

DOCUMENT DE RÉFLEXION N° 270

Encadrer à nouveau l'artisanat minier au Burkina Faso : VERS UNE APPROCHE CONTEXTUALISÉE

Par Alfonso Medinilla, Poorva Karkare et Tongnoma Zongo

Mai 2020

L'exploitation minière artisanale au Burkina est une importante source de revenus au niveau local, mais sa propagation sans réglementation a conduit à des problèmes environnementaux et de santé, ainsi qu'à la prolifération de la contrebande et du commerce informel de l'or dans la région. La majorité de l'or extrait artisanalement quitte le pays de manière informelle, ce qui entraîne une perte de revenus pour l'État ainsi que des problèmes de sécurité. Le gouvernement burkinabè tente de reprendre le contrôle de certains sites et compte sur les partenaires techniques et financiers pour soutenir ses efforts de réglementation et de réorganisation complète de la production, du commerce et de l'exportation de l'or artisanal.

La transformation de ce secteur, qui constituerait une source de revenus pour jusqu'à 20% de la population burkinabè, ne peut pas se faire par la seule imposition de règles spécifiques. Il est essentiel que les initiatives pour réguler le secteur soient adaptées à la réalité des communautés minières artisanales, en tenant compte des intérêts et des incitations des mineurs, des commerçants et des acheteurs d'or à différents niveaux. Cela peut demander d'aller au-delà de l'imposition de règles aux mineurs, de considérer également la prestation de services et d'adopter une approche plus inclusive de la commercialisation de l'or artisanal. C'est pourquoi la gouvernance locale joue un rôle essentiel dans toutes tentatives de réorganisation du secteur. De même, l'extraction artisanale de l'or au Burkina Faso ne peut être traitée de manière isolée. Le commerce et la contrebande d'or sont des processus intrinsèquement régionaux qui nécessitent donc une solution collective avec les autres pays de la sous-région.

Table des matières

Remerciements	iii
Abréviations	iii
1. Introduction	1
2. L'artisanat minier au Burkina : un secteur en évolution	2
2.1. Caractéristiques des sites Burkinabè	2
2.2. Le rôle de l'État Burkinabè : du CBMP à l'ANEEMAS	7
2.3. Nombreux défis liés à l'approche du gouvernement	7
3. Régulation de l'artisanat minier au Burkina : points de vigilance	10
3.1. La formalisation des sites	10
3.2. Les alternatives technologiques	12
3.3. La gouvernance (locale) du secteur	13
3.4. La commercialisation de l'or artisanal.....	16
4. Conclusions : besoin d'une approche « bottom-up » de développement local	21
Bibliographie	23

Schémas

Schéma 1: Les caractéristiques de l'artisanat minier au Burkina Faso	3
Schéma 2 : Sites d'orpaillage au Burkina Faso	5
Schéma 3 : Les différents acteurs sur un site typique au Burkina.....	6
Schéma 4 : Situation des titres miniers simplifié au Burkina Faso	8
Schéma 5 : Sélection d'institutions publiques pertinentes au Burkina Faso	10
Schéma 6 : Fuite à tous les niveaux de la chaîne de l'or au Burkina	17
Schéma 7 : Les routes de fuite de l'or du Burkina	18
Schéma 8 : La structure des paiements à différentes étapes dans la filière de l'or artisanale	19

Tableaux

Tableau 1 : Forces et faiblesses des différents acteurs actifs dans le secteur	15
Tableau 2 : Les taxes sur l'exportation de l'or au Burkina et Togo (en FCFA par kilo de l'or)	18

Encadrés

Encadré 1 : Questions non résolues sur les exportations d'or burkinabè	20
--	----

Remerciements

Cette étude est le fruit de la coopération à long terme entre l'ECDPM et la Coopération suisse et n'aurait pu être réalisée sans le soutien et les apports du bureau burkinabè de la DDC et les efforts des collègues de l'ECDPM, ni sans l'intérêt et le soutien remarquables de la communauté de recherche burkinabè et internationale dans ce domaine. Les auteurs tiennent à remercier plus particulièrement Tomas Piras, Alice Thomann, Yara Jeannine Aicha, San Bilal, Martin Ronceray et Bruce Byiers, ainsi que Muriel Côte, Inna Segueda, Désiré Nikiéma, et Gontran Some pour leurs apports et commentaires sur une version préliminaire de ce document. Merci enfin aux personnes interviewées pour cette étude d'avoir pris le temps de répondre à nos questions. Toute erreur ou omission relève de la seule responsabilité des auteurs.

Abréviations

AEA	Autorisation d'Exploitation Artisanale Agence Nationale d'encadrement des exploitations minières artisanales et semi-mécanisées
ANEEMAS	
ARM	Alliance pour une mine responsable
BNAF	Brigade Nationale Anti-Fraude de l'Or
BUMIGEB	Bureau des Mines et de la Géologie du Burkina Faso
BUNEE	Bureau National des Évaluations Environnementales
CBMP	Comptoir Burkinabè des Métaux Précieux
CIEDEL	Centre International d'Études pour le Développement Local (ONG)
CNFREE	Produit chimique vendu par une entreprise chinoise, alternatif pour le cyanure
EMAPE	Exploitation minière artisanale et à petite échelle
FCFA	Franc CFA
ICG	International Crisis Group
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
LBMA	London Bullion Market Association
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONASSIM	Office national de sécurisation des sites miniers
PTF	Partenaires techniques et financiers
SAV'OR	Société d'Achat et de Vente d'OR : comptoir privé
SOMIKA	Société Minière Kindo Adama
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

1. Introduction

L'exploitation minière artisanale est devenue une activité centrale dans l'économie rurale du Burkina Faso. Néanmoins, l'activité suscite des tensions car elle est perçue à la fois comme une source de réduction de la pauvreté pour une partie de la communauté et comme une cause de dégradation du tissu social et de l'environnement.

Par conséquent, la marche à suivre pour faire de l'exploitation minière artisanale une activité durable est loin d'être évidente. Depuis la révision du code minier en 2015, l'État burkinabè a pris d'importantes mesures pour encadrer l'exploitation minière artisanale dans le pays. Par la suite, il a mis en place une agence spécialisée à cet effet : l'Agence Nationale d'encadrement des exploitations minières artisanales et semi-mécanisées (ANEEMAS). Bien qu'un réengagement de l'État soit une mesure bienvenue pour un secteur qui opère principalement dans l'ombre, cette orientation étatique ne suffira pas à elle seule à réorganiser le sous-secteur. Une telle réorganisation nécessitera une approche multipartite, adaptée à la réalité politique et socio-économique des zones minières du pays et tenant compte des intérêts et des incitations des acteurs miniers à différents niveaux.

Il va sans dire que la réforme de ce secteur sera un long processus sans solution miracle. Elle exige d'appréhender l'exploitation minière artisanale comme une problématique non seulement minière mais aussi de développement rural. La concentration exclusive sur l'aspect économique (c'est-à-dire les revenus potentiels que l'exploitation minière artisanale peut créer) peut mettre le secteur en concurrence avec l'exploitation minière industrielle. Au lieu de cela, l'examen de son potentiel comme moyen de réaliser le développement rural peut apporter des réponses à la manière dont le secteur peut être gouverné pour exploiter ses atouts tout en atténuant certains des dommages qu'il peut causer. Cependant, cela ne semble pas encore être au centre de la politique gouvernementale.

Les partenaires de développement¹ s'intéressent de plus en plus à soutenir l'exploitation minière artisanale au regard de son impact potentiel sur le développement, ainsi que du fait des risques sécuritaires et environnementaux liés à l'exploitation minière artisanale non contrôlée dans le pays. Toutefois, jusqu'ici ces appuis ne se font généralement pas de manière coordonnée, ni organisée. Il est peu probable qu'une approche fragmentaire apporte des changements substantiels dans la façon dont l'exploitation minière artisanale est organisée. Il est donc urgent de renforcer la coordination entre les partenaires, d'autant plus que l'on s'attend à ce que des ressources importantes soient consacrées à la réforme de ce sous-secteur.

Cette note est basée sur une revue de la littérature et une mission exploratoire au Burkina Faso en octobre 2019. Elle présente un état des lieux actualisé des efforts étatiques pour restructurer l'exploitation artisanale dans le pays, ainsi que ceux des partenaires techniques et financiers (PTF), pour en tirer des leçons concernant la voie à suivre. La note examine les principaux objectifs poursuivis à la fois par le gouvernement et les PTF dans leurs efforts pour reprendre le contrôle de l'exploitation minière artisanale, et identifie les éléments critiques à prendre en compte dans le contexte spécifique du Burkina Faso et de la sous-région afin de mobiliser des ressources d'une manière stratégique.

