi un préjudice	Non spécifié
L'exploitant doit, en cas de découverte d'un gisement d'importance, en faire part au ministre des mines	Non spécifié
Dans le cas où un titre minier est attribué dans les limites d'un couloir d'orpaillage, la collectivité concernée peut demander à l'Administration chargée des mines l'octroi d'un autre couloir dans les limites des superficies disponibles	Non spécifié
Les couloirs d'orpaillage sont fixés par un arrêté conjoint du ministre des mines, de l'administration territoriale <i>et de l'environnement</i>	Les couloirs d'orpaillage sont fixés par un arrêté conjoint du ministre des mines, de l'administration territoriale <i>seulement</i>
L'exploitation artisanale mécanisée – y compris l'exploitation par dragage - fait partie des activités d'exploitation artisanale et peut être exercée dans les couloirs d'orpaillage avec l'avis express des Collectivités territoriales concernées	Non spécifié
L'Autorisation d'exploitation artisanale mécanisée est attribuée à des personnes physiques de nationalité malienne ou des personnes morales dont le capital social est exclusivement détenu par des Maliens	Non spécifié
L'exploitation artisanale mécanisée ne confère aucun avantage fiscal, douanier ou financier	Non spécifié

Source : (Ministère des mines : 2010 : art. 42-46)

Dans l'ensemble, les dispositions du projet de code minier de 2011 consolident la gestion des activités d'orpaillage par les Collectivités territoriales, renforcent les dispositions environnementales et de réparation, élargissent le concept d' « activité artisanale » aux « activités artisanales mécanisées » et offrent des garanties quant aux zones réservées à l'exploitation artisanale. Néanmoins, le projet de code minier de 2011 n'offre aucun avantage économique aux artisans miniers afin d'encourager le développement de petits exploitants. L'intégration de l'exploitation artisanale mécanisée dans la catégorie des activités minières artisanales peut néanmoins faciliter l'émergence de petits entrepreneurs nationaux.

L'innovation majeure en faveur d'une plus grande participation nationale aux activités d'exploitation se trouve à l'article 59 du projet de code minier. Cet article ouvre la possibilité aux investisseurs privés nationaux d'acquérir en numéraire 5% du capital social de toutes sociétés d'exploitation. Contrairement aux demandes formulées par les sociétés minières et conformément à celles formulées par le Conseil économique, social et culturel, le gouvernement malien octroie donc une part supplémentaire du capital social des entreprises à un tiers parti tout en conservant l'intégralité de la leur. La nouvelle distribution de l'actionnariat des entreprises d'extraction de droit malien sera donc, selon le document obtenu, de 5% pour les investisseurs nationaux, 20% pour l'État (10% de participation automatique et gratuite et 10% supplémentaires de participation en numéraire) et 75% pour la société minière.

Finalement, certaines modifications ont été apportées à la législation pour encourager la transformation *in situ* des matières exploitées. Déjà prévu dans la *Déclaration de politique minière* de 1998 (Ministères des mines et de l'énergie : 1998 : 19) et souhaité par certains observateurs (Guindo : 2008 : 537), le développement d'une industrie transformatrice des substances minières au Mali est encouragé dans le projet de loi de 2011. L'article 19 stipule que

les titulaires de titre d'exploitation sont tenus dans la mesure du possible de procéder au traitement, à l'affinage ou à la transformation des produits miniers ou de carrières dans les unités installées au Mali leur appartenant ou propriétés d'autres titulaires de permis d'exploitation. Cependant, à chaque fois que cela s'avère nécessaire, une

autorisation pourra leur être accordée par l'Administration chargée des mines pour effectuer ces opérations à l'extérieur du Mali. Les conditions et modalités de réalisation de ces opérations sur un autre site ou à l'extérieur du Mali seront précisées dans la décision autorisant ces opérations (Ministère des mines : 2010 : art. 19).

En plus de favoriser le développement de liens intersectoriels, la création d'une industrie de transformation au Mali contribue à une gestion plus transparente des flux financiers. Il est en effet plus facile pour le gouvernement d'effectuer un contrôle strict des quantités de minéraux extraits lorsqu'une partie de la transformation s'effectue au pays (Guindo : 2008 : 537-538).

### *3.3.3. Suivi socio-environnemental et plan de développement communautaire*

Comme le démontre le tableau 3.5, les orpailleurs doivent désormais, selon la loi, procéder à la réhabilitation de leur site d'exploitation. Cette mesure fait preuve d'une plus grande préoccupation de la part du législateur pour les questions environnementales, et particulièrement pour les enjeux écologiques relatifs à la fermeture et l'après-mine. S'inspirant des recommandations de la Commission minière interministérielle, le Ministère des mines a donc inclus dans la législation des éléments prenant en compte tous les aspects et les étapes de l'activité minière. L'un des éléments novateurs en ce sens est l'obligation pour

tout postulant à un permis d'exploitation ou une autorisation d'exploitation de petite mine [...] de prévoir en même temps que l'étude d'impact environnemental et social ou la notice d'impact environnemental, un plan de fermeture et de réhabilitation de la mine (Ministère des mines : 2010 : art. 147).

Afin de « garantir la bonne fin de l'exécution des travaux », le titulaire d'un permis d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation de petite mine est en outre tenu d'obtenir une caution auprès « d'une banque internationalement reconnue appelable à la première demande » (Ministère des mines : 2010 : art. 138). Finalement, le demandeur d'un permis d'exploitation doit remettre à

l'Administration chargée des mines « un permis environnemental, sur la base de l'étude d'impact environnemental et social » (Ministère des mines : 2010 : art. 137) effectué précédemment. Il est à noter que le projet de code minier de 2011 exige désormais l'intégration des impacts sociaux à l'étude d'impact préalable à l'obtention d'un permis d'exploitation, ce qui contribue à un plus grand respect et à une meilleure prise en charge des intérêts et des droits des populations riveraines.

En ce qui concerne le développement communautaire, le demandeur d'un permis d'exploitation doit désormais, en même temps que l'étude de faisabilité et le plan de fermeture, remettre à l'Administration chargée des mines un plan de développement communautaire (Ministère des mines : 2010 : art. 57). Le chapitre IV du projet de code minier de 2011 est exclusivement réservé aux modalités de ce plan. Il est convenu que le plan de développement communautaire :

- 1) « est produit par la société [et est] actualisé tous les cinq ans par la société en concertation avec les autorités locales et régionales »;
- 2) « comporte une plateforme minimale définie selon les secteurs d'intervention prioritaires »;
- 3) « est suivi, contrôlé et mis en œuvre par un Comité Local de Développement Communautaire qui doit fournir au ministre chargé des mines un rapport périodique sur l'exécution du plan (Ministère des mines : 2010 : art. 144-146).

