



Université Cheikh Anta Diop de Dakar
Laboratoire d'Analyse des Politiques de Développement



ACTES DE LA CONFÉRENCE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE DE DAKAR (CEID)

*Améliorer le ciblage des politiques publiques pour une économie solide,
inclusive et génératrice d'emplois décentés en Afrique*

Université Cheikh Anta Diop de Dakar – Sénégal, 2 et 3 mai 2023

SECTEUR MINIER ET DÉVELOPPEMENT DURABLE AU SÉNÉGAL : QUELLES POLITIQUES POUR UNE ORIENTATION DE LA GOUVERNANCE VERS UNE ÉCONOMIE VERTE ?

MAME CODOU NDIAYE, Institut des Sciences de la Terre, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, Sénégal

NAR GUEYE, Institut Supérieur de Management des Organisations, Dakar, Sénégal

PAPA MALICK NGOM, Département Géologie, Faculté des Sciences and Techniques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal

RÉSUMÉ : Au lendemain des conférences de Rio en 1992 et 2012, le Sénégal s'est engagé à promouvoir le développement durable à travers tous les secteurs d'activités. Pour matérialiser ce choix, il s'est également engagé à s'appuyer sur le levier économie verte qui a été identifié par la communauté internationale pour accélérer la marche vers le développement durable par la promotion de méthodes de gouvernance verte et des modes de productions verdissantes. L'évaluation du processus de mise en œuvre des choix, engagements, stratégies et politiques du Sénégal en faveur d'un développement durable permet de constater des distorsions dans le niveau de prise en compte des différents secteurs d'activités notamment le secteur minier qui pourtant présente des enjeux énormes de verdissement des opérations minières et surtout de grands défis de gouvernance verte. L'orientation de la gouvernance minière vers l'économie verte ne pourra se réaliser que par une approche endogène, inspirée des standards internationaux, qui valorise en même temps les ressources humaines et naturelles.

MOTS-CLÉS : Mines, Politiques, Economie, Verte, Durable

Les idées et opinions exprimées dans les textes publiés dans les actes de la CEID n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'UCAD ou de ses partenaires. Aussi, les erreurs et lacunes subsistantes de même que les omissions relèvent de la seule responsabilité des auteurs.

INTRODUCTION

Le secteur minier sénégalais reste le premier contributeur au budget de l'Etat avec 92% des recettes budgétaires et une contribution de 1,4 au PIB. Ces performances n'ont pas encore réussi à dépeindre le « Paradoxe de l'abondance » décrivant un contraste entre la forte richesse en ressources minières de ces pays et l'extrême pauvreté des populations locales. Cet état de fait implique de nombreuses interrogations : **Pourquoi les revenus de l'industrie minière ne sont pas perceptibles par les populations ?** Pour répondre à cette question par une approche scientifique, une revue de la littérature a permis de consulter une étude réalisée en 2012 par la BAD sur le secteur monographique de l'or en Afrique. Les résultats de l'étude ont montré que **l'effet de l'abondance des ressources minières sur l'amélioration de la croissance économique des pays dépend à long terme de la qualité de leur gouvernance. Au sein du groupe des pays riches en ressources naturelles étudié, les performances économiques les plus fortes ont été enregistrées dans ceux dont la qualité de la gouvernance est meilleure.**

S'inspirant de ces recherches qui établissent les bases d'une corrélation positive entre des performances liées aux revenus de l'or et la qualité des modes de gouvernance de ces ressources, notre étude examine le cas pratique du secteur minier sénégalais dont revenus miniers ne sont pas perceptibles par les populations et pose la réflexion : **pourquoi les modes de gouvernance actuels des ressources minières ne sont pas de qualité?** En analysant la question sur le diagramme des causes à effets (fig1), le manque de suivi évaluation des politiques publiques du secteur minier apparaît comme la première cause de méconnaissance de l'efficacité des politiques minières. Ensuite à un second niveau de causalité apparaissent d'autres facteurs. Pour identifier les facteurs les plus déterminants qui peuvent influencer les politiques publiques, un choix a été opéré sur deux auteurs, Luc BERNIER et Guy LACHAPPELLE, spécialistes des politiques gouvernementales qui soutiennent que beaucoup d'éléments conditionnent l'efficacité des politiques publiques mais les trois principaux sont à retenir :

- ✓ Rationalité des choix politiques;
- ✓ Rôle des différents acteurs et intervenants;
- ✓ Contraintes institutionnelles et environnementales.

Sous ce rapport, notre champ d'étude sera limité à une analyse de la rationalité des choix politiques notamment l'évaluation du cadre juridique du secteur minier en fonction des paramètres de développement durable.

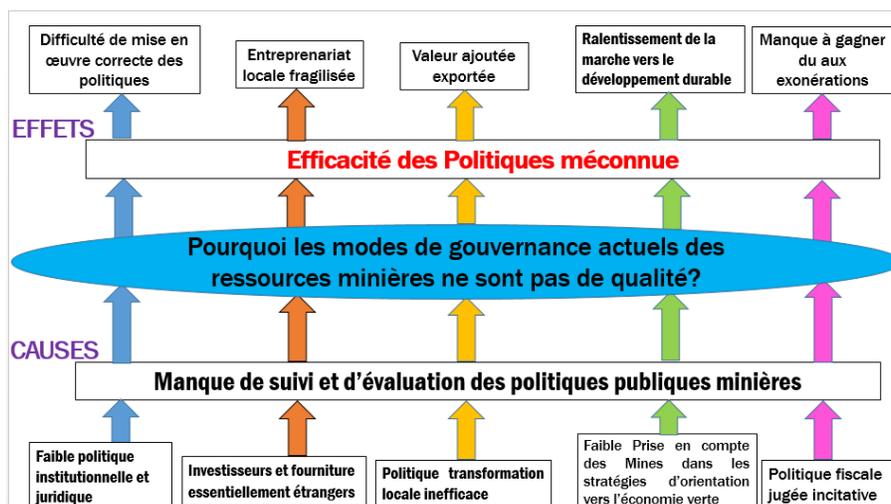


Figure 1 : diagramme des causes à effets

Les constats

L'évolution du cadre juridique du secteur minier sénégalais est structurée en quatre phases :