Une première section examine les caractéristiques de l'extraction artisanale de l'or dans le pays, ainsi que les initiatives récentes prises par l'État burkinabè pour encadrer le secteur. Une deuxième section aborde de manière critique les quatre objectifs principaux généralement recherchés dans la transformation du secteur minier, leur faisabilité et les points à prendre en compte dans le contexte burkinabè actuel. Une troisième et dernière section propose des orientations stratégiques à ceux qui

¹ En particulier la Coopération Suisse et la France.

souhaitent reprendre en main le secteur et propose une approche intégrée combinant les efforts nationaux de réforme du secteur et une plus grande attention aux aspects locaux et ruraux du développement minier artisanal du pays.

2. L'artisanat minier au Burkina : un secteur en évolution

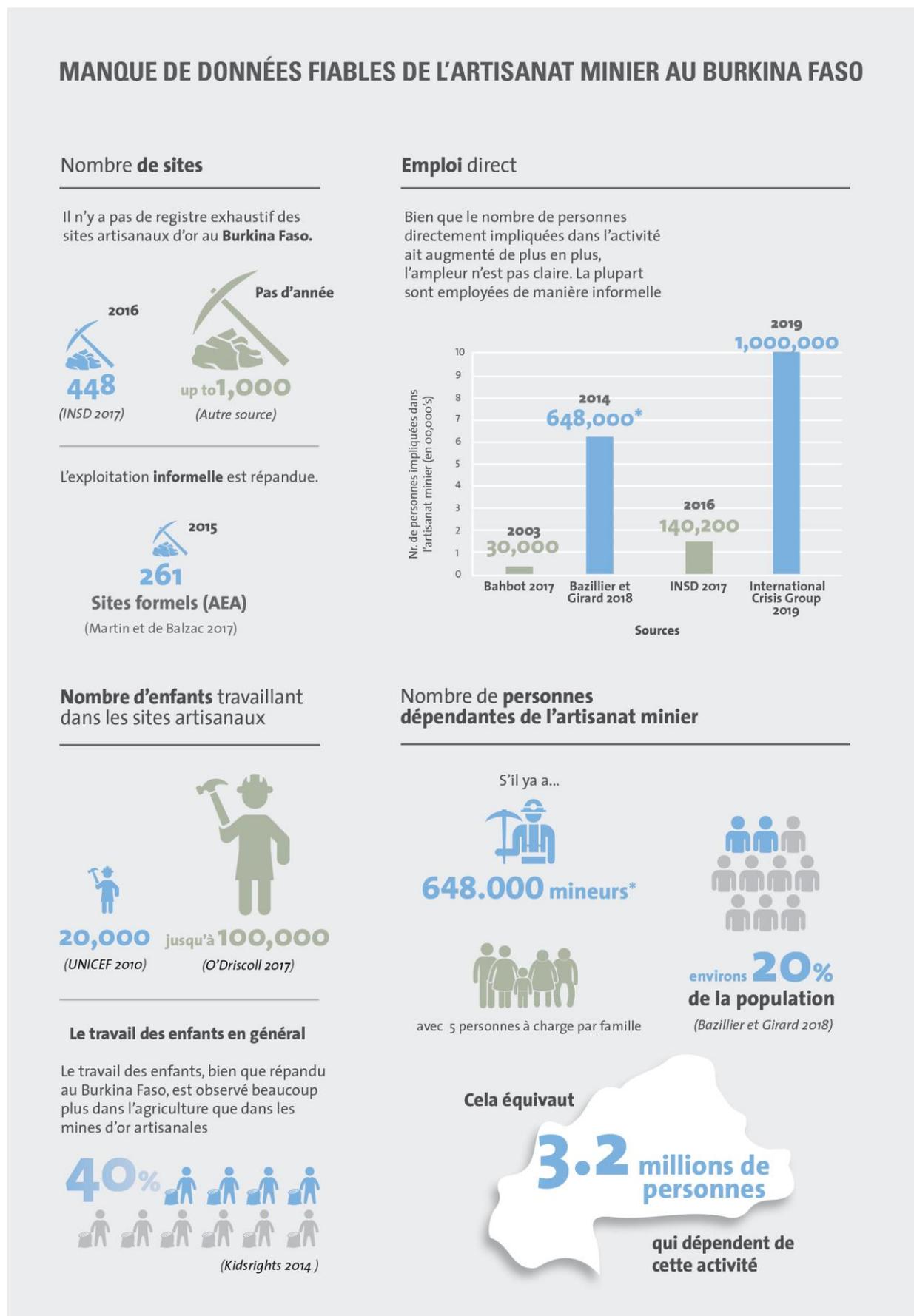
L'extraction artisanale de l'or est une activité importante pour de nombreux Burkinabè. L'impact économique de l'artisanat minier peut être considérable - il crée de l'emploi (direct, p.ex. creuseurs, concasseurs etc. ; indirect p.ex. transport etc. ; et induit p.ex. restauration, coiffure etc.), donne des revenus et stimule l'économie locale. L'exploitation minière artisanale est une source de subsistance directe ou indirecte pour au moins 20% de la population ([Bazillier et Girard, 2018](#): 2). Malgré cela, il existe un manque de données fiables sur l'ampleur de l'artisanat minier au Burkina Faso, ainsi que sur son impact réel sur la vie et les moyens de subsistance de ceux qui entourent ces sites. Le visuel de la page suivante présente quelques estimations.

2.1. Caractéristiques des sites Burkinabè

Les dernières décennies ont vu une croissance exponentielle du nombre de sites miniers au Burkina Faso, surtout dans les années 2000 lorsque le cours de l'or a grimpé et à cause de l'incapacité de l'agriculture en exploitations familiales à générer un revenu à même de satisfaire aux besoins. Les estimations actuelles se situent entre 700 et 1000 sites.

Parallèlement, les **progrès technologiques dans l'exploitation minière artisanale défient les catégories traditionnelles**. Outre le mercure, qui est largement utilisé pour traiter l'or, d'autres technologies ont fortement transformé le secteur pendant les dix dernières années. La **cyanuration**, bien qu'elle ne soit pas une introduction récente au Burkina, devient aussi courante que le mercure dans les sites artisanaux. L'utilisation de cyanure permet un traitement complet des résidus, et donc une extraction de l'or accrue. Mais, elle peut conduire à de profonds changements dans l'organisation de la production artisanale de l'or, par exemple en centralisant le travail autour du chef d'équipe qui a accès à ce produit chimique, plutôt que des individus impliqués de manière autonome dans le traitement ([Lanzano, 2017](#)). Cette relation changeante peut parfois conduire à des tensions. L'utilisation de **détecteurs de métaux** avancés et la disponibilité croissante **d'équipements spécialisés pour le prétraitement** (concassage, etc.) créent également de nouvelles formes d'activités économiques autour des sites miniers. La disponibilité généralisée de ces machines a également brouillé les lignes entre l'exploitation artisanale et celle qui est semi-mécanisée - une distinction pourtant importante puisqu'elle correspond à différents types de permis au Burkina Faso.

Schéma 1: Les caractéristiques de l'artisanat minier au Burkina Faso



Production de l'or artisanal

Il n'y a pas de registre complet de la production artisanale d'or au Burkina Faso.

Plus de 90 pour cent de l'or artisanal se produit de manière informelle


9.5 tonnes
(INSD 2017)


20-25 tonnes
(OCDE 2018)

Production officielle artisanale (enregistrée)


200-400 kg

Taxe sur l'exportation de l'or (par kilo)


475,000 FCFA
Taxe au Burkina Faso
(225,000 via ANEEMAS)

Alors que le gouvernement encourage sa commercialisation, le taux de taxe sur l'exportation de l'or au Burkina Faso n'incite pas suffisamment à exporter formellement, compte tenu du faible taux au Togo


45,000 FCFA
taxe au Togo

Exemple de contrebande d'or à travers le Togo

La majeure partie de l'or artisanal est sortie clandestinement du Burkina Faso

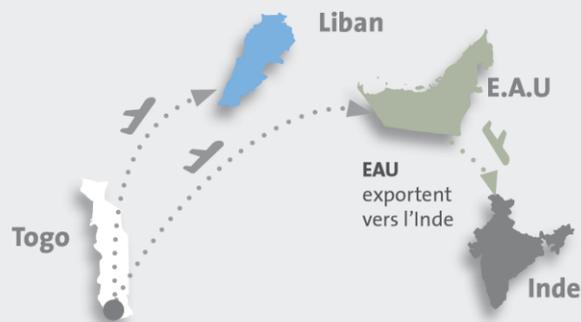
Au moins 7 tonnes transportées illégalement au Togo

(Guéniat et White 2015)



Où va l'or?

Une fois au Togo, l'or est ensuite exporté vers plusieurs destinations comme les Émirats arabes unis, le Liban et (indirectement) l'Inde.