Cette mesure répond aux attentes de plusieurs participants au processus de relecture du code minier, dont les membres de la Commission minière interministérielle et du SECO ONG. Par contre, elle va à l'encontre des revendications des sociétés d'extraction minière qui auraient préféré poursuivre avec des plans volontaires de développement communautaire.

#### *3.3.4. Régime fiscal, douanier, financier et économique*

La compétitivité de la législation minière se trouvait au centre du processus de relecture du code minier. Le gouvernement souhaitait en effet contrer le désintérêt manifeste des entreprises minières pour les dispositions fiscales et

douanières du code minier de 1999. Bien que plusieurs innovations se trouvent dans le projet de code minier de 2011, nous n'avons pu obtenir les chiffres précis concernant les impôts, taxes et frais de douane. Il est néanmoins possible d'anticiper la tangente générale du code minier en ce qui à trait aux dispositions fiscales, douanières, financières et économiques.

Dans le projet de code minier de 2011, aucun changement majeur n'a été apporté aux régimes économique et financier. Comme en 1999, les mesures en faveur de l'achat de services et de matières premières de source malienne demeurent incitatives. L'unique changement se trouve dans le régime financier et concerne l'obligation pour les sociétés minières et leurs sous-traitants

[...] de se soumettre à l'audit, au suivi et au contrôle des administrations compétentes de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) par rapport aux mouvements de leur compte offshore autorisés, conformément à la réglementation de changes en vigueur dans les pays membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (Ministère des mines : 2010 : art. 111).

En mettant cette mesure de l'avant, le gouvernement malien arrime le cadre réglementaire minier avec certains principes du code minier communautaire de l'UEMOA en ce qui a trait à la transparence et le suivi des flux financiers. D'ailleurs, plusieurs dispositions du régime financier et douanier du projet de code minier de 2011 s'inspirent des dispositions du code communautaire. Ainsi, l'article 122 du projet de code minier du Mali prévoit, conformément à l'article 33 du code minier communautaire, une exonération de trois ans de l'impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (UEMOA : 2003 : art 33; Ministère des mines : 2010 : art. 122). Les titulaires de titre minier seront par ailleurs exonérés des frais de douane pour la plupart des biens d'équipement importés dans le cadre des activités d'exploitation et ce, pour les trois premières années suivant la date de démarrage de la production (Ministère des mines : 2010 : art. 128). Cette exonération de trois ans sur les biens d'équipement de la liste minière est conforme à l'article 29 du code minier communautaire. En ce qui concerne la TVA, le code minier communautaire prévoit une exonération se terminant à la

date de la première production (UEMOA : 2003 : art. 33) tandis que le projet de code minier de 2011 va plus loin en octroyant une exonération de la TVA pour les trois premières années de production (Ministère des mines : 2010 : art. 121). Le gouvernement exige par contre de la part des sociétés minières des droits de patente professionnelle, droits que le code minier communautaire exonère.

Si, comme le confirme le ministère des mines, les innovations majeures du régime fiscal portent essentiellement sur l'alignement des dispositions du projet de code minier de 2011 avec celles du code minier communautaire, d'autres éléments intéressants ont aussi été ajoutés. À titre d'exemple, les articles 113, 114 et 115 créent un ajustement des taxes de délivrances, des redevances superficielles, de l'imposition et de la *Taxe ad valorem* en fonction des groupes de substances exploitées (Ministère des mines : 2010d : 5). Certains participants à l'atelier de Sélingué considéraient par contre que les taux des redevances, taxes et impôts – tels que présentés au cours de l'atelier – ne favorisaient pas la diversification et paraissaient en général « assez élevés » (Ministère des mines : 2010c : 9). Aussi encourageaient-ils l'assouplissement du taux d'imposition à l'article 119 et 120, articles qui font état de la liste des droits, taxes et contributions ne bénéficiant pas de l'exonération.

Par ailleurs, l'ajout de la *taxe emploi jeune* et de la *taxe de formation professionnelle* répond partiellement à la demande du SECO ONG qui priait le gouvernement d'obliger les sociétés minières de contribuer à des « programmes de formation pour assurer la relève » (SECO ONG : s.d. : 1). Notons aussi le retour de la *Taxe ad valorem*, remplacée en 1999 par l'Impôt spécial sur certains produits, impôt qui demeure malgré tout en vigueur en 2011 (Ministère des mines : 2010 : art. 115). Finalement, l'article 118, qui mérite une attention particulière, stipule que

Toute société titulaire d'un titre minier d'exploitation qui produirait au cours d'une année une quantité supérieure de plus de 10% à la quantité prévisionnelle fixée dans le programme de production annuelle approuvé par l'assemblée générale des actionnaires, doit acquitter les impôts et taxes exigibles selon le droit commun sur

les opérations et résultats se rapportant à cette surproduction (Ministère des mines : 2010 : art. 118).

Cette mesure inattendue vise à inhiber certains effets pervers de l'exonération de taxes et impôts. En effet, il a parfois été constaté un non-respect de la cadence d'extraction prévue dans les études de faisabilité de certaines sociétés minières, diminuant du coup la durée de vie des mines. À titre d'exemple, la quantité de minerais exploitée au cours de l'année 2002 à la mine de Morila a été supérieure de 66,4% aux prévisions de l'étude de faisabilité de 1999 (DNGM : 2002 : 22). À la mine de Sadiola, la quantité de minerais traitée a été telle au cours des cinq premières années de production, qu'on prévoyait en 2002 une durée de vie de la mine de deux années inférieures aux prédictions des études de faisabilité (DNGM : 2002 : 62). Or, cette exploitation intensive, si elle est en partie redevable à des aspects fortuits – fluctuations des cours mondiaux, teneur des minerais, mauvaises prédictions, etc. (DNGM : 2002 : 22) – est aussi encouragée par les exemptions fiscales offertes aux entreprises. En effet, Morila et Sadiola fonctionnent toutes deux sous la législation de 1991 qui offre cinq années d'exemption de taxe à partir de la première année de production. En condensant la production dans les premières années de vie de la mine, ces sociétés minières ont pu réduire considérablement les taxes payées à l'État. Ainsi, « la non-conformité des sociétés minières au plan d'exploitation des mines a un impact très important sur les revenus des entreprises (à la hausse) et sur ceux de l'État (amoindris) » (Belem : 2010 : 136). Le retour des exemptions de taxes et d'impôts dans le projet de code minier de 2011 a donc obligé le gouvernement à prendre des mesures pour limiter les distorsions qu'elles peuvent causer aux recettes budgétaires de l'État.