- la Période1 (de 1972 à 1988 Décrets : n°61-356, n°61-357, n°72-22) ;
- la Période2 (de 1988 à 2003 marquée par la pratique de la loi minière n° 88-06 du 26 Aout 1988 et de son décret d'application) ;
- la Période3 (marquant la loi minière portant code minier n° 2003-36-et décret d'application).
- La période4 (marquant la loi 2016-32 portant code minier et décret d'application)

Pour répondre à la question « **pourquoi les modes de gouvernance actuels des ressources minières ne sont pas de qualité?** », l'analyse part de l'hypothèse selon lequel « **les politiques publiques actuelles du secteur minier ne permettent pas d'assurer les conditions d'un développement économique et social durable.** La vérification de cette hypothèse nécessite le suivi-évaluation des politiques publiques du secteur minier.

L'analyse des législations du secteur minier en fonction des paramètres du développement durable montre que les premières législations ont été fortement orientées vers une dimension plus économique. A partir de 1988 les premières dispositions légales environnementales ont été émises mais ne concerne pas la réhabilitation des sites miniers. La déclaration de politique minière et la loi 2003-36 pose en 2003 le principe de durabilité de l'industrie minière et consacre le début d'une prise de conscience prise de conscience partagée du déséquilibre entre les priorités économiques et les urgences environnementales et sociales.

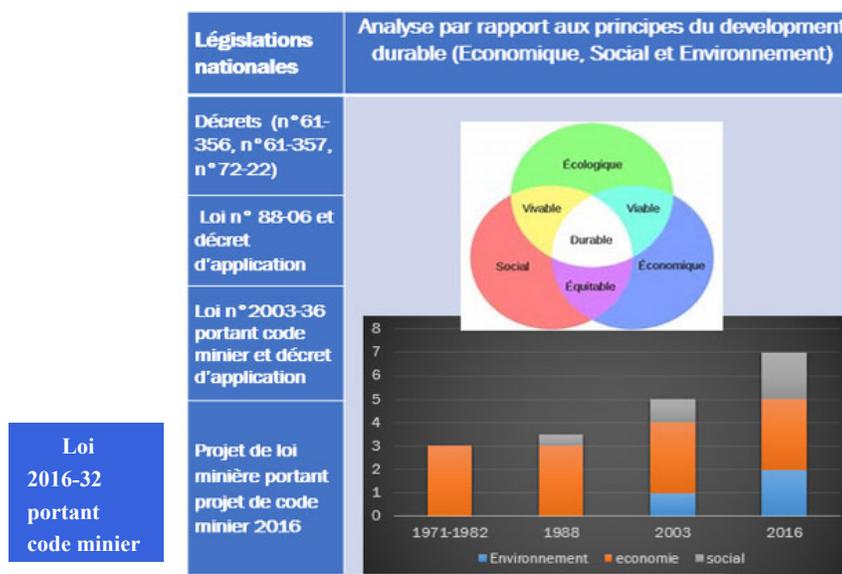


Figure2 : analyse des législations minières en fonction des paramètres du développement durable

De l'analyse de la gouvernance du secteur minier, ressort un déséquilibre des paramètres du développement durable dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques posant ainsi des défis énormes de gouvernance verte.

De plus, malgré que l'économie verte ait été identifiée par la communauté internationale pour accélérer la marche vers le développement durable, le secteur industries extractives ne dispose pas encore d'une politique propre de promotion de l'économie verte malgré l'existence d'une stratégie nationale de développement durable, d'un document d'orientation sur l'économie verte et d'une stratégie nationale pour la promotion des emplois verts au Sénégal.

La nécessité de rééquilibrage des paramètres économique, social et environnemental dans le secteur minier justifie l'opportunité de cette étude.

I. ENJEUX ET PERSPECTIVES DE L'ÉCONOMIE VERTE DANS LE SECTEUR MINIER

I-1 Défis et perspectives de gouvernance verte dans le secteur minier

La gouvernance se définit comme « les interactions entre structures, processus et traditions qui déterminent comment le pouvoir et les responsabilités sont exercées, comment les décisions sont prises et si, et comme, les citoyens ou d'autres acteurs sont impliqués »¹.

La gouvernance verte ou environnementale se réfère aux processus de prise de décision relatifs au contrôle et à la gestion de l'environnement et des ressources.

L'Union International pour la Conservation de la Nature (UICN), l'a défini comme les « interactions multiniveaux (local, national, international) impliquant notamment, mais pas uniquement, les trois acteurs principaux, à savoir l'Etat, le secteur privé et la société civile, qui interagissent les uns avec les autres, que ce soit par des moyens formels ou informels, dans la formulation et la mise en œuvre des politiques en réponse aux demandes liées à l'environnement et aux apports de la société; reposant sur des règles, des procédures, des processus et des comportements largement acceptés; possédant des caractéristiques de «bonne gouvernance»; dans le but de parvenir à un développement durable respectueux de l'environnement»².

Méthodologie

Sous le rapport de cette conception de la gouvernance verte, cette partie de l'étude sera accès sur l'évaluation pratique de politiques et réglementations minières, en vigueur au Sénégal, et leur portée en fonction des piliers du développement durable.

L'objectif de cette partie est d'abord d'analyser, par étude de cas, la pratique de la réglementation minière en fonction des trois piliers du développement durable à savoir l'Economique, le Social et l'Environnemental. Ensuite, il s'agira ensuite d'identifier les enjeux et proposer des solutions de verdissement dans la gouvernance et les opérations minières.