550,000 FCFA
Bénéfice avant taxe
(OCDE 2018, Hunter 2018)



Perte de revenus estimée

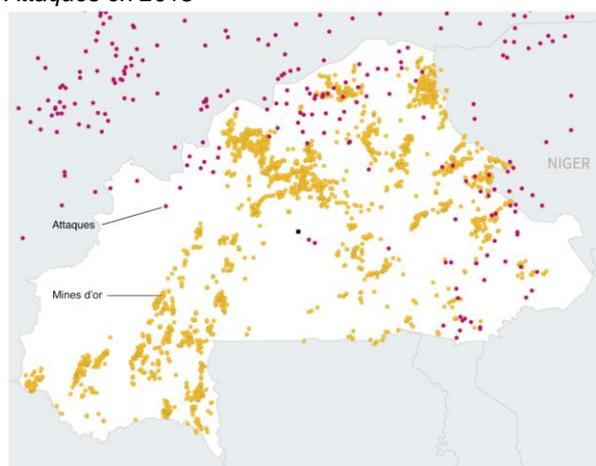
101
milliards FCFA

En 2006-2015
(Assemblée Nationale 2016)

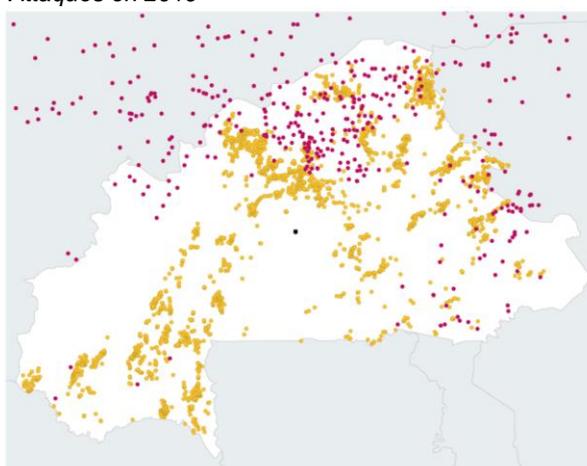
Du fait de l'absence quasi totale de l'administration des mines au niveau local lors de l'essor minier dans le pays, **l'artisanat minier est devenu un problème majeur de sécurité nationale** (voir schéma 2 ci-dessous). Le Nord du pays, l'une des deux principales zones minières du Burkina Faso, est devenu difficile d'accès et le contrôle territorial exercé par l'État y est gravement compromis. Les sites miniers sont régulièrement la cible de divers acteurs armés y compris des terroristes (Lewis & McNeil 2019), mais aussi de bandits et trafiquants, ce qui représente une convergence de différents groupes armés. Dans la plupart des cas, les interventions des djihadistes terrorisent les communautés locales. Dans certains cas, elles [exacerbent les tensions déjà existantes](#) entre différents groupes de la communauté locale, conduisant à plus de violence dont des attaques sur les sites miniers (Boisbouvier 2019). Il y a aussi des cas d'interventions de ces groupes en tant que médiateurs. Dans de tels cas, ils peuvent même gagner la sympathie des populations. L'or est également de plus en plus utilisé comme source de financement du terrorisme². Le rôle des groupes extrémistes dans les sites artisanaux va de la prise de participation aux bénéfices à la gestion effective du site.

Schéma 2 : Sites d'orpaillage au Burkina Faso

Attaques en 2018



Attaques en 2019



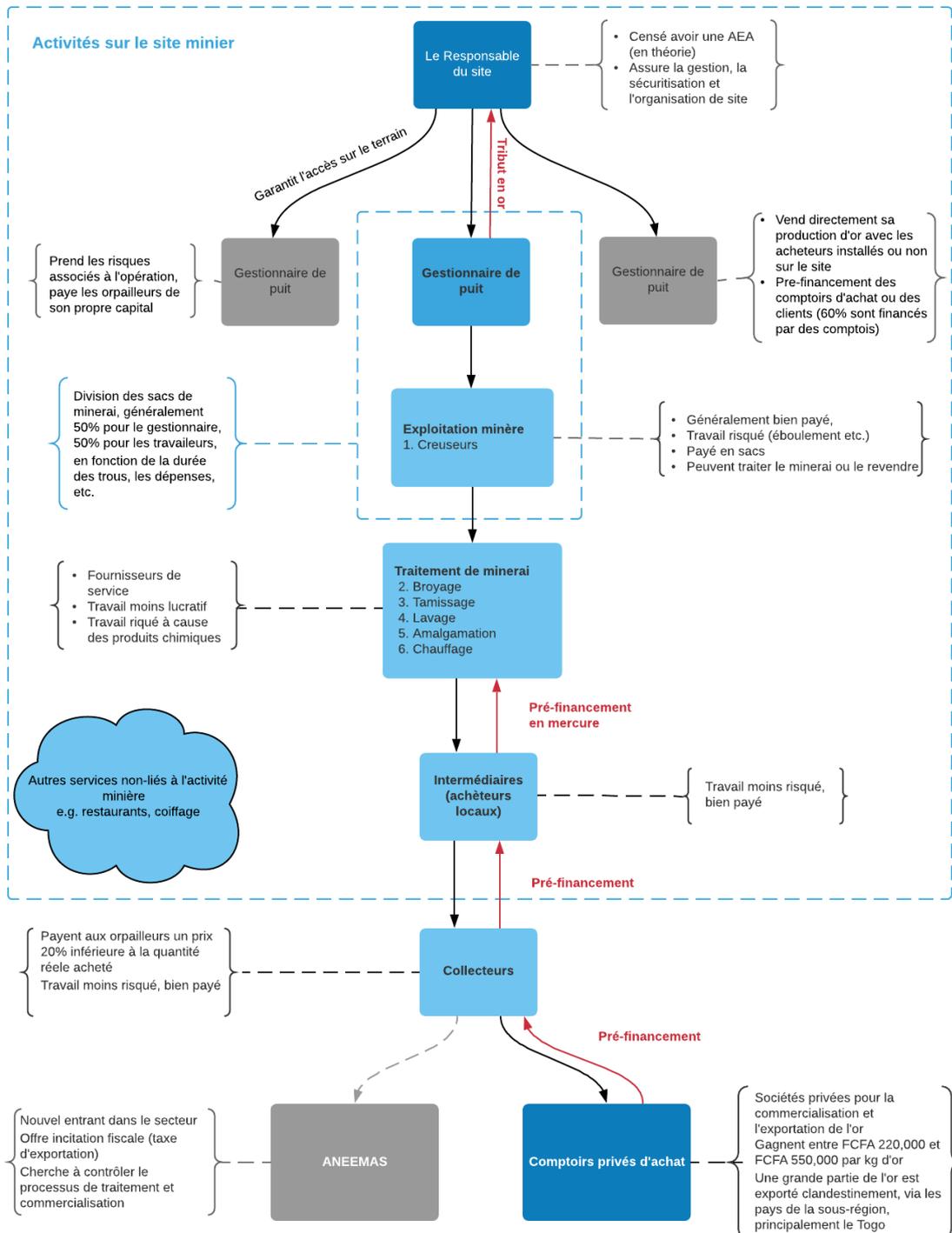
Source : [Reuters](#) 2019, basé sur des données de l'ANEEMAS et [ACLED](#)

Contrairement à la perception commune, les sites artisanaux sont organisés avec des règles de base, et des structures organisationnelles. Selon Côte ([2013a](#) : 3), l'exploitation artisanale s'organise à partir de règles locales (voir schéma 3 ci-dessous) qui conjuguent des pratiques coutumières en matière d'attribution des terres à des dispositifs jadis mis en place par le CBMP, et en tenant compte des contextes géologiques et géographiques. Sangaré et al. ([2016](#)) décrivent la cohabitation de règles formelles et informelles. Ils constatent que l'autorisation formelle d'exploiter (par le biais d'une AEA) et le consentement des autorités traditionnelles (coutumières) sont deux choses très distinctes, et que la légitimité découlant d'une « communauté » (locale ou pouvoirs officiels) n'implique pas la reconnaissance de l'autre. Ces règles ancrées dans l'histoire peuvent varier d'un site à l'autre. Tout dépend de clauses verbales d'accord entre le responsable, le gestionnaire et les orpailleurs.

² La sécurisation des sites artisanaux a été laissée à des sociétés ou des groupes d'autodéfense traditionnelle, les Koglweogo ([ICG, 2019](#) : 3). Bien que cette pratique ait été répandue sous le régime de Blaise Compaoré, il y a eu des cas où les acteurs locaux ont depuis repris le contrôle, parfois avec l'appui d'anciens bandits. Il y a aussi des cas (par exemple à Soum) où les mineurs soutiennent les djihadistes contre les Koglweogo, qui sont perçus comme proches de l'ancien régime de Compaoré (Ibid. : 7). Ils sont également perçus comme apportant de la "moralité" aux sites où l'alcool, le vol, la prostitution sont un problème. Les efforts de l'État contre le terrorisme par l'usage d'une force aveugle peuvent en fait être contre-productifs et conduire à des relations plus étroites entre les djihadistes et les mineurs comme observé à Soum (Ibid. : 8).