**Tableau 3.6 : Régimes fiscaux, douaniers, financiers et économiques des codes miniers de 1991 et de 1999 et du projet de code minier de 2011**

Description	Code minier de 1991	Code minier de 1999	Projet de code minier de 2011
<b>Actionnariat</b>			
Participation étrangère au capital	90% maximum 80% minimum	90% maximum 80% minimum	90% maximum 75% minimum
Participation gratuite de l'État	10% minimum	10% minimum	10% minimum
Participation optionnelle de l'État	10% maximum	10% maximum	10% maximum
Participation des investisseurs nationaux			5% maximum
<b>Fiscalité</b>			
Contribution pour prestation de service	3% de la valeur carreau mine des produits extraits	3% de la valeur carreau mine des produits extraits	Prévue; taux non disponible
Taxe <i>ad valorem</i>	3% de la valeur carreau mine des produits extraits	Non prévue (remplacée par l'ISCP)	Prévue; taux non disponible
Impôt spécial sur certains produits (ISCP)	Inexistant	3% du chiffre d'affaire	Prévu; taux non disponible Produits miniers des substances du groupe 7 exemptés
Bénéfice industriel et commercial	35% des bénéfices nets; exonération pendant les 5 premières années de production	35% des bénéfices nets; pas d'exonération	Taux non disponible; exonération pendant les 3 premières années de production
Amortissement	Linéaire	Accéléré (double déduction la 1 <sup>re</sup> année)	Accéléré (taux non disponible)
TVA	Exonération pendant les 3 premières années de production	Exonération pendant la recherche et les 3 premières années de production	Exonération pendant la recherche et les 3 premières années de production
Taxe emploi jeune et taxe de formation professionnelle			Prévue, taux non disponible
Stabilité du régime fiscal	Pendant toute la durée de la convention	Pendant toute la durée de validité de leur titre	Pendant toute la durée de validité de leur titre
<b>Douanes</b>			
Droit d'exportation des produits commercialisés	Exonération pendant toute la durée du permis	Non	Non
Régime douanier	Exonération de 3 ans puis 10% de la valeur d'acquisition	Pas d'exonération puis 12% en moyenne	Exonération de 3 ans, taux non disponible
Produits pétroliers	Exonération permanente	Exonération permanente	Exonération permanente
<b>Finances</b>			
Conversion de fonds	Sans restriction	Sans restriction	Sans restriction
Transfert de capitaux à l'étranger	Sans restriction	Sans restriction	Sans restriction
Rapatriement de capitaux au Mali	Non traité	Obligation de rapatriement	Obligation de rapatriement
Contrôle des comptes offshores			Obligation de se soumettre à l'audit, au suivi et au contrôle de la BCEAO
<b>Économie</b>			
Choix des fournisseurs	Non traité	Libre, préférence pour les nationaux à prix, qualité et délais de livraison compétitifs	Libre, préférence pour les nationaux à prix, qualité et délais de livraison compétitifs
Contrats	Non traité	Non préférentiels entre la société d'exploitation et ses actionnaires	Non préférentiels entre la société d'exploitation et ses actionnaires
Transformation <i>in situ</i>	Non traité	Non traité	Autorisation nécessaire pour la transformation des produits miniers à l'extérieur du Mali

Source : (Belem : 2009 : 329; MEF : 2009 : 31-33; Ministère des mines : 2010 : art. 110-129 ; MMEE, 2009 : art. 100-115)

### 3.4. Le projet de code minier de 2011 et le régime minier du Mali : Quel degré de rupture et de continuité

Les faibles répercussions de la croissance des activités minières sur les conditions de vie des populations ont poussé les pays africains riches en ressources minières à s'interroger sur la validité des réformes entreprises en ce sens depuis une trentaine d'années. Les décideurs africains ont ainsi convenu de l'importance d'apporter certains changements à leur régime minier afin d'intégrer ce secteur dans un réel processus de développement socioéconomique. Dès 1998 au Mali, le gouvernement souhaitait mettre en place un environnement favorable au développement d'une industrie nationale exploitant des ressources diversifiées et « utiles » à travers un régime économique favorable à tous les partis. Cette meilleure répartition des bénéfices de l'activité minière se voulait un moyen efficace de renforcer les capacités humaines et institutionnelles de contrôle et de promotion du secteur minier par le gouvernement. Le tout à travers la création d'une industrie minière industrielle plus respectueuse de l'environnement et privilégiant l'exploitation des gisements à long terme. Les objectifs que se sont fixés en décembre 2011 les ministres des pays membres de l'Union africaine responsables de l'exploitation des ressources minières s'inscrivent donc en droite ligne avec ceux que s'était préalablement fixés le gouvernement du Mali en 1998.

Suivant les définitions élaborées par les fondateurs de la théorie des régimes internationaux, le code minier du Mali renfermerait ainsi les « prescriptions pour l'action », c'est-à-dire les règles explicites qui cristallisent les droits et les obligations des différents acteurs soumis au régime minier malien. Par contre, comme nous l'avons vu précédemment, les règles d'un régime peuvent être modifiées sans que ne soient fondamentalement modifiés les droits et les obligations auxquels sont soumis les acteurs. Dans ces conditions, les normes et les principes du régime demeurent les mêmes, seules les règles changent. Inversement, un changement dans la nature du régime nécessite habituellement un changement dans les règles. Cette différenciation entre les éléments permanents

du régime (les principes et les normes) et ses instruments (les règles et les procédures de prise de décision) nous permet d'observer si nous assistons à un changement à l'intérieur du régime ou à un changement de régime en tant que tel. Ainsi, bien que la *Déclaration de politique minière* du Mali de 1998 voulait instaurer certaines normes novatrices dans le régime minier – donc en changer la nature – le code minier de 1999 cristallisait sensiblement, comme nous l'avons vu, les mêmes normes qu'en 1991. Nous pouvons donc conclure que, contrairement à une certaine volonté politique, les règles instaurées dans le code minier de 1999 pérennisaient les fondements du régime instauré au début des années 1990.