I-1-1 Défis et perspectives de verdissement dans la réglementation minière

Cette partie est réservée à l'analyse de la pratique de la Loi n°2003-36 portant code minier du Sénégal. La Loi n°2003-36 portant Code minier a été votée le 24 novembre 2003. Le décret n°2004 647 du 17 mai 2004 porte les modalités d'application de ladite loi. Elle est en cours de révision mais constitue actuellement la loi qui régit la gouvernance du secteur.

❖ Déséquilibres dans la pratique de la Loi portant code minier

La loi 2003-36 fixe les rapports entre l'Etat, les investisseurs et les populations.

L'Etat étant propriétaire de la ressource et représentant l'intérêt public, son objectif principal est de tirer le maximum de bénéfice du développement des ressources minérales dans le respect des normes environnementales et sociales.

Les investisseurs constituent des Personnes physiques ou morales qui souhaitent explorer et développer la ressource minérale en maximisant les profits. Leurs besoins essentiellement sont: la facilitation d'accès au potentiel pour investir, la protection du dispositif juridique Clair, transparent et prévisible, la capacité de transfert et d'hypothèque, l'accès à la terre et aux ressources, la sécurité, la garantie d'un retour sur investissement.

Les populations manifestent leurs attentes par rapport au respect des activités économiques traditionnelles et des coutumes, à la protection de l'environnement, aux revenus des opérations minières et à la réhabilitation et remise en état des sites.

¹ Graham et al. 2003, Document d'orientation stratégique sur l'Economie Verte au Sénégal.

² Définition de la Gouvernance verte au sens de l'Union International pour la Conservation de la Nature (UICN). Plus d'informations sur le site : wikipedia.org/wiki/Environmental_gouvernance#Definitions

Les déséquilibres mesurés sont essentiellement liés aux avantages fiscaux et douaniers et se déclinent de façon pratique dans la loi minière à travers les articles³ :

Article 30: Pour favoriser l'implication des nationaux dans l'exploitation minière, au-delà de sa participation gratuite au capital social de la société d'exploitation, l'Etat peut négocier pour lui et le secteur privé national, une participation supplémentaire de parts ou d'actions au capital ;

Article 56: droits et redevance prévus, à un niveau acceptable et en rapport avec l'évolution économique des activités liées à l'extraction des substances minérales ; minérales ;

Article 57: redevance minière unique pour toutes les substances minérales extraites du sous-sol est calculée avec un taux unique sur la base de la valeur carreau mine des produits extraits ;

Article 61: Traitement des dépenses de recherche les dépenses engagées au Sénégal dans le cadre de travaux de recherche proprement dits sur le périmètre du titre minier, y compris les frais encourus à l'extérieur relatifs à l'établissement des programmes de travaux, essais, analyses, études, formation ;

Article 63: Autres avantages fiscaux en phase d'exploitation permettant au titulaire de concession minière de bénéficier, **pendant une période de sept (07) ans**, d'exonérations visant à inciter le promoteur à procéder, dans les meilleurs délais, à la **réalisation des investissements et à démarrer la production**; Pour les grands projets d'exploitation faisant l'objet de concession minière et nécessitant des investissements lourds, la période d'exonération est égale à la durée de remboursement des investissements qui ne peut toutefois pas dépasser **quinze (15) années**;

Article 64: L'impôt sur les sociétés

-Sous réserve des dispositions des alinéas ci-après, le titulaire d'un titre minier d'exploitation est assujéti à l'impôt sur les sociétés, conformément aux dispositions du Code général des impôts.

-Toutefois, le titulaire d'une concession minière bénéficie, pendant une durée de sept (7) ans, de l'exonération de l'impôt sur les sociétés à partir de la date de délivrance de la concession minière ;

-Pour les grands projets d'exploitation faisant l'objet de concession minière et nécessitant la mobilisation d'investissements lourds, la durée d'exonération, au moins égale à la période de remboursement des emprunts, ne pourra pas excéder quinze (15) ans à partir de la date de délivrance de la concession minière.

Article 69 Stabilisation des régimes fiscaux et douaniers, les titulaires de titres miniers bénéficient des conditions suivantes:

-la stabilisation du régime fiscal et douanier durant toute la période de validité de leurs titres miniers;
-pendant toute la période de validité d'une convention minière, les modifications apportées aux règles d'assiette, de perception et de tarification des impôts, taxes et redevances sont inopposables au titulaire du titre minier sauf à la demande du titulaire du titre minier et à condition qu'il adopte les nouvelles dispositions dans leur totalité.

Déséquilibres économiques

Le Rapport de la Commission de Revue des Conventions Minières⁴ a porté une évaluation critique d'ensemble. Il fait état d'un manque à gagner, de l'Etat, estimé à **401 Milliards de FCFA** sur la **période de 2005 à 2012**. Cette perte immense est principalement due aux moins-values fiscales et douanières résultant des exonérations accordées aux sociétés bénéficiaires de concessions d'exploitations et de permis de recherche.

Les revenus directs perçus par l'Etat sont établis à 42Milliards de FCFA et se présentent comme suit:

- ✓ 9 Milliards de FCFA sur la période de 1997 à 2011 au titre de la redevance minière;
- ✓ 1,2 Milliards FCFA au titre de dividendes provenant des Industries Chimiques du Sénégal au titre de l'exercice 1996;

³ La référence des articles est tirée de la Loi 2003-36 portant code minier du Sénégal, actuel code en vigueur

⁴ Source des données numériques : Rapport de la Commission de Revue des Conventions Minières

✓ 31,8 Milliards de FCFA au titre des Impôts sur les bénéfices sur la période 2008 -2012. De plus, l'analyse des données montrent que le manque à gagner de l'Etat sur 7 ans (2005 à 2012) est largement supérieur aux revenus directs perçus par l'Etat sur une période de 16 années (1996 – 2012).