Il existe différentes activités dans la chaîne de valeur de l'or. Celles-ci sont expliquées dans le schéma 3 ci-dessous.

Schéma 3 : Les différents acteurs sur un site typique au Burkina



Source : Illustration par les auteurs

2.2. Le rôle de l'État Burkinabè : du CBMP à l'ANEEMAS

Le Burkina Faso a une histoire particulière avec l'exploitation artisanale de l'or, qui continue de façonner la manière dont l'État cherche à réglementer le secteur. Le gouvernement burkinabè, en réponse à une augmentation de l'activité dans les années 1980 - conséquence de la sécheresse notamment - a fait des efforts considérables pour réguler et contrôler le marché de l'exploitation minière artisanale à travers le Comptoir Burkinabè des Métaux Précieux (CBMP).

Entreprise d'État, **le CBMP a été créée pour avoir le monopole de la collecte, du traitement et de la commercialisation de l'or** (Luning, 2008 : 390). Sous l'égide du CBMP, la production artisanale d'or faisait l'objet d'une tenue systématique de registres. Des fonctionnaires du CBMP formaient des mineurs à la mise en œuvre de mesures de sécurité et le CBMP collaborait avec les forces de l'ordre afin de surveiller les activités artisanales et de poursuivre des infractions (Werthmann, 2017 : 419). Bien qu'il y ait eu des problèmes dans l'approche, pendant la tutelle du CBMP, l'État exerçait un contrôle étroit sur la chaîne de valeur artisanale au niveau locale (Ibid.).

La libéralisation de la politique minière des années 1990 qui a mené au démantèlement du CBMP en 2006 a entraîné de profonds changements dans le secteur minier. L'importance croissante de l'exploitation industrielle a graduellement isolé l'exploitation minière artisanale dans l'approche du gouvernement. De plus, l'émergence des comptoirs d'achat privés dans l'exploitation minière artisanale et le retrait subséquent de la supervision de l'État, ainsi que l'absence de structures du ministère des Mines sur le terrain, ont laissé un vide important dans la gouvernance de l'exploitation minière artisanale. Cela a conduit à d'autres formes (informelles) de gouvernance dans le secteur qui ont prospéré avec la hausse du cours de l'or les quinze dernières années.

La chute du régime de Blaise Compaoré a donné un nouvel élan de l'État pour le contrôle sur la chaîne de valeur de l'or artisanale. Ceci est motivé par différents intérêts, notamment dont la perte de revenus de l'Etat, les préoccupations de sécurité nationale, les besoins de reprendre le contrôle territorial, ainsi que les dégâts environnementaux produits par la prolifération des sites artisanaux.

Ce nouvel élan est évident dans le nouveau code minier de 2015. **Bien que le nouveau code soit considéré comme innovant dans le sens qu'il offre un espace dédié à l'exploitation minière artisanale, dans la pratique, il y a des lacunes.** Le plus important est le fait que la définition de l'exploitation minière artisanale utilisée dans le code minier ne correspond pas à 100% à la réalité sur le terrain. En effet, en vertu du code minier, les mineurs artisanaux sont exclus de l'utilisation de machines, d'explosifs et de substances chimiques sur les sites, et les fosses ne dépasseraient pas une profondeur dangereuse pour les travailleurs. Mais dans la réalité, la profondeur des fosses sur de nombreux sites dépasse les 50 mètres et l'utilisation de technologies mécanisées et de substances chimiques est de fait. De plus, la plupart, des initiatives dans le secteur estiment aujourd'hui qu'une certaine forme de traitement chimique ou mécanique est nécessaire pour que l'exploitation artisanale soit viable.

2.3. Nombreux défis liés à l'approche du gouvernement

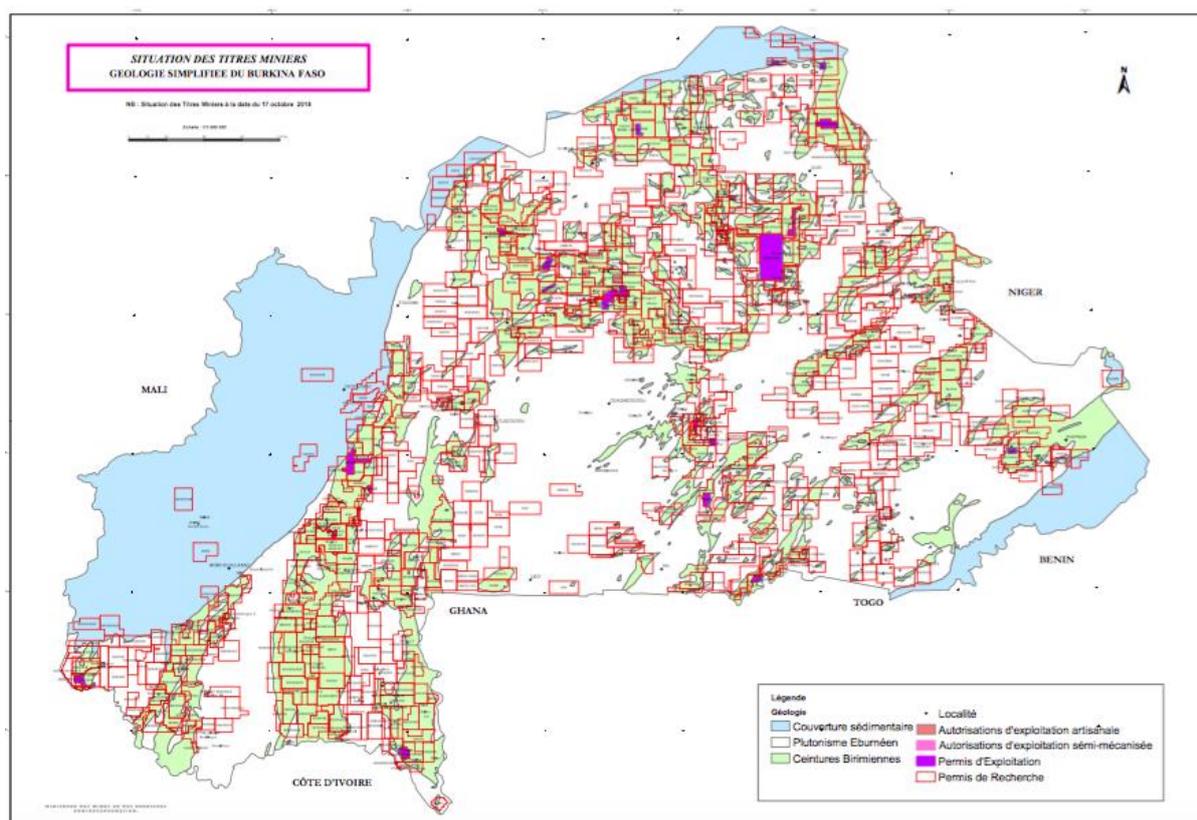
Le code minier est non seulement mal appliqué, il est également mal connu ou mal compris par les communautés minières³. Le non-respect des dispositions du code minier s'explique en partie par l'insuffisance et l'inefficacité des actions et sensibilisation de la part du gouvernement, même si l'ANEEMAS a en fait augmenté sa présence dans le terrain. La perception sur le terrain est que le

³ Cela a été très souvent observé lors des entretiens avec les acteurs à Ouagadougou.

gouvernement continue de donner la priorité au développement de l'exploitation minière industrielle dans le pays au détriment de l'exploitation artisanale. Cette perception est renforcée par l'absence de sécurité foncière (tenure security) pour le détenteur d'autorisation d'exploitation artisanale. En effet, même si un site est exploité légalement, les permis industriels ont priorité sur les AEA. Il est intéressant de noter que le nouveau code minier ne donne pas cette priorité à la mine industrielle, mais en pratique cela n'est pas respecté⁴.

La plupart des gisements d'or étant dans le périmètre des permis d'exploration, il y a peu d'espace pour l'exploitation minière artisanale comme le montre le schéma 4 ci-dessous. Cette situation conduit les exploitants à parfois envahir des permis d'exploration et même des permis d'exploitation déjà octroyés aux mines industrielles accentuant ainsi les **tensions entre les mines industrielles et les mineurs artisanaux**. Au cours de nos entretiens, nous avons appris que plusieurs opérateurs de l'exploitation artisanale ont été expulsés de force des périmètres de permis industriels qu'ils occupaient.