Les axes majeurs de la *Vision stratégique pour le secteur minier* du Mali<sup>15</sup> sont conformes aux principes de la *Déclaration de politique minière* de 1998, aux recommandations de la CEANU de 2009 ainsi qu'au Plan d'action pour la mise en œuvre de la *Vision pour l'industrie minière en Afrique* de l'Union africaine de décembre 2011. Pouvons-nous considérer dans ce cas que le projet de code minier de 2011, tel que présenté à l'atelier de Sélingué, offre les éléments nécessaires pour initier un changement dans les normes du régime minier actuel? Selon nous, à l'instar de la *Déclaration de politique minière* de 1998, les changements proposés par le gouvernement se butent vraisemblablement aux principes et aux normes qui fondent le régime actuel. Les règles adoptées dans le projet de code minier de 2011 visent donc prioritairement à maximiser les impacts positifs et diminuer les incidences négatives du développement de l'industrie minière sous le régime actuel, sans en changer la nature. Trois exemples semblent aller en ce sens.

Le premier exemple est la volonté d'intégration des nationaux aux activités d'exploitation minière. Cet objectif, qui constitue l'un des éléments centraux relevés par le gouvernement au cours des rencontres de la Commission minière interministérielle, prend finalement la forme d'une participation réservée de 5% pour les nationaux au capital des entreprises étrangères installées au Mali. Au-delà d'un questionnement légitime quant à savoir si la participation de 5% sera réellement comblée par des capitaux nationaux, cette mesure ne permet pas de

---

<sup>15</sup> Voir note infrapaginale 4

créer, comme le souhaite le gouvernement, une classe d'opérateurs miniers maliens. Elle servirait même d'abord, selon le secrétaire général de l'UNOMIN, les intérêts de gens d'affaires désireux d'investir dans un nouveau secteur<sup>16</sup>. Sans entrer dans un débat sur les réels bénéficiaires et sur l'efficacité d'une telle mesure, nous pouvons néanmoins considérer qu'elle consolide trois normes qui sont au centre du régime minier actuel: priorité au secteur privé étranger dans l'exploitation des ressources minières, priorité au secteur industriel par rapport aux petites mines et aux mines artisanales et, de cause à effet, priorité de l'exploitation de l'or par rapport à d'autres ressources minières. Nous pouvons conclure que la volonté du gouvernement de favoriser la détention des petites mines par les nationaux a été évacuée au profit d'une mesure d'abord favorable au développement d'une industrie minière majoritairement détenue par des capitaux étrangers et orientée vers l'exploitation d'une ressource exportable. D'ailleurs, l'offre de conditions préférentielles aux nationaux irait à l'encontre du principe d'égalité entre les investisseurs. Ce principe, un élément central de la réforme des régimes miniers en Afrique, circonscrit d'une certaine manière la marge de manœuvre du gouvernement en matière de participation nationale à l'exploitation minière.

---

<sup>16</sup> Entrevue réalisée par l'auteur au mois d'août 2010 avec le secrétaire général de l'UNOMIN. Pour le Secrétaire général de l'UNOMIN, l'article de loi qui servait véritablement les intérêts des opérateurs miniers nationaux a même perdu toute sa valeur dans le processus de relecture. Il s'agit de l'article 20 du code minier de 1999 qui consacre le « principe de premier arrivé, premier servi » au titulaire d'une autorisation d'exploration. Désormais, « l'existence d'une autorisation d'exploration n'exclut pas le dépôt par un autre postulant d'une demande de titre minier » un mois après le dépôt d'un rapport sur les travaux effectués et les résultats obtenus. Cette mesure peut être selon lui une « source de conflit et de manque de transparence dans l'attribution des titres » puisque le droit automatique à l'exploitation du gisement découvert par le titulaire de l'autorisation d'exploration est nul. Cette brèche permet à une société possédant des moyens financiers et politiques importants de faire pression sur certains fonctionnaires des mines pour obtenir le titre minier. De plus, la demande de titre minier se fait – et doit se faire – un mois après le dépôt par le titulaire d'autorisation d'exploration d'un rapport sur les résultats obtenus, laissant ainsi la chance à la personne physique ou morale qui applique pour l'obtention du titre minier de connaître la nature et la valeur potentielle du gisement découvert. Ces mesures – qui allègent le « principe du premier arrivé, premier servi » – visent possiblement à éviter l'annulation excessive d'autorisations d'exploration. En effet depuis 2002, plusieurs dizaines de permis d'exploration ont été résiliés – dont une trentaine en 2008 – en raison du non-respect des clauses relatives aux investissements, aux délais d'activités ou aux paiements de taxes par leur titulaire. Néanmoins, selon le Secrétaire général de l'UNOMIN, elles risquent de limiter la détention de mines par des opérateurs nationaux : (Ministère des mines : 2010c : 4; Diara : 2008 : [en ligne])

Le deuxième exemple est l'obligation pour les entreprises de mettre en place un plan de développement communautaire. Si elle favorise une certaine homogénéité dans l'offre des services offerts aux communautés minières, cette règle institutionnalise néanmoins une certaine prise en charge des besoins sociaux, sanitaires et éducationnels de la population par les entreprises privées et inhibe du coup les mécanismes de renforcement des capacités de redistribution et de contrôle étatiques. Or, comme nous l'avons observé, le renforcement des capacités étatiques constitue, selon plusieurs observateurs, la condition nécessaire à un réel développement économique et social au Mali à travers la croissance des activités extractives (Belem : 2009b : 138 ; Guindo : 2008 : 537 et 550; Hather : 2004 : 55-56). Les plans obligatoires de développement communautaire peuvent donc en ce sens être perçus comme une part du processus de « re-réglementation » du secteur minier au profit des entreprises privées suite au retrait massif de l'État dans les années 1980 et 1990. Nous basant sur l'analyse développée par Szablowski (2007), nous pouvons par ailleurs considérer que l'État, à travers cette mesure, se soustrait en partie de ses obligations au niveau local en relayant une part de ses fonctions de régulation aux entreprises minières. Donc, non seulement les plans obligatoires de développement communautaire contribuent à une certaine « absence sélective de l'État », mais ils renforcent aussi l'asymétrie des rapports de force entre le gouvernement et les entreprises privées, ce qui, comme nous l'avons observé, influence les négociations menant à la conclusion des principes et des normes des régimes miniers. Finalement, cette mesure pérennise un système où la contribution du secteur minier à l'économie nationale est d'abord orientée vers des actions ponctuelles et localisées plutôt qu'à travers des éléments en faveur d'une gestion globale et intégrée du secteur par le gouvernement.