Déséquilibres sociaux

Le sentiment le plus partagé par les populations est que les revenus générés par le secteur minier ne se traduisent pas par l'amélioration de la qualité de vie des communautés locales. Le manque d'opérationnalisation du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales a longtemps été un obstacle de taille dans l'évolution vers une gestion transparente de la rente minière.

Il ya aussi l'absence de dispositions formelles sur les programmes sociaux miniers des compagnies minières. Même s'il apparaît que la plupart des compagnies minières disposent de programmes sociaux, l'absence de formalisation par le code de 2003 ne facilite pas le contrôle et suivi de leur mise en œuvre par l'administration minière.

Déséquilibres environnementaux

Ils portent sur la non effectivité de l'opérationnalisation du fonds de réhabilitation des sites miniers du fait de l'absence de plans de réhabilitation des sites chiffrés et approuvés par le ministère chargé de l'Environnement. Ce Fonds a été créé depuis 2009 par décret n° 2009-1335 et doit être alimenté annuellement dans une gestion paritaire Etat-Société. Le manque d'opérationnalisation du Fonds de réhabilitation pose des difficultés de garantir la restauration des sites miniers suite à son exploitation.

Conséquence : Au vue des déséquilibres économiques, sociales et environnementaux, derrière le manque à gagner immense sur des ressources publiques évalué à plus de 400 milliards de FCFA à travers les conventions minières conclues entre l'Etat du Sénégal et les compagnies sur la période 2005-2012, se pose les manquements constatés qui sont surtout le fait d'un Etat qui a tout offert en se contentant du peu. Aussi, faut-il rappeler que l'article 57 du code minier de 2003 fixe le taux de la redevance à 3% de la valeur carreau mine. Or, si de manière générale toutes les sociétés minières qui y sont assujetties s'en acquittent cela réduirait le gap.

Le rapport de la Commission de revue des conventions minières est accablant. Il pose un déséquilibre aux fondamentaux du développement durable et révèle des limites cumulées de l'Administration allant de la formulation à la mise pratique des lois en intégrant le contrôle et recouvrement des redevances minières dues à l'Etat par les sociétés. En cela, il pose des limites de gouvernance qui imposent des impératifs de verdissement du secteur minier.

❖ Perspectives de verdissement proposées à l'Etat

Pour remédier aux déséquilibres notés dans la pratique de la Loi 2003-36 notamment en ses articles 30, 56, 57, 61, 63, 64 et 69, les recommandations suivantes sont proposées :

- ✓ Limitation du champ d'exonération trop incitatif et source de manque à gagner énorme ;
- ✓ Intégrer la variabilité du taux de redevance en fonction du prix de l'or. Il s'agit d'un modèle intéressant appliqué au Burkina. « Le taux de la redevance de l'or est indexé sur le cours de l'or. En fonction de l'évolution du prix de l'or sur le marché international, il peut être de 4% ou 5%, pour toutes les sociétés minières, à l'exception d'une compagnie qui est régie par le code minier de 1997 et bénéficie de ce fait d'un taux de 3%.

Il en est de même au Niger, le taux de la redevance minière est de 5,5%, 9% ou 12%, en fonction de l'importance des résultats d'exploitation de l'entreprise concernée.

En référence au code minier de ce pays, les sociétés d'exploitation, lors de l'expédition des produits, sont tenues de faire un versement provisionnel de la redevance minière calculée sur la base d'un taux de 5, 5%. Le reliquat éventuel de la redevance due sera définitivement versé après l'élaboration du bilan annuel de l'entreprise. Il est à noter que la redevance minière est une charge déductible du bénéfice imposable.» (Code communautaire UEMOA)

- ✓ Mettre en place des mécanismes de recouvrement appropriés des redevances minières ;

- ✓ Opérationnaliser le Fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales ;
- ✓ Développer des mécanismes d'organisation des contributions sociales des compagnies minières pour une appropriation par les bénéficiaires potentiels et une traçabilité et une transparence de la mise en œuvre des programmes et initiatives sociaux des entreprises
- ✓ Respect de la clause de stabilisation contenue dans la convention minière ;
- ✓ Opérationnaliser le Fonds de Réhabilitation mettre en place renforcer le contrôle physique et la surveillance obligations en matière de protection de l'environnement et d'engagement sociaux.
- ✓ Formaliser les plans de développement locaux à intégrer à mettre en œuvre dans le cadre d'accord ou de conventions avec les sociétés miniers ;
- ✓ Impliquer davantage des communautés dans les processus de prise de décisions.

I-1-2 Défis et perspectives de verdissement dans la réglementation des dépôts d'explosifs

Les explosifs sont utilisés dans l'industrie minière pour faciliter l'extraction des roches, des minerais. L'utilisation des explosifs est un dispositif courant dans l'exploitation minière et particulièrement pour celle des carrières.

Au Sénégal, la gestion, l'importation, la conservation, la détention et la commercialisation de substances explosives sont réglementés par le décret n°89-1539 du 19 décembre 1989.

Structuration du décret n°89-1539 et application

Le décret comporte cinq (5) Titres, 157 articles⁵ et sa structuration comprend les rubriques suivantes :

- Classification des explosifs
- Catégories de dépôts permanents
- Dépôts temporaires
- Réglementation de la fabrication
- Réglementation des importations
- Réglementation de la conservation
- Réglementation du transport
- Réglementation de l'usage

❖ Déséquilibres dans la gestion des dépôts d'explosifs

Les missions effectuées par l'Administration minière montrent que les types de substances explosives utilisées sont exclusivement constitués par la gomme (dynamite) et le Nitrate d'ammonium.