Schéma 4 : Situation des titres miniers simplifié au Burkina Faso



Source : <http://www.burkina-emine.com/?p=2882&lang=fr>

Depuis 2015, l'Etat a créé l'ANEEMAS, une agence spécialisée placée sous la tutelle du Ministère des mines et des carrières. **L'approche de l'ANEEMAS est une tentative de ramener le contrôle de l'Etat sur l'exploitation minière artisanale d'une manière puissante.** Elle cherche à prendre le contrôle du sous-secteur minier à petite échelle à différents stades : en supervisant la production, en centralisant le traitement et en réorientant le commerce de l'or. Le programme est actuellement en phase de lancement et deux sites ont été identifiés pour permettre à l'ANEEMAS d'y piloter son approche. Le modèle de l'ANEEMAS ressemble à celui du CBMP, qui combinait également son rôle

⁴ Pour les détenteurs d'AEA une indemnisation est prévue en cas d'octroi de permis industriel, mais la loi ne prévoit pas le montant de cette indemnisation (Nikiema 2018: 7,8).

d'autorité de régulation avec celui d'acheteur unique de la production artisanale. Une distinction importante est que l'ANEEMAS ne dispose pas actuellement d'une assise solide dans le commerce de l'or burkinabè, dominé par les comptoirs privés et le secteur informel. Le contexte actuel du pays (Contestation du contrôle territorial de l'État dans certaines zones minières, faiblesse des services locaux, insécurité croissante, corruption grandiose dans le secteur minier actuel, etc.) pose la question de la capacité ainsi que de la légitimité de l'État à exercer un monopole sur le secteur de l'or.

Afin d'étendre progressivement sa couverture, l'ANEEMAS est conçu autour d'un modèle de croissance à financement externe. L'agence a été créée comme un organisme semi-autonome relevant du ministère des Mines. Elle peut alors **s'engager directement avec des donateurs extérieurs, ce qui devrait faciliter le développement et l'expansion progressif de l'approche piloté par l'ANEEMAS**. Les premiers partenaires de l'ANEEMAS sont la France et la Banque mondiale⁵. Il y a besoin urgent, tant au niveau du gouvernement burkinabè que de ses partenaires, d'accélérer l'encadrement du secteur, influencé par l'insécurité croissante dans le Nord du pays. Avec l'opérationnalisation ou déploiement de l'ANEEMAS sur le terrain, le soutien extérieur pourrait s'accélérer, par le biais de l'agence gouvernementale ainsi qu'à travers des initiatives parallèles de réforme de l'exploitation minière artisanale.

L'approche de l'ANEEMAS propose également un processus de supervision extrêmement centralisé. Il ne semble pas y avoir une bonne coordination entre les différents ministères concernés par l'exploitation artisanale et certains organismes gouvernementaux⁶. Cela pourrait entraîner le chevauchement des compétences et de dédoublement des tâches entre ces ministères et organismes gouvernementaux, dont certains sont mentionnés ci-dessous (voir schéma 5). De même, la présence sur le terrain de ces entités est assez limitée, en partie du fait d'un manque de ressources financières. Alors que le ministère des Mines s'apprête à faire progresser son approche, des travaux supplémentaires devront être effectués pour s'assurer que les capacités organisationnelles appropriées sont mises en place au-delà du ministère lui-même.

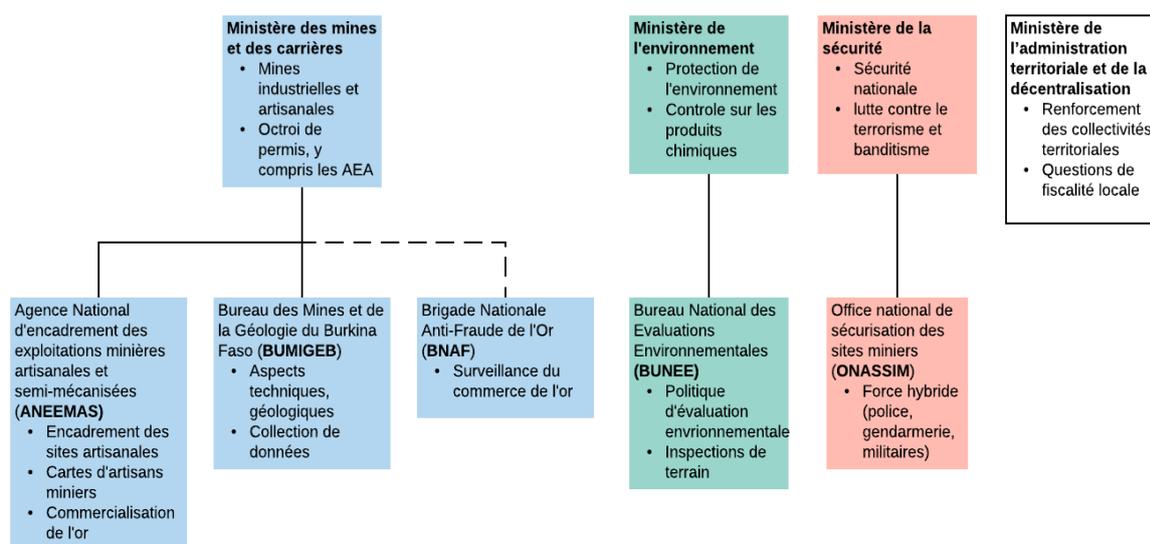
En outre, un encadrement complètement étatique de l'exploitation artisanale sans la collaboration des acteurs locaux qui ont joué jusqu'à présent un rôle important dans la gouvernance du secteur, donnera des résultats limités ou sera contre-productif. Il serait donc **important d'impliquer tous les acteurs dans le processus et d'échanger ensemble sur les enseignements tirés par chacun sur cette question**. Cet aspect est développé ci-dessous.

De même, le contrôle et la présence permanente de l'État sur le terrain ne sont suffisants pour aboutir à la formalisation de l'exploitation artisanale. Pour y arriver, il est impératif de prendre d'autres mesures telles que le rapatriement obligatoire des devises provenant de l'exportation des produits issus de cette activité (voir ci-dessous, ARM 2016 : 21). Comme cela a été souligné dans plusieurs entretiens, les mineurs ne sont pas opposés au respect à la réglementation, mais le prix reste le blocage/frein le plus important selon eux. De plus, ils s'attendraient à recevoir des services en échange de toute forme de paiement ou de taxation. Par conséquent, **la décision de formalisation devrait être motivée par une politique gouvernementale proactive et incitative plutôt que par une simple exigence imposée par l'État** (dont la légitimité peut être contestée).

⁵ La France soutient le lancement et l'établissement de l'Agence, alors que la Banque mondiale appuiera la mise en œuvre de la phase pilote du programme.

⁶ Il y a une prolifération d'agences gouvernementales pour réguler le secteur ou assurer la sécurité des sites artisanaux. Par exemple, l'Office national pour la sécurité des sites miniers (ONASSIM), créé entre autres pour assurer la sécurité des sites artisanaux. Cependant, il est obligé de demander l'aide d'autres forces de sécurité pour faire son travail car il n'a pas de personnel affecté à ces missions. En outre, les pouvoirs de la Brigade Nationale Anti-Fraude (BNAF) empiètent sur ceux des douanes, ce qui augmente le risque de lacunes dans la poursuite des fraudes (OCDE, 2016 : 40).

Schéma 5 : Sélection d'institutions publiques pertinentes au Burkina Faso



Source : Illustration par les auteurs

Une autre mesure importante pour réguler l'exploitation minière artisanale est de s'attaquer au problème de la contrebande. **Sans politiques cohérentes entre les pays de la région, la contrebande se poursuivra inévitablement** (Martin et de Balzac, 2017: 6). Des taux d'imposition très bas dans d'autres pays ne peuvent que favoriser la contrebande, en particulier dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest où les frontières sont poreuses. Des discussions sont en cours au niveau de l'UEMOA pour relever ce défi. Cependant, il n'est pas clair si les incitations favorables à une telle harmonisation sont en place.

3. Régulation de l'artisanat minier au Burkina : points de vigilance

L'approche du gouvernement vise à transformer le secteur dans son ensemble, de la formalisation des sites d'extraction minière artisanale à la commercialisation et à l'exportation de l'or extrait de manière artisanale. D'autres initiatives ciblent une partie de la chaîne de valeur de l'or artisanal, mais la plupart visent au moins un des quatre objectifs suivants : (1) la formalisation des opérations artisanales ; (2) la promotion de nouvelles technologies, moins nuisibles pour l'environnement ; (3) l'appui à une meilleure gouvernance du secteur artisanal ; et (4) une réorientation de la commercialisation de l'or artisanal tenant compte des défis fiscaux et sécuritaires du pays. Cette section examine de plus près ces quatre objectifs clés et révèle un certain nombre de dimensions critiques à prendre en compte pour ceux qui cherchent à s'investir dans l'exploitation minière artisanale dans le pays.