L'article 118 du projet de code minier de 2011 est le troisième et dernier exemple d'une règle visant à atténuer certains impacts négatifs de l'industrie minière sous le régime actuel tout en réaffirmant une de ses normes. Cet article de loi, qui pénalise les sociétés minières produisant plus de ressources que les

quantités prévues dans leur plan prévisionnel, permet de limiter la distorsion qu'occasionnent les exemptions fiscales dans les recettes budgétaires de l'État. Or, si cette mesure est corrective, elle pérennise néanmoins les exemptions fiscales, élément qui se trouvait au centre des recommandations du rapport du GBM en 1992 et qui visait à assurer aux investisseurs un accès à faibles coûts aux ressources minières. Évacuées du code minier de 1999, les exemptions fiscales et douanières font un retour en 2011, principalement en raison du désintérêt des sociétés minières pour le code de 1999. Les éléments présentés dans le tableau 3.6 nous démontrent d'ailleurs plusieurs similitudes entre les dispositions fiscales et douanières du code minier de 1991 et celles du projet de code minier de 2011. Même si au moment d'écrire ce mémoire, il n'était pas possible d'obtenir les taux précis d'impôts et de taxes de la nouvelle législation, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que le code minier de 2011, s'il conserve sa forme actuelle concernant les exemptions fiscales, est résolument plus attractif que celui de 1999 et s'inscrit en droite ligne avec la réforme du secteur minier entamée au début des années 1990.

Ayant attiré l'attention sur les éléments qui contribuent à la pérennité du régime minier, nous devons aussi souligner quelques innovations qui appuient certains objectifs que s'était fixés le gouvernement dès 1998. En ce sens, la création du Fonds minier dédié à la recherche, la formation et la promotion des activités minières est à noter. À l'image de l'éclatement des groupes de substances minérales, la création d'un fonds minier encouragera la diversification en finançant le développement et la mise à jour des données géoscientifiques. La modulation de la taxation et des redevances en fonction des groupes de substances exploitées – en donnant une préférence aux substances considérées comme « utiles » – et l'abaissement des conditionnalités exigées auprès des détenteurs de permis d'exploitation de carrières pour profiter du régime fiscal et douanier préférentiel sont deux innovations majeures qui pourront contribuer à une exploitation diversifiée des ressources minières du Mali.

La mesure en faveur d'une transformation des produits miniers sur le territoire malien mérite également d'être soulignée. À la différence des achats

locaux, qui demeurent incitatifs dans le projet de code minier de 2011, la transformation des produits miniers à l'extérieur du pays nécessitera désormais une approbation de l'Administration chargée des mines, ce qui renforce un certain contrôle gouvernemental sur la nature et les quantités des ressources extraites. Les innovations en liens avec l'artisanat minier favorisent par ailleurs l'intégration de cette activité au circuit formel tout en appuyant une gestion décentralisée du secteur artisanal en faveur des Collectivités territoriales et de ses exploitants. Finalement, les mesures environnementales du projet de code minier de 2011 prennent en compte toutes les étapes de l'activité minière en exigeant un plan de fermeture et de réhabilitation en même temps que le dépôt de l'étude d'impact environnemental et social, ce qui contribue à une gestion plus durable de l'activité minière.

Sur le fond cependant, et tel que détaillé à travers notre mémoire, nous pouvons considérer que le projet de code minier de 2011 s'inscrit avant tout en continuité avec la réforme du régime minier mis en place au début des années 1990 tout en atténuant ses impacts négatifs par d'importants changements. Par ailleurs, les mesures en faveur de la diversification et d'un suivi socio-environnemental plus strict semblent plus facilement intégrables à la législation que celles appuyant une participation nationale accrue aux activités d'extraction. Ces dernières se butent en effet au principe central du régime minier instauré au début des années 1990, soit l'exploitation industrielle de ressources minières exportables à travers d'importants investissements privés étrangers. Ainsi, bien qu'il désirerait vraisemblablement encourager l'éclosion d'une classe d'opérateurs miniers nationaux exploitant des ressources « utiles », le gouvernement pérennise principalement, à travers le projet de code minier de 2011, un type d'exploitation lui permettant d'obtenir les devises étrangères nécessaires au respect de ses engagements nationaux et internationaux, objectif ultime des réformes préconisées depuis le début des années 1990.

## CONCLUSION

Suite à cette analyse, nous observons que le gouvernement malien détient certes une marge de manœuvre, mais qu'elle est plutôt ténue lorsqu'il s'agit de redéfinir ses politiques minières dans le cadre réglementaire qui régit le secteur. Nous constatons ainsi que les normes, les règles et les procédures qui fondent le régime minier actuel influencent l'espace de décision des autorités responsables de l'administration des mines et du développement socioéconomique du pays. Après nous être attardé aux fondements de la théorie des régimes internationaux et à son éclairage possible sur la nature du régime minier du Mali, nous avons effectué une brève rétrospective historique des politiques économiques et minières des différentes autorités au pouvoir depuis le milieu du 19<sup>e</sup> siècle. Ce regard nous a permis de saisir le processus d'institutionnalisation de certains principes et normes particuliers qui influencent la façon de concevoir le développement du secteur minier aujourd'hui. Issus d'un contexte social, économique et politique qui leur sont propres, nous avons observé que les principes actuels du régime minier ont été influencés par les politiques minières et économiques des différents régimes postindépendances du Mali –socialiste et militaire, mais aussi par l'héritage colonial français et, à quelques égards, par certains principes du *free mining*.