Pour les tirs de mine, l'ANFO, mélange explosif composé de Nitrate d'ammonium et de diesel 6% (6 litres pour 100 kg), est utilisé.

Les accessoires sont des détonateurs électriques pour l'excitation des charges explosives et les cordons.

Le stock global d'explosifs des différents dépôts s'élève à plusieurs milliers de tonnes.

Sur les carrières inspectées, les déséquilibres⁶ notées constituent essentiellement une violation des dispositions visant notamment les articles 8, 41, 49, 50, 10, 62, 37, 65, 67 et 85, du décret n°89-1539 du 19 décembre 1989 réglementant la fabrication, l'importation, la conservation, le transport et l'emploi des substances explosives.

- ✓ Sur le site d'exploitation, aucun document portant autorisation d'ouverture de dépôt de stockage d'explosifs et méconnaissance de l'existence d'un décret réglementant dépôt, de transport et d'usage de substances explosives par les directeurs techniques et les responsables de dépôts (**violation article 8**) ;

⁵ La référence des articles est tirée du décret n°89-1539 du 19 décembre 1989 portant réglementation de la gestion, de l'importation, de la conservation, de la détention et la commercialisation des substances explosives au Sénégal

⁶ Les déséquilibres identifiés ont été répertoriés dans le cadre de mission d'inspections des dépôts d'explosifs des carrières dans la région de Thiès.

- ✓ Absence de réglementation sur la sécurité (**violation article 37**) ;
- ✓ Absence sur les registres de colonnes consacrées à la date de réception, provenance ainsi que les quantités sorties avec la livraison et les noms des personnes auxquelles elles ont été remises en **violation de l'article 41** du décret ;
- ✓ Absence de Visas du Chef de service régional sur lesdits registres (**violation article 41**) ;
- ✓ Merlons non conformes à la réglementation (**violation article 49**) ;
- ✓ Présence d'une tige en fer dans le dépôt de substances explosives contrairement aux dispositions réglementaires (**violation article 62**) ;
- ✓ Présence de zones humides dans le bâtiment de stockage des substances explosives non conforme aux dispositions réglementaires (**violation article 65**) ;
- ✓ Détonateurs hors emballages contrairement à la réglementation ;
- ✓ Transport simultané d'explosifs et de détonateurs sur le même véhicule ou remorque (**violation articles 100 et 85**);
- ✓ Manque d'ordre et de propreté des locaux (**violation article 65**).

Déséquilibres économiques

Le blocage des accès au marché hebdomadaire pour raison de tirs de mine durant les mercredis ralentie de façon importante le commerce dans le marché et donc de l'économie locale. Il ya également les nuisances sonores lies aux tirs de mines.

Déséquilibres sociaux

La méconnaissance de l'existence du décret par les directeurs techniques et les responsables de dépôts d'explosif constituent des manquements dangereux pour la gestion de l'activité et pour la sécurité publique surtout dans ce contexte où l'insécurité et le terrorisme règnent dans toute la sous-région. A cela s'ajoute l'absence de mesures d'hygiène et d'ordre dans les dépôts et surtout de sécurité dans le transport des explosifs.

Déséquilibres environnementaux

Ces dépôts d'explosifs se situe dans zones de d'exploitation de carrières qui ne carrières dont la plus part déjà exploité ne présentent aucune trace de réhabilitation de site minier posant ainsi des défis environnementaux importants.

De plus, le décret portant réglementation des dépôts d'explosifs ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect de la réglementation. Cette absence de bases juridiques dissuasives constitue une faiblesse qui pose des enjeux de verdissement énormes dans la gestion et la réglementation des explosifs au Sénégal.

I-1-3 Enjeux et perspectives de verdissement dans les Opérations minières

Les opérations minières sont régies par la politique minière mise en place par l'Etat pour favoriser l'exploitation des ressources et le développement durable. Cette exploitation est le plus souvent assurée, dans sa dimension industrielle, par des multinationales étrangères. A côté de cette exploitation industrielle se développent des activités de moindre envergure également régies par la réglementation minière et non négligeables ne serait-ce que parce qu'elles assurent la survie de nombreuses populations locales et étrangères.

Le développement harmonieux de l'exploitation exige une gouvernance favorisant pleinement la prise en compte des intérêts nationaux en garantissant l'efficacité des politiques publiques, la transparence, la participation des communautés affectées, la traçabilité des revenus générés en vue de lutter contre la pauvreté et les iniquités sociales et promouvoir le Développement Durable.

Méthodologie

Cette partie consistera à analyser la prise en compte fondamentaux du développement durable dans les opérations minières au Sénégal en vue d'apprécier les enjeux que posent les déséquilibres économique, social et environnemental.

Cette analyse sera essentiellement axée dans le cas de cette étude à l'identification des déséquilibres et leurs externalités négatives de l'exploitation des carrières (zone de Thiès) et l'activité d'orpaillage (zone de Kédougou) qui se déroulent respectivement dans la première et la deuxième région minière du Sénégal.

Le choix porté sur ces deux activités réside dans le fait qu'elles constituent celles qui présentent les nuisances environnementales et sociales les plus remarquables de l'activité minière au Sénégal.

L'identification des déséquilibres en fonction des dimensions économique, social et environnemental permettra d'apprécier les enjeux de verdissement dans les opérations minières au Sénégal.

I-1-4 Enjeux de verdissement dans l'exploitation des carrières

Les carrières constituent des sites d'exploitation de substances minérales classées en régime carrière « Sont considérés comme gîtes des substances minérales ou fossiles soumis au régime des carrières, outre les tourbières, les gîtes de matériaux de construction, d'ornementation, d'empierrement et de viabilité, des matériaux pour l'industrie céramique, des matériaux d'amendement pour la culture des terres, à l'exception des phosphates, nitrates, sels alcalins et autres sels associés dans les mêmes gisements. » Loi 2003-36 portant Code minier.