3.1. La formalisation des sites

La plupart des initiatives, sinon toutes, commencent par la formalisation de l'exploitation artisanale, généralement sous la forme d'une coopérative - un modèle assez nouveau au Burkina Faso. L'idée est que cela constitue la première étape pour intégrer les activités minières artisanales dans l'économie

formelle. En obtenant l'autorisation d'exploitation, l'activité minière peut bénéficier de diverses autres formes d'aide qui peuvent éventuellement améliorer les conditions de travail sur les sites, assurer une production plus propre et, éventuellement, améliorer l'accès au financement et ouvrir de nouvelles possibilités. Les mineurs ne s'opposent généralement pas à l'idée de formalisation, dans la mesure où cela sert leurs intérêts économiques et ne menace pas leurs moyens de subsistance. Cela dit, étant donné que l'exploitation minière artisanale de l'or et le commerce ont été pratiqués dans l'informalité presque complète depuis plusieurs décennies, une approche pour formaliser les opérations imposée de loin recevra probablement une résistance locale importante.

Éléments à retenir

Les sites d'exploitation artisanale de l'or sont beaucoup plus organisés (voir schéma 3) qu'on ne le suppose, souvent avec un modèle d'organisation interne plus ou moins standard qui est reproduit à travers le pays. Il existe des formes d'entrepreneuriat à différents niveaux. Toute tentative de recentrage de l'exploitation artisanale de l'or doit commencer par une compréhension approfondie des différents intérêts et motivations des acteurs à différents niveaux.

La formalisation est loin d'être une solution miracle. Elle ne modifie pas en soi l'environnement incitatif à l'extraction artisanale de l'or. Dans certains cas, cela peut même être considéré comme une menace si l'approche ne tient pas compte de la dynamique de pouvoir existante dans et autour d'un site minier.

« Les orpailleurs ne cherchent pas de salaire ». L'incitation à accepter un degré élevé de centralisation peut être faible, surtout si elle est associée à une perte éventuelle de revenu net (prix de l'or, paiement des impôts, etc.).

Actuellement, le système réglementaire est tel qu'il est beaucoup plus facile et moins coûteux de faire passer de l'or en contrebande par un pays voisin que d'effectuer une exportation en bonne et due forme (voir section 2.4 ci-dessous).

Pour qu'un groupe de mineurs puisse s'organiser durablement en coopérative, des incitations commerciales et sectorielles sont donc nécessaires, et notamment :

- Sécurité des droits d'exploitation
- Une productivité accrue grâce à des technologies plus propres et moins dangereuses que celles offertes actuellement
- Assurer la viabilité économique de la taxation du secteur (si la taxation désavantage l'industrie formelle, il y a moins d'incitations à la formalisation)
- Assurer un lien entre la licence sociale d'exploitation et le réinvestissement des bénéfices⁷
- Assouplissement des mesures restrictives concernant les fonds propres (voir Tableau 1 ci-dessous).

⁷ Cela pourrait être fait par exemple en imposant des exigences sur l'investissement d'une redevance correspondant à l'impôt officiel. L'implication des collectivités territoriales dans la définition des règles de fonctionnement pourrait assurer une répartition des avantages plus systématique. Il existe des précédents à cela au Burkina comme les comités de gestion des ressources (eau et forêts) locales qui existent depuis les années 90.

3.2. Les alternatives technologiques

Plusieurs initiatives proposent de modifier le processus d'extraction de l'or dans les mines artisanales, qui reposent principalement sur l'utilisation du mercure et la cyanuration, au profit de processus alternatifs (e.g. concentration centrifuge) ou de substances moins toxiques. L'Alliance pour une mine responsable (ARM par son sigle en Anglais) est un acteur clé dans ce domaine et a introduit l'utilisation d'un concentrateur centrifuge dans trois communes du Ganzourgou (Zorgho, Boudry, Méguet). Les premiers résultats sont prometteurs, et le procédé mécanique permet d'augmenter l'extraction par rapport à des rampes de lavage traditionnelles, tout en utilisant sensiblement moins de ressources en eau (CIEDEL & Eau Vive 2018 : 4). L'ANEEMAS explore également des alternatives à la cyanuration pour le traitement chimique comme le CNFREE.

Ces initiatives visent généralement à modifier l'utilisation de la technologie en mettant en place une forme de mutualisation et partage d'infrastructures, afin de réorienter le processus de traitement de minerai vers des systèmes plus propres.

Éléments à retenir

À ce stade, il n'existe pas de solution parfaite pour remplacer l'utilisation du mercure et / ou du cyanure dans les mines artisanales. Le concentrateur centrifuge a montré des résultats prometteurs dans les communes pilotes du projet ARM. La productivité dépend du type de sédiment, mais les rendements dans le Ganzourgou sont entre 60 et 70% de l'or pouvant être extrait (ARM, 2016, CIEDEL & Eau Vive, 2018 : 4). Il n'existe pas non plus de solution pour extraire les 30-40% restants sans traitement chimique, ce qui signifie qu'après le traitement centrifuge, des produits chimiques seraient toujours appliqués sur le résidu afin d'en extraire la plus grande quantité possible.

Les importations asiatiques bon marché de broyeurs et concasseurs mécaniques, de détecteurs, ainsi que la large disponibilité du cyanure de potassium ont changé la donne du secteur. Ces technologies sont tellement intégrées dans l'expérience quotidienne des mineurs, qu'il serait difficile sinon impossible d'introduire l'utilisation de technologies différentes, ou un retour à des moyens plus traditionnels, si cela signifie une perte nette de productivité.

Le Burkina est connu pour les prouesses technologiques de ses orpailleurs. En fait, Hunter (2018 : 9) va jusqu'à dire que le Burkina Faso semble être la cheville ouvrière régionale, responsable d'une grande partie de l'approvisionnement en mercure illégitime. Même si les normes de base en matière d'environnement et de sécurité sont loin d'être une priorité, les connaissances et les ressources en matière de traitement chimique sont largement disponibles et constituent le moyen de subsistance de nombreuses personnes. Le traitement mécanique et chimique centralisé –comme proposé par l'ANEEMAS– entraînera probablement une perte de revenus pour un groupe important de non-mineurs impliqués dans la chaîne d'approvisionnement.

Les alternatives technologiques engendrent une façon de travailler différente, car elles centralisent dans une certaine mesure le traitement autour de nouvelles infrastructures. Cela modifie les relations commerciales et de travail entre les différents acteurs sur le terrain. Sur un site « traditionnel », les mineurs ont tendance à être impliqués dans toutes les étapes du processus. Le paiement des creuseurs ne s'effectue pas en espèces, mais sous la forme d'une allocation de minerai (sacs) qu'ils traitent souvent eux-mêmes. Il y a beaucoup de méfiance des mineurs vis-à-vis des opérateurs de traitement chimique, généralement sur le prix des rejets miniers (qui sont utilisés pour un traitement ultérieur). Tout cela incite les mineurs à se lancer dans la cyanuration sauvage, ce qui entraîne la contamination

des ressources en eaux souterraines et un risque toxique majeur pour le bétail et les communautés ainsi que les orpailleurs eux-mêmes.

Les centres de traitement mutualisés, quel que soit leur forme, devront prendre en compte non seulement les aspects technologiques, mais également présenter une analyse de rentabilisation adaptée et établir une relation de confiance avec les mineurs, les communautés et les autorités.

3.3. La gouvernance (locale) du secteur

La gouvernance est un défi majeur en matière d'extraction artisanale d'or au Burkina Faso. Le retrait progressif de l'autorité de l'État au cours des dernières décennies a conduit à une situation dans laquelle l'extraction artisanale de l'or est devenue une activité économique clé en grande partie en dehors du contrôle ou même de la connaissance de l'État. Des institutions informelles régissent la majorité des opérations minières, y compris leurs interactions et leurs relations avec les autorités locales, les dirigeants coutumiers et les communautés en général.

Le nouveau code minier constitue la base d'une nouvelle structure de gouvernance pour l'exploitation minière artisanale. Ces dernières années, de nouvelles institutions (telles que l'ANEEMAS) ont été créées, généralement sous les auspices du Ministère des Mines et des Carrières et donc du gouvernement central. D'autres efforts incluent l'introduction de cartes d'identité minières, afin d'identifier les différents acteurs de la chaîne de valeur et de fournir un cadre pour la réorganisation des activités. À l'heure où le gouvernement et les PTF cherchent à mettre de l'ordre dans une chaîne de valeur en grande partie informelle, un certain nombre d'éléments clés doivent être pris en compte.

Éléments à retenir

Alors que l'exploitation minière a lieu au niveau local, l'approche adoptée par l'État est fondamentalement centralisée, avec une implication minimale des collectivités territoriales. Cela constitue une lacune importante dans la vision du gouvernement sur l'exploitation minière et pourrait réduire la faisabilité de son projet. La nécessité de gouverner l'exploitation minière au niveau local révèle également l'importance d'accélérer le processus de décentralisation dans le pays.