Nous avons aussi identifié certaines normes précises du régime minier, cristallisées sous forme de règles dans le code minier de 1991, et qui découlent directement des réformes libérales embrassées par le gouvernement depuis le milieu des années 1980 :

- Priorité au secteur privé dans l'exploitation des ressources minières

- Priorité de l'exploitation minière par rapport à d'autres types d'utilisation du territoire
- Priorité de l'exploitation de l'or par rapport à d'autres ressources minières
- Priorité au secteur industriel par rapport aux petites mines et à l'orpaillage traditionnel
- Accès aux ressources à faibles coûts
- Accès aux ressources à faibles risques
- Garantie dans la protection des titres miniers
- Contribution principale du secteur minier à l'économie nationale en termes de recettes d'impôts

Nous avons constaté que ces normes, en rupture avec certains principes interventionnistes de développement autocentré des trois décennies précédentes au Mali, étaient fidèles aux orientations proposées par le GBM aux pays miniers africains au début des années 1990 afin qu'ils modernisent ce secteur potentiellement névralgique de leur économie. Partant du constat que les pays africains, à travers la création de sociétés publiques, n'avaient pas réussi à mobiliser les capitaux et les investissements nécessaires à la mise sur pied d'une industrie minière dynamique, le GBM valorisait alors la création d'un environnement politique, économique, législatif et infrastructurel attractif favorable aux investisseurs privés internationaux.

Conformément aux prévisions des IFI, la modernisation du régime minier malien a favorisé le développement d'une industrie minière moderne détenues par des capitaux étrangers. Nous avons néanmoins observé que le gouvernement malien a tôt fait de constater certaines problématiques liées à la libéralisation de son régime minier. C'est ainsi qu'il propose, dans sa *Déclaration de politique minière* de 1998, une reformulation du cadre réglementaire afin de favoriser entre autres choses les petites mines et les activités traditionnelles d'orpaillage, le

règlement à l'amiable des contentieux liés aux déplacements des populations, l'exploitation à long terme des gisements, le recrutement de la main d'œuvre locale, le transfert des connaissances, la protection de l'environnement et la diversification de l'exploitation minière. L'objectif était alors que le secteur minier fournisse, parallèlement aux recettes fiscales, un terrain fertile à l'éclosion d'une industrie nationale dynamique et intégrée qui favorise un développement socioéconomique durable et généralisé.

Or, l'étude de la *Déclaration de politique minière* de 1998 et du cadre réglementaire de 1999 nous a éclairé sur une certaine inadéquation entre les politiques formulées par le gouvernement et les règles édictées dans le code minier. Suivant la distinction de Kébabdjian entre les éléments permanents (les principes et les normes) et variables (les règles et les procédures de décision) d'un régime, nous avons observé que seules les règles du régime minier avaient été modifiées en 1999, ce qui a entraîné un changement à l'intérieur du régime et non un changement de régime en tant que tel. Ainsi, malgré l'identification par le gouvernement de certaines difficultés liées au régime minier instauré au début des années 1990, la relecture du code minier de 1999 ne semble pas avoir permis de changer structurellement la façon de concevoir le développement du secteur.

L'analyse des impacts socioéconomiques des activités minières au Mali nous a permis de constater que ce secteur – et particulièrement le secteur de l'or – joue un rôle primordial dans l'économie du pays depuis le milieu des années 1990 tout en faisant face à certains défis importants aujourd'hui, dont plusieurs avaient été identifiées par le gouvernement dès 1998 : tarissement des réserves aurifères, faible intégration du secteur minier à l'économie nationale, faible participation nationale aux activités d'extraction, diversification limitée des ressources exploitées, désintérêt des sociétés minières pour le régime fiscal, douanier, financier et économique du code minier de 1999, faiblesse du suivi socio-environnemental, etc. L'identification des changements apportés au code minier de 1999 dans le processus de relecture qui vient de se terminer semble démontrer que le projet de code minier de 2011 s'inscrit dans une large mesure en continuité

avec la réforme du régime minier entamée au début des années 1990. Les changements effectués viseraient avant tout l'amointrissement des impacts négatifs du régime minier plutôt qu'une réorientation à proprement parler de ce régime. Ainsi, malgré une volonté politique d'utiliser le secteur minier comme levier de développement économique et social à travers la création de liens intersectoriels, l'exploitation de ressources utiles et une plus grande participation nationale, le projet de code minier de 2011 semble surtout favoriser, mais non exclusivement, l'exploitation industrielle de ressources minières exportables à travers d'importants investissements étrangers afin de stimuler la croissance économique et permettre à l'État de détenir les devises étrangères nécessaires au respect de ses engagements.

## LISTE DES RÉFÉRENCES

- Banque mondiale. 2004. *Vers un meilleur équilibre. Le groupe de la Banque mondiale et les industries extractives : le rapport final de la revue des industries extractives. Réponse de la direction du groupe de la Banque mondiale.* Washington : Banque mondiale, 62 p.
- Banque mondiale. 2009. « Le rôle de la Banque mondiale dans le développement des ressources minières au Mali ». Journées minières et pétrolières du Mali 2009. Bamako : Palais des congrès, 31 mars 2009.
- Belem, Gisèle, Bonnie Campbell et Vincent Nabe Coulibaly. 2008. *Réduction de la pauvreté en Afrique : Selon quel agenda de développement? Quelques leçons à tirer de la production du coton et de l'or au Mali et au Burkina Faso.* Montréal : Les cahiers de la Chaire C.-A. Poissant, 96 p.
- Belem, Gisèle. 2009. « Quelle gouvernance pour la mise en œuvre du développement durable? L'expérience de l'industrie minière du Mali ». Thèse en sciences de l'environnement, Montréal : Université du Québec à Montréal, 535 p.
- \_\_\_\_\_. 2009b. « Mining, Poverty Reduction, the Protection of the Environment and the Role of the World Bank Group in Mali ». Chap. in *Mining in Africa : Regulation and Development*, sous la dir. de Bonnie Campbell. Londres et New York : Pluto Press, p. 119-149.
- \_\_\_\_\_. 2010. « Lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement : quel bilan faire du renouvellement du rôle de la Banque mondiale ». Chap. in *Ressources minières en Afrique : Quelle réglementation pour le développement?*, sous la dir. de Bonnie Campbell. Montréal : Presses de l'Université du Québec, p. 115-142.
- Biersteker, Thomas J. 1990. « Reducing the Role of the State in the Economy : A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescription ». *International Studies Quarterly*, vol 34, no 4, p. 477-492.
- Bovill, Edward William. 1995. *West African Kingdoms in the Fourteenth Century.* Princeton : Markus Wiener Publishers, 269 p.
- Campbell, Bonnie (dir. publ.). 2004. *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique.* Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, 97 p.
- \_\_\_\_\_. 2010. « Revisiting the Reform Process of African Mining Regimes ». *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 30, no 1-2, p. 197-217.