Le rapport de l'ITIE 2013 fait état de 49 entreprises titulaires de titres miniers d'exploitation de carrière privés. Les carrières sont régies par la Loi 2003-36 en son Titre VI avec 8 articles (45 à 52). L'exploitation des carrières est une activité très controversée qui génère des revenus avec d'énormes problèmes environnementaux et sociaux.

❖ Les déséquilibres dans la gestion des carrières

Déséquilibres économiques

Dans le cas des carrières de basaltes de Ngoudiane (Thiès), 800.000 tonnes⁷ produites ont été en 2009. Il est aujourd'hui difficile d'établir, de façon claire et fiable, les statistiques de production des carrières et de leurs poids réelle dans l'économie nationale. Ce qui pose un enjeu d'amélioration de la gestion et du contrôle de l'exploitation des carrières.

Le plus grand défis dans la gestion des carrières reste le recouvrement des recettes. Le Maire de la ville de Ngoudiane s'expliquait que seules trois parmi les exploitations ont consenti à payer les taxes « Nous avons pour cette année, avec ces trois entreprises recouvré 76 millions. Si toutes les entreprises implantées ici s'acquittent de leurs droits vis à vis de la communauté rurale, Ngoudiane pourra disposer de plus de 200 millions de francs. C'est largement suffisant pour prendre à bras le corps la question des infrastructures sociales dans notre communauté » Mbaye Dione.

Déséquilibres sociaux

Les problèmes des populations environnantes sont confrontés à des nuisances liées aux modes de production des carrières et qui génèrent des effets directs ou indirects, temporaires ou permanents, négatifs ou positifs.

Dans la zone de Ngoudiane « Sur un total 2134 consultations entre Juin 1999 et Juin 2000, 848 sont constituées de maladies respiratoires. Soit 16.22%. Le reste est à affecter à l'accès palustre, aux vers intestinaux, aux diarrhées, aux pansements de plaies, aux infections urinaires, aux douleurs abdominales... » Cahiers du GREP N° 02 / Page 13. L'expertise médicale établie un lien avec les poussières émises par l'exploitation des carrières, bien qu'il ne soit pas la seule cause de cette maladie dans la zone.

Déséquilibres environnementaux

En dépit du principe 4 de l'agenda 21 qui stipule : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considéré isolément », la réhabilitation des sites d'exploitation de carrière reste une urgente nécessité au Sénégal.

⁷ Source : Cahiers du Groupe de Recherche Environnement et Presse (GREP)-> N° 02 / Page 13.

Dans le code de l'environnement, les carrières sont citées parmi les activités qui peuvent présenter soit des dangers pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la nature et l'environnement.

Conséquence : Ces déséquilibres notés dans la gestion des carrières montrent un enjeu de verdissement ; une urgente nécessité de promouvoir d'autres méthodes qui puissent favoriser une prise en compte plus équilibrée des dimensions économique, social et environnemental.



Figure 5 : Illustration d'une carrière de Ngoudiane exploitée non remise en état

❖ Perspectives de verdissement proposées à l'Etat

En réponse aux enjeux de verdissement dans l'exploitation de carrières, il s'agira pour l'Etat de :

- Veiller à l'application de la réglementation pour l'exploitation des carrières ;
- Veiller à la réhabilitation des sites après extraction ;
- Renforcer le contrôle physique des opérations minières sur les sites d'exploitation de carrières ;
- Veiller au respect des normes environnementales ;
- Favoriser des mécanismes de collecte efficaces des données de production en vue de l'établissement de statistiques fiables ;
- Renforcer la transparence dans le recouvrement des taxes d'extraction ;
- Favoriser l'usage des meilleures pratiques d'exploitation des carrières ;
- Faire une cartographie de toutes les carrières en exploitation en activité ;
- Production de rapport annuel sur la gestion des carrières au Sénégal.

I-1-5 Enjeux et perspectives de verdissement dans l'orpaillage

L'orpaillage est une activité traditionnelle séculaire organisée essentiellement autour de sites miniers artisanaux et précaires communément appelés « Diouras » en malinké. Ces sites d'orpaillage, loin d'être des zones d'anarchie, fonctionnent de façon informelle sur la base de règles établies au sein même des communautés d'orpailleurs. Par ailleurs, ils donnent naissance à de nouveaux statuts socioprofessionnels, qui remodelent l'organisation sociale villageoise ainsi que les pouvoirs locaux. Longtemps considéré comme illégal, l'activité d'orpaillage a été règlementée en 2013 par l'Etat du Sénégal à travers trois arrêtées :

- ✓ L'arrêté ministériel n° 009249/MEM/DMG du 14 juin 2013 portant organisation de l'activité d'orpaillage ;

- ✓ L'arrêté ministériel n° 002472/MIM/DMG/bd du 10 février 2014 portant définition de « couloirs d'orpaillage » affectés à l'activité d'orpaillage dans les régions de Tambacounda et de Kédougou ;
- ✓ L'arrêté interministériel n° 009931/MIM/MEF/ MCESI du 18 juin 2014 fixant les modalités d'ouverture et d'exploitation de comptoirs de commercialisation des métaux précieux et pierres précieuses.
- ✓ Et la production de carte d'orpailleurs, numérisées, strictement réservées aux nationaux.

❖ Les déséquilibres dans la gestion et l'organisation de l'orpaillage

Déséquilibres économiques

L'orpaillage est un mal nécessaire sur l'ensemble du territoire de la Région de Kédougou et de Tambacounda. Autant Il nourrit les orpailleurs, autant il est à l'origine de beaucoup de fléaux.

Aussi, la traçabilité de cette production artisanale pose un problème d'établissement de statistiques fiables du fait du statut non encore opérationnel des dispositions pour l'instauration de comptoirs d'achats des métaux agréés pour l'écoulement de la production à cet effet.