La décentralisation au Burkina Faso, comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, est beaucoup plus avancée sur le papier que dans la pratique. Les politiques nationales ont redessiné la carte des divisions administratives, mais les autorités locales restent impuissantes dans leur rôle, alors que les autorités gouvernementales hésitent souvent à soutenir la fourniture locale de services. Cela conduit à une situation difficile où il y a peu de confiance dans la capacité des autorités locales à mettre en œuvre leur mandat, alors qu'elles ne se sont pas non plus dotées des ressources pour le faire.

En ce qui concerne l'exploitation minière, le mandat officiel des autorités locales est faible. Bien qu'elles soient au moins censées être consultées lors de la procédure d'attribution des licences minières, y compris les AEA, en pratique ce n'est que rarement le cas. Pourtant, elles pourraient jouer un rôle important dans les interactions entre les mineurs et les communautés ([Côte 2013b](#)).

Compte tenu de l'impact et des richesses générées par l'exploitation minière artisanale, on s'attend à ce que les mineurs contribuent au développement local. Les mineurs répondent également aux demandes locales, afin de maintenir leur licence sociale d'exploitation, ainsi que pour garantir un accès à long terme au site. Cela peut offrir des opportunités de réinvestissement dans les services locaux, tout en nécessitant une approche plus structurée.

En général, le degré d'autorité de l'État (central et local) sur la majorité des sites miniers artisanaux est extrêmement limité. Les mineurs s'établissent à la recherche de l'or et s'engagent à dialoguer avec les dirigeants de la communauté, les autorités coutumières et les forces de l'ordre par le biais de ce que l'on pourrait décrire au mieux comme un système de gouvernance de proximité. Il existe même des exemples d'accords sur des infrastructures (réalisées par des mineurs), des services rendus aux populations locales⁸, ainsi que des exemples de taxes perçues informellement sur des activités liées à l'artisanat minier. Cette gouvernance de proximité reste néanmoins fragile et son mode d'exploitation est principalement orienté vers la rentabilité à court terme, limitant la contribution de l'artisanat minier au développement territorial (Sangaré et al., 2016 : 69).

Il ne faut pas présumer que les mineurs et les communautés sont des catégories distinctes. Les élites locales ont tendance à être actives dans le secteur minier et peuvent même faire double emploi avec les autorités coutumières et publiques. Cette dynamique rend d'autant plus difficile une réforme du secteur 'de l'extérieur'. Par conséquent, un certain degré d'autorisation locale sera nécessaire pour le succès des réformes proposées.

Vu du niveau central, cela semble être un processus complètement désordonné, car il échappe largement à l'environnement réglementaire et fiscal du gouvernement. Cependant, l'exploitation minière ne se fait pas dans un espace vide de gouvernance. L'implication de tous les acteurs est essentielle même s'il n'est pas toujours facile d'atteindre cet équilibre. La situation diffère d'un site à l'autre, soulignant davantage l'importance des acteurs locaux qui comprennent le contexte dans lequel se déroule l'exploitation minière artisanale et qui obtiennent des résultats bénéfiques à toutes les parties concernées.

À la suite de l'adoption d'un nouveau code minier, le gouvernement central a mis en place des institutions officielles pour l'aider à reprendre le contrôle du secteur avec l'ANEEMAS comme plaque tournante centrale. L'approche globale de l'ANEEMAS consiste à introduire et à appliquer également une nouvelle méthode de travail dans laquelle l'État joue un rôle central dans la production (traitement) et la commercialisation de l'or dans le pays. Cela nécessite un degré de pouvoir de l'État et de contrôle territorial actuellement absent.

D'autres institutions telles que la Brigade Nationale Anti-Fraude de l'Or (BNAF) et l'Office national de sécurisation des sites miniers (ONASSIM) sont censées jouer un rôle essentiel dans le contrôle du secteur, mais jusqu'à présent, elles ne semblent être que périphériques aux efforts de l'ANEEMAS. ONASSIM en particulier reste sous-capacitaire face aux défis importants que pose l'exploitation minière artisanale dans le pays.

Bien que la supervision étatique soit une mesure bienvenue, étant donné son absence jusqu'à présent, elle ne devrait pas se faire à l'exclusion d'autres acteurs qui ont joué un rôle clé dans la gouvernance locale du secteur. Il serait important de s'appuyer sur les forces de ces acteurs et d'avoir une gouvernance inclusive avec une approche multipartite car chaque acteur a ses forces et faiblesses (expliqués dans le tableau 1). **S'associer à ces structures de gouvernance locale plutôt que de les remplacer devrait être la voie à suivre.**

En l'absence d'une approche intégrée de la gouvernance du secteur, il est peu probable qu'une initiative comme l'ANEEMAS réussisse à contrôler le secteur. D'autant plus qu'il propose une manière de travailler fondamentalement différente à chaque étape de la chaîne de valeur.

⁸ Témoignage anecdotique d'un orpailleur distribuant 2 tonnes de riz et une ambulance pour le district sanitaire etc.

Tableau 1 : Forces et faiblesses des différents acteurs actifs dans le secteur

Acteurs	Forces	Faiblesses
Gouvernement central	<ul style="list-style-type: none"> mandat officiel ressources financières agences dédiées (ANEEMAS, BNAF, ONASSIM etc.) institutions publiques et forces de l'ordre/sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> contraintes en personnel peu de connaissances de terrain pénétration locale limitée peu de confiance parmi les acteurs locaux coordination interministérielle limitée
Autorités locales (Collectivités territoriales)	<ul style="list-style-type: none"> proximité des activités minières capacité de suivi connaissances des demandes locales travaillent pour le compte de la collectivité entière 	<ul style="list-style-type: none"> mandat officiel très limité manque de ressources financières et humaines peu de confiance parmi les acteurs locaux manque de capacité en matière d'application des règles
Autorités coutumières	<ul style="list-style-type: none"> capacité à résoudre des conflits (fonciers) sur des sites ou avec de plus grandes sociétés minières privées plus grande légitimité perçue au niveau local plus conscient des besoins des communautés locales et peut les organiser 	<ul style="list-style-type: none"> concurrence avec les autorités locales légitimité perçue n'est pas cohérente entre les communautés (à voir avec le contexte historique, etc.) pas de mandat officiel et donc ils ne peuvent pas faire respecter les règles (en dehors des obligations morales)
Associations d'artisans miniers	<ul style="list-style-type: none"> peuvent représenter les intérêts des mineurs 	<ul style="list-style-type: none"> manque de ressources et de capacité pour organiser l'action peuvent être considérés comme partisans ou ne représentant qu'une sous-section de mineurs
Organisations de la société civile	<ul style="list-style-type: none"> ne travaillent pas pour des gains financiers et peuvent donc gagner la confiance de la communauté locale peuvent s'organiser pour une plus grande action collective, négocier le dialogue ou s'engager dans un plaidoyer pour faire entendre les besoins des communautés locales 	<ul style="list-style-type: none"> peu d'organisations actives dans le secteur manque d'influence politique même s'il existe des ressources financières souvent moins pragmatiques en termes de préoccupations environnementales par le passé, focalisation stigmatisante sur les liens entre orpaillages questions telles que le travail des enfants et la violence sexuelle
Entreprises minières	<ul style="list-style-type: none"> intérêt de ne pas contrarier la communauté locale poids financier et politique nécessaire pour faire entendre leurs préoccupations et préoccupations au niveau du gouvernement central 	<ul style="list-style-type: none"> intérêt commercial en conflit avec l'exploitation artisanale n'ont pas les moyens (légaux) de faire respecter des accords avec les artisans miniers besoin de travailler avec d'autres acteurs pour instaurer la confiance au sein de la communauté locale
Commerçants d'or	<ul style="list-style-type: none"> des relations de travail existantes avec les mineurs sera un acteur important à impliquer plutôt qu'à éliminer pour aborder la problématique de la contrebande et le commerce du mercure 	<ul style="list-style-type: none"> impliqués dans la contrebande impliqués dans le commerce du mercure et du cyanure