- \_\_\_\_\_. (dir. publ.). 2010b. *Ressources minières en Afrique: Quelle réglementation pour le développement?*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 255 p.
- Chavagneux, Christian. 1998. « Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale ». *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, no 34, p.25-68.
- Châu, Lê. 1992. « Politique économiques et crises durant les 30 années d'indépendance ». *Politique africaine*, no 47, p. 31-42.
- Combacau, Jean, et Serge Sur. 2004. *Droit international public*. Paris : Librairie générale de droit, 809 p.
- Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEANU). 2009. *Rapport d'examen africain sur l'exploitation minière (Résumé)*. Addis-Abeba : Commission économique pour l'Afrique, 20 p.
- Diakite, Souleymane, et Bouran Toumani Sidibe. 2003. « L'impact de l'exploitation aurifère sur le développement socioéconomique du Mali ». Mémoire de fin de cycle, Bamako : Université de Bamako, 50 p.
- Diara, Lassine. 2008. « Les mines au Mali : Résiliation de contrats miniers ». *Afribone*. En ligne, <http://www.culture.gov.ml/spip.php?article14988>, consultée le 10 mars 2009
- Direction nationale de la géologie et des mines (DNGM). 2002. *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière : Sadiola, Morila, Yatela*. Bamako : Ministère des mines de l'énergie et de l'eau, 64 p.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière : Situation de la Société des Mines de Morila*. Bamako : Ministère des mines de l'énergie et de l'eau, 23 p.
- Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH). 2007. « Mali : L'exploitation minière et les droits humains : Troisième producteur d'or d'Afrique, le Mali ne récolte que des poussières ». *Mission internationale d'enquête*, no 477, 52 p.
- Gaudio, Attilio. 1988. « Afrique, histoire, économie, politique : Le Mali ». *Afrique plurielle*. En ligne, <http://afriquepluriel.ruwenzori.net/mali9.htm>, consultée le 14 janvier 2010.
- Guindo, Tidiani Al Moulaye. 2008. « Les investissements étrangers dans la production de l'or en République du Mali et le développement économique ».Thèse en droit de l'économie, Paris : Université Paris Descartes, 602 p.

- Groupe de la Banque africaine de développement (GBAD). 2009. « Contribution des activités minières au développement communautaire : Cas de la commune de Sadiola ». Journées minières et pétrolières du Mali 2009. Bamako : Palais des congrès, 31 mars 2009.
- Hatcher, Pascale. 2004. « Réécrire le Code minier ou redéfinir le rôle de l'État? ». Chap in *Enjeux des nouvelles réglementations en Afrique*, sous la dir. de Bonnie Campbell. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, p. 43-57.
- Holzbauer, Christine. 2002. « L'or au secours du Mali ». *L'Express* (Paris), 6 juin 2002.
- Inconnu. 2009. « Les mines du Mali : Les vérités de Moussa Balla Coulibaly ». *Maliweb*. En ligne, [http://www.maliweb.net/category\\_reply.php?NID=41216&page=1&cid=106955&fromme=Aloumour&](http://www.maliweb.net/category_reply.php?NID=41216&page=1&cid=106955&fromme=Aloumour&), consultée le 20 décembre 2010.
- Jacquemot, Pierre. 1983. « Le proto-État africain : Quelques réflexions autour de l'histoire contemporaine du Mali ». *Revue Tiers Monde*, vol. XXIV, no 93, p. 127-141.
- \_\_\_\_\_. 1988. « La désétatisation en Afrique subsaharienne : enjeux et perspectives ». *Revue Tiers Monde*, vol. XXIX, no 114, p. 271-293.
- Kébabdjian, Gérard. 1999. *Les théories de l'économie politique internationale*. Paris : Édition du Seuil, 308 p.
- Keita, Amadou *et al.* 2008. *Communautés locales et « manne aurifère » : les oubliées de la législation minière malienne*. Coll. Legal Tools for Citizen Empowerment. Londres : Lorenzo Cotula, 43 p.
- Keohane, Robert O., et Joseph S. Nye. 1989. *Power and interdependence*. Boston : Little Brown, 334 p.
- Krasner, Stephen D. (dir. publ.). 1983. *International Regimes*. Ithaca : Cornell University Press, 372 p.
- La Branche, Stéphane. 2003. « La transformation des normes de participation et de durabilité en valeurs? Réflexion pour la théorie des régimes ». *Revue Études internationales*, vol. XXXIV, no 4, p. 611-629.
- Laforce, Myriam. 2010. « L'évolution des régimes miniers au Canada : l'émergence de nouvelles formes de régulation et ses implications ». *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 30, no 1-2, p. 49-68.
- Laforce, Myriam, Ugo Lapointe et Véronique Lebus. 2009. « Mining Sector Regulation in Quebec and Canada : Is a Redefinition of Asymmetrical Relation Possible? ». *Studies in Political Economy*, vol. 84, p. 47-78.