Une absence de disposition favorisant la possibilité aux artisans locaux (bijoutiers locaux) d'acheter même un faible pourcentage de la production industrielle peut entraîner à long terme l'inactivité et augmenter le chômage dans ce milieu qui fait vivre la transformation et la valorisation locale.

Déséquilibres sociaux

Le Sénégal a enregistré, ces dernières années, un développement incontrôlé de l'orpaillage qui a entraîné une explosion démographique et de grandes sanitaires allant de l'augmentation du taux de prévalence du Syndrome d'Immunodéficience Acquise (SIDA) à la présence de maladies endémiques et épidémiques liés aux difficultés d'accès à l'eau potables et à l'usage des produits chimiques dangereux comme le mercure.

Les femmes constituent les catégories les plus exposées et subissent, plus que quiconque, les effets des externalités négatives de l'orpaillage.

La sécurité des personnes et des biens est de plus en plus menacée avec les cas de vols et autres agressions se multiplient. Et, il est à craindre leur intensification avec la baisse progressive du niveau d'eau de la Falémé ce qui va accentuer la porosité de la frontière avec le Mali.

L'abandon des cultures au en faveur de l'activité et l'improbabilité de trouver de l'or entraîne dégradation du niveau de vie et l'insécurité alimentaire qui sévit au niveau des sites d'orpaillage.

Déséquilibres environnementaux

L'arrêté organisant l'orpaillage souffre de beaucoup d'insuffisances de provision environnementale. Elle est muette sur la problématique du mercure. Ceci montre que les dispositions pour la réorganisation de l'orpaillage n'offre pas de grandes perspectives environnementales pour réduction de la pollution due à l'utilisation intensive des produits chimiques dangereux à la dégradation de l'environnement biologique (perte de faune, de flore avec les coupes abusives de bois) et à la prévention des risques sanitaires liés au produits chimiques.

La profondeur réglementaire pour l'activité d'orpaillage est fixée à 15 mètres par l'arrêté. Cependant, les réalités du terrain montrent que les orpailleurs ont atteint aujourd'hui une technicité en la matière qui leur permet d'aller jusqu'à 40m. Ceci est accentué par la migration transfrontalière d'orpailleurs, en provenance de certains pays de la sous-région, qui ont une plus grande expérience en la matière.

Mais il est à reconnaître que si la stricte restriction de la carte d'orpaillage aux seuls nationaux était une réponse à la ruée étrangère, la pratique montre le problème demeure entier parce que ces étrangers se déplacent conformément aux dispositions de libre circulation dans l'espace communautaire de la CEDEAO.

Conséquence : Les limites sur la formulation du cadre réglementaire et sur la gestion et le suivi administratif de l'activité d'orpaillage appellent à des impératifs de verdissement, donc de

rééquilibrage entre les considérations économiques, sociales et environnementales pour une exploitation responsable conforme aux exigences du développement durable.



Figure 6 : Pratiques d'orpaillage nuisibles à l'environnement et la santé

❖ Perspectives de verdissement proposées à l'Etat

Il s'agit de remédier aux faiblesses institutionnelles, législatifs pour favoriser des modes de productions en cohérence avec les exigences du développement durable, notamment :

- ✓ Introduire des réformes sur la réglementation de l'activité orpaillage en particulier par rapport à l'usage du mercure, à l'organisation interne des couloirs d'orpaillage et au travail des étrangers dans les sites d'orpaillage ;
- ✓ Réaliser une étude sur l'activité d'orpaillage, une capitalisation d'expériences, « benchmarking », afin de déterminer les meilleures pratiques avec des populations locales.
- ✓ Renforcer la collaboration entre l'administration minière et la gendarmerie pour que la réglementation à 15 mètres soit respectée.
- ✓ Accompagner l'organisation des orpailleurs en structures organisées (Groupement d'Intérêt Economique (GIE), Associations etc...) pour faciliter l'accès aux titres miniers appropriés.
- ✓ l'opérationnalisation des comptoirs d'achats pour traçabilité de la production d'or artisanale pour faciliter commercialisation de la production des orpailleurs.

Conclusion

Le développement durable est un processus, son application passe par des stratégies, une planification intégrée qui prend en compte tous les secteurs d'activités, au niveau national comme local en tenant compte de façon équilibrée les dimensions économique, sociale et environnementale. Les enjeux du développement durable au Sénégal sont énormes et les attentes sans cesse grandissantes au moment où l'opérationnalisation dans tous les secteurs d'activités, tarde à se concrétiser.

L'analyse de la gouvernance du secteur minier en fonction des paramètres du développement durable montre des distorsions dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques posant ainsi des défis énormes de gouvernance verte.

De plus, malgré que l'économie verte ait été identifiée par la communauté internationale pour accélérer la marche vers le développement durable, le secteur industries extractives ne dispose pas d'une politique propre de promotion de l'économie verte. Pour un rééquilibrage des paramètres

économique, social et environnemental, l'étude recommande fortement une « **Politique d'Orientation de la Gouvernance des Ressources Minières vers l'économie verte** ». La matérialisation de celle-ci passe par une synergie d'actions et de réflexions, une approche endogène et inclusive, inspirée des standards internationaux et qui valorise, en même temps les ressources humaines et naturelles.

Rôle de l'Etat

Pour orienter de façon effective la gouvernance du secteur minier vers l'économie verte, toutes les parties prenantes ont leurs partitions à jouer mais les pouvoirs publics, à qui ces propositions s'adressent en priorité, ont un rôle de premier plan notamment la formulation et l'opérationnalisation d'une politique d'orientation vers l'économie verte et la définition d'un cadre de mise en œuvre de la gouvernance verte dans le secteur extractif.