Source : auteurs

3.4. La commercialisation de l'or artisanal

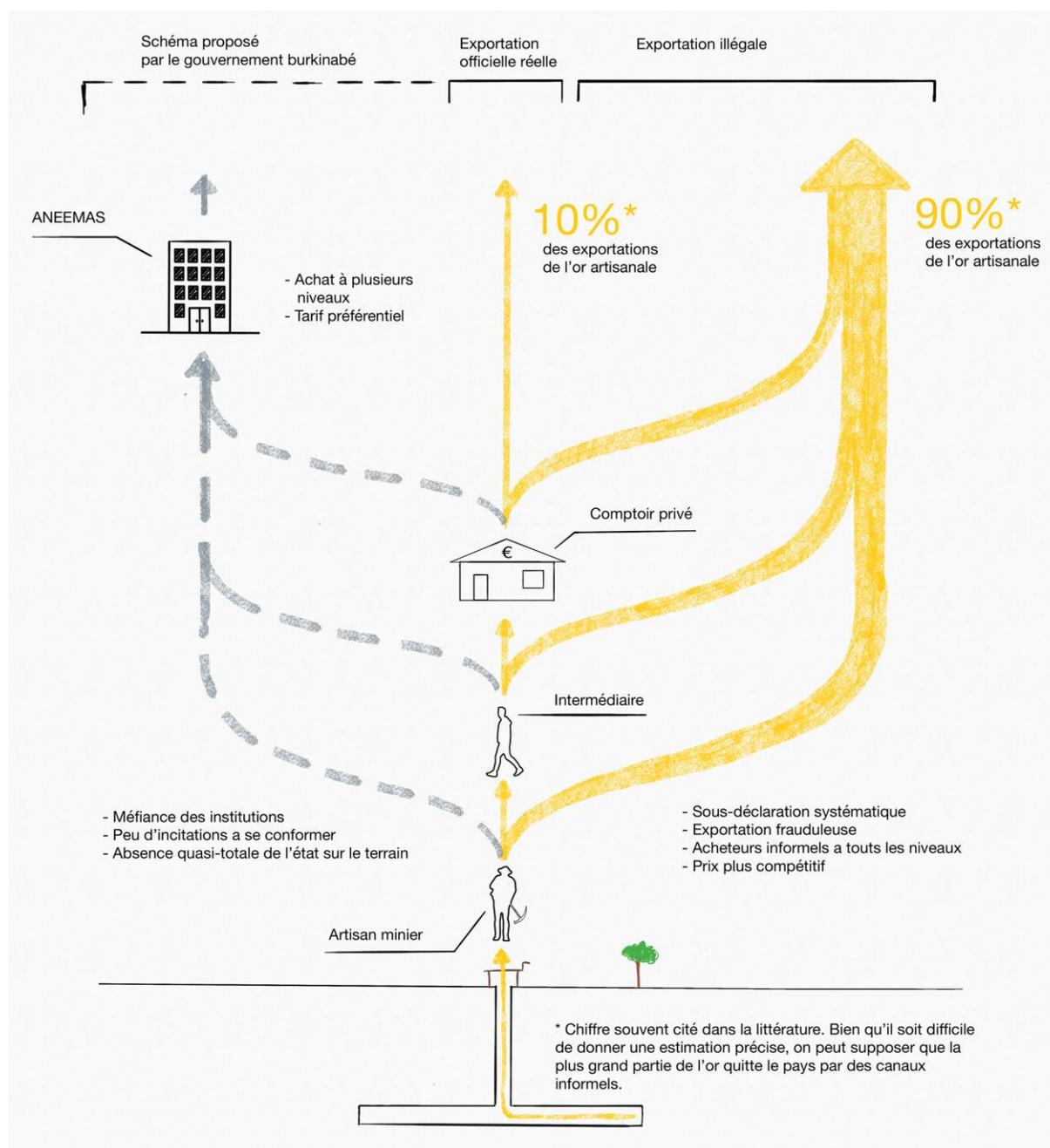
L'extraction de l'or dépend avant tout de la demande d'or. C'est la hausse du cours mondial qui a conduit à la multiplication des activités d'extraction artisanale de l'or à travers le pays. Le Burkina a au moins 67 comptoirs privés d'achats enregistrés (selon [Somda 2018](#), il y en avait 74 en 2015), mais il n'y en a que dix qui déclarent des volumes d'achat-vente d'or (ARM, 2016 : 20).

La grande majorité de l'or extrait de manière artisanale quitte donc le pays sans avoir été déclaré. Cela se produit à différentes étapes de la chaîne de valeur. L'or entre sur le marché informel, soit directement après la production, soit par le biais d'une sous-déclaration constante d'acteurs intermédiaires du secteur aurifère burkinabè (voir schéma 6). L'or est notamment exporté illégalement dans les bagages de voyageurs. À plusieurs reprises, des trafiquants ont été interceptés à l'aéroport de Ouagadougou. L'or est également introduit en contrebande en traversant la frontière par les routes (Somda 2018). Il y a de plus en plus de [preuves](#) que le produit de cette contrebande d'or finance des activités terroristes, y compris au Burkina Faso.

'Nettoyer' le commerce de l'or burkinabè est donc un objectif clé, non seulement pour l'État burkinabè, mais également pour ceux qui cherchent à s'engager dans le secteur. L'ANEEMAS cherche à ramener l'État directement dans le secteur des exportations d'or. Comme le CBMP, l'ANEEMAS a l'ambition de devenir un acheteur important, opérant sous un régime fiscal préférentiel. Une taxe à l'exportation moins élevée sur l'or acheminé par l'intermédiaire de l'ANEEMAS inciterait alors les mineurs à emprunter les voies appropriées⁹.

⁹ Le régime fiscal spécifique de l'ANEEMAS est régi par la loi de 2017 sur la commercialisation de l'or. Afin d'inciter les mines artisanales et semi-mécanisées à vendre leur production par des canaux formels, la taxe à l'exportation sur l'or vendu via ANEEMAS a été réduit de 450 000 à 200 000 FCFA par kilo (voir tableau 2 ci-dessous), soit une réduction de 150%. Les chiffres montrent cependant que la quantité d'or qui utilise ce régime reste limitée jusqu'à ce jour.

Schéma 6 : Fuite à tous les niveaux de la chaîne de l'or au Burkina



Source : Illustration par les auteurs

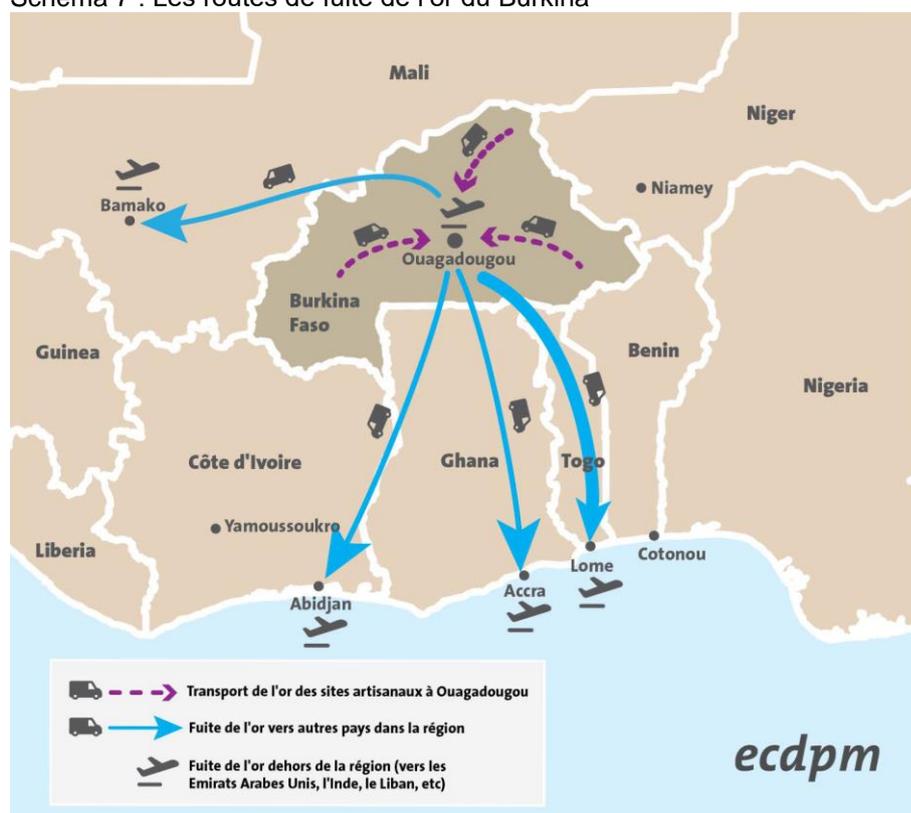
Éléments à retenir

Le commerce de l'or en Afrique de l'Ouest est un problème fondamentalement régional. Le Togo est largement reconnu comme une plaque tournante de la contrebande d'or. Le pays n'a pas de production notable d'or, pourtant, d'après un rapport de l'OCDE (2018 : 18), il a récemment déclaré une exportation de 48,7 tonnes. Une grande partie de l'or burkinabè quitte la région à travers le Togo, mais la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali sont d'autres canaux connus.

Il n'y a pas de chiffres fiables sur le commerce informel de l'or, seulement des estimations approximatives. Une partie de l'or rentre sur le marché formel après le passage de la frontière, mais

une quantité difficile à estimer est exportée intégralement de manière illégale vers les Émirats arabes unis, l'Inde, le Liban, la Suisse et d'autres pays acheteurs d'or (voir schéma 7).

Schéma 7 : Les routes de fuite de l'or du Burkina