- Macleod, Alex, Evelyne Dufault, F. Guillaume Dufour et David Morin (dir. publ.). 2008. *Relations internationales : Théories et concepts*. Montréal : Athéna Éditions, 573 p.
- Maharaux, Alain. 1992. « Politiques d'industrialisation ». *Politique africaine*, no 47, p. 70-78.
- Ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce. 2009. « Problématique du financement des activités minières et pétrolières : défis et solutions. Cas des petites mines et de l'exploitation minière à petite échelle au Mali ». Journées minières et pétrolières du Mali 2009. Bamako : Palais des Congrès, 31 mars 2009.
- Ministère de l'économie et des finances (MEF). 2009. *Contribution de l'or à l'économie malienne*. Bamako : MEF, 34 p.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Rôle du secteur de l'or dans l'économie du Mali*. Bamako : MEF, 12 p.
- Ministère des mines. 2009. *Rapport d'audit des flux de paiements effectués par les entreprises minières et des revenus perçus par l'État pour l'exercice 2006*. Bamako : Ministère des mines, 61 p.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Code minier (projet)*. Bamako : Ministère des mines, 43 p.
- \_\_\_\_\_. 2010b. *Note sur la relecture du code minier*. Bamako : Ministère des mines, 9 p.
- \_\_\_\_\_. 2010c. *Rapport général de l'atelier de concertation de la relecture du code minier*. Bamako : Ministère des mines, 14 p.
- \_\_\_\_\_. 2010d. *Présentation sommaire du projet de code minier*. Bamako : Ministère des mines, 6 p.
- Ministère des mines de l'énergie et de l'eau (MMEE). 1991. *Le code minier du Mali*. Bamako : MMEE, 73 p.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Le code minier du Mali*. Bamako : MMEE, 56 p.
- \_\_\_\_\_. 2009. « Potentialités minières : Bilan et perspectives ». Journées minières et pétrolières du Mali 2009. Bamako : Palais des congrès, 31 mars 2009.
- \_\_\_\_\_. 2009b. « Stratégies adoptées pour le développement des secteurs miniers et pétroliers du Mali ». Journées minières et pétrolières du Mali 2009. Bamako : Palais des Congrès, 31 mars 2009.
- Ministère des mines et de l'énergie. 1998. *Déclaration de politique minière du gouvernement de la République du Mali*. Bamako : Ministère des mines et de l'énergie, 22 p.

- Ministère des travaux publics. 1899. *Recueil de lois, ordonnances, décrets, règlements et circulaires concernant les services dépendant du Ministère des travaux publics*, 2<sup>e</sup> série, tome VIII. Paris : Imprimerie administrative Ve Jousset, 653 p.
- Noël, Pierre. 2001. « Théorie des régimes, économie politique internationale et science politique : Réflexions critiques ». *Annuaire français des relations internationales 2000*, vol. 1, p. 140-160.
- Organisation mondiale du commerce (OMC). 1998. *Une diversification des exportations devrait intensifier le commerce malien*. En ligne, [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tp088\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tp088_f.htm), consultée le 20 décembre 2010.
- Parker, Reni, et Fred Wood. 2006. *Trésor caché? À la recherche des revenus de l'exploitation aurifère du Mali*. Boston : Oxfam America, 96 p.
- Pegg, Scott. 2003. *Poverty Reduction or Poverty Exacerbation : World Bank Group Support for Extractive Industries in Africa*. Rapport du département de Sciences politiques. West Lafayette : University Purdue, 48 p.
- Perspectives économiques en Afrique. 2011. *Mali : vue d'ensemble*. En ligne, <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr/countries/west-africa/mali/>, consultée le 23 février 2012
- Présidence de la République du Mali. 2010. *Le Conseil économique, social et culturel*. En ligne, <http://www.koulouba.pr.ml/spip.php?article114>, consultée le 20 décembre 2010.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2011. *Indicateurs internationaux de développement humain*. En ligne, <http://hdr.undp.org/fr/statistiques/>, consultée le 29 novembre 2011.
- Renaud, I. et, A. Mora. 2003. « Faire de l'or un levier de développement du Mali : entrevue réalisée avec le Ministre des Mines du Mali ». *Novethic*. En ligne, <http://www.novethic.fr/novethic/v3/article.jsp?id=33195>, consultée le 25 janvier 2012.
- Revil, Émilie. 2001. « L'OMC et le régime commerciale multilatéral : Analyse en trois temps de leurs répercussions sur la protection de l'environnement ». Mémoire de maîtrise. Montréal : Université du Québec à Montréal, 129 p.
- SECO ONG. s. d.. *À Monsieur le Directeur National de la Géologie et des Mines : Observations des organisations de la Société Civile*. SECO ONG: Bamako, 1 p.
- Soninkara. 2006. *Histoire de l'Empire du Wagadu*. En ligne, [www.soninkara.com/histoire\\_geographie/histoire/histoire-de-lempire-du-wagadu.html](http://www.soninkara.com/histoire_geographie/histoire/histoire-de-lempire-du-wagadu.html), consultée le 6 octobre 2011.

- Strange, Susan. 1982. « Cave! Hic Dragones : A critique of Regime Analysis ». *International Organization*, vol 36, no 2, p. 337-354.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 218 p.
- \_\_\_\_\_. 1998. « International Political Economy : Beyond Economics and International Relations ». *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, no 34, p. 3-24.
- Stopford, John M., Susan Strange et, John S. Henley. 1991. *Rival States, Rival Firms*. Cambridge : Cambridge University Press, 321 p.
- Szablowski, David. 2007. *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*. Oxford et Portland: Hart Publishing, 337 p.
- Taggart, Malcolm. 1998. *The Free Entry Mineral Allocation System in Canada's North : Economics and Alternatives*. Calgary : Canadian Artic Ressources Committee, Northern Minerals Program. Working Paper no 6, 43 p.
- Tredway, Gareth. 2005. « Mining to Play a Key Role in World Bank Africa Plans ». *MineWeb*. En ligne, [http://www.mineweb.net/columns/curve\\_ball/489480.htm](http://www.mineweb.net/columns/curve_ball/489480.htm), consultée le 29 novembre 2011.
- Union africaine (UA). 2008. *Addis Ababa Declaration on Development and Management of Africa's Mineral Ressources*. Addis Abeba : UA, 5 p.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Construire un avenir durable pour l'industrie extractive en Afrique : De la vision à l'action*. Addis-Abeba : Union Africaine, 5 p.
- Union Économique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA). 2003. *Code minier communautaire*. Lomé : UEMOA, 7 p.
- Union nationale des opérateurs miniers du Mali (UNOMIN). s. d.. « Vision de l'UNOMIN sur le secteur minier malien ». *Document de promotion*. Bamako : DIA Imprim Services, 14 p.
- World Bank. 1992. *Strategy for African Mining*. Washington : World Bank, 85 p.
- \_\_\_\_\_. 1998. *World Bank Group Assistance for Minerals Sector Development and Reform in Member Countries*. Washington: World Bank, 35 p.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Integrated Safeguards Data Sheet Concept Stage*. En ligne, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/11/5527045/mali-growth-support-project>, consultée le 23 février 2012

\_\_\_\_\_. 2010. *Mining and Poverty Reduction*. En ligne, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:0246101~menuPK:509413~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>, consultée le 23 décembre 2011.

Young, Oran R. 1986. « International Regimes : Toward a New Theory of Institutions ». *World Politics*, vol 39, no 1, p. 104-122.