Rôles des autres parties prenantes

✓ **Rôle du secteur privé**

Le secteur privé a un rôle crucial à jouer dans l'orientation de la gouvernance des ressources extractives vers l'économie verte notamment le développement de modes de production conformes aux exigences environnementales et sociales dans le respect de la réglementation établie. Il est aussi sollicité pour le renforcement des investissements sociaux communautaires dans le domaine de la santé et de l'éducation.

✓ **Rôle du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE)**

Le Conseil Economique, Social et Environnemental est également fortement attendu pour une prise en compte appropriée, dans ses avis aux institutions nationales, de la nécessité d'une gouvernance verte du secteur minier pour une exploitation durable de nos ressources non renouvelables.

✓ **Rôle des Parlementaires**

Le pouvoir législatif peut jouer un grand rôle pour la prise en compte équilibrée des piliers du développement durable à travers l'intégration de la notion de gouvernance verte dans le secteur extractif dans la formulation à l'application des politiques et stratégies publiques. Il peut également aider à une implication appropriée des différentes parties prenantes surtout dans ce contexte où la constitution du Sénégal a consacré les ressources comme appartenant au peuple dont les parlementaires constituent partie des représentants.

Il s'agira aussi d'envisager une synergie régionale des forces parlementaires pour une exploitation responsable et durable de nos ressources avec une répartition juste et équitable des retombées.

✓ **Rôle des Représentations diplomatiques**

Les ambassades sont déjà très actives dans l'accompagnement d'initiatives de pratiques responsables dans le secteur extractif notamment l'Ambassade du Canada et des Pays Bas au Sénégal.

Pour promotion de l'économie verte dans le secteur extractif, toutes les autres représentations diplomatiques sont attendues pour un soutien efficace aux actions en faveur d'une gestion durable de nos ressources minières.

✓ **Rôle des Collectivités locales**

Les élus locaux doivent orienter la réflexion sur la mise en œuvre de la stratégie d'orientation de la gouvernance minière vers l'économie verte pour favoriser les opportunités d'emplois verts et de croissance économique locale.

✓ **Rôle de la Société Civile**

Le rôle attendu des Organisations de la Société Civile (OSC) est d'aider de façon participative, les pouvoirs publics, à la prise de décision pour une gouvernance verte et à une exploitation minière

verdissante ; elles ont également un rôle de veille et d'alerte pour une mise en œuvre appropriée des politiques à formuler en faveur de l'économie verte.

✓ **Rôle des Organisations Communautaires de Base (OCB) et Communautés locales**

Elles doivent s'approprier la stratégie et s'impliquer de façon participative pour l'opérationnalisation d'une gouvernance verte en vue de favoriser, à leurs profits, une exploitation minière responsable qui génère des emplois verts, l'acceptabilité sociale des projets miniers et le développement local.

✓ **Rôle de l'Association des Femmes**

Les associations de femmes du secteur peuvent jouer un grand rôle dans la réflexion sur les stratégies et leviers à identifier pour l'intégration de la dimension genre dans l'économie verte en vue de favoriser les opportunités d'emplois verts non traditionnels dans les zones d'activités minières.

✓ **Rôle des Universitaires**

Le monde universitaire est attendu pour développer la recherche et l'orientation vers des filières extractives vertes en vue d'assurer une mise en cohérence entre les besoins des emplois et la formation dans une parfaite cohérence avec les exigences du développement durable et de l'économie verte.

Bibliographie

GREP, Cahiers N° 02-2009, Malédiction du basalte, 15 pages.

Graham et al. 2003, Document d'orientation stratégique sur l'Economie Verte au Sénégal, 35 pages.

IEPF, 2007, Document d'orientation stratégique sur l'Economie Verte au Sénégal, 35pages.

ITIE, 2013, Rapport de conciliation, 77pages.

MEDD, 2015, Stratégie Nationale de Développement Durable, 81pages.

MEED, 2015, Document du Plan Sénégal, Emergent, février 2014, 167pages.

MEED, 2015, Document Stratégie Nationale de Promotion des Emplois Verts, 51pages.

MEED, 2015, Document d'orientation stratégique sur l'Economie Verte au Sénégal, 35 pages.

Membres du Forum Afrique, Conseil Canadien pour la Coopération Internationale et du Réseau canadien pour la reddition de compte des entreprises, 2013, Note sur la Vision Minière Africaine préparée pour la conférence des Mines de Indaba, 12pages.

Pape Gora BAR. Mai 2012. Contribution ITIE à la gouvernance minière en Afrique, 5pages.

Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique de la République du Sénégal. Mars 2003.

PNUE, 2002, Document d'orientation stratégique sur l'Economie Verte au Sénégal, 35 pages.

PNUE, OIT, OIE et CSI (2008). Messages politiques et principales conclusions à l'intention des décideurs, Emplois verts : pour un travail décent dans un monde durable à faibles émissions de carbone, Rapport septembre 2008, 36 pages

PNUE, 2011, Vers une économie verte, 37 pages.

PNUE, 2013, Annuaire, 8pages.

République du Sénégal, Août 1988, Loi N°88-06 du 26 Août 1988 portant code minier.

République du Sénégal, Novembre 2003, Loi N°2003-36 du 24 novembre 2003 portant code minier.

République du Sénégal, 2016, loi portant code minier 2016.

Union International pour la Conservation de la Nature (UICN). Plus d'informations sur le site : (wikipedia.org/wiki/Environmental_gouvernance#Definitions)

Villeneuve et Riffon, 2010a Chaire en éco-conseil, 2012, L'industrie minière et le développement durable, document de travail, Université du Québec à Chicoutimi, 71 pages

Villeneuve et Riffon, Chaire en éco-conseil, 2012, L'industrie minière et le développement durable, document de travail, Université du Québec à Chicoutimi, 71 pages.

<http://www.economie.gouv.fr/cedef/economie-verte>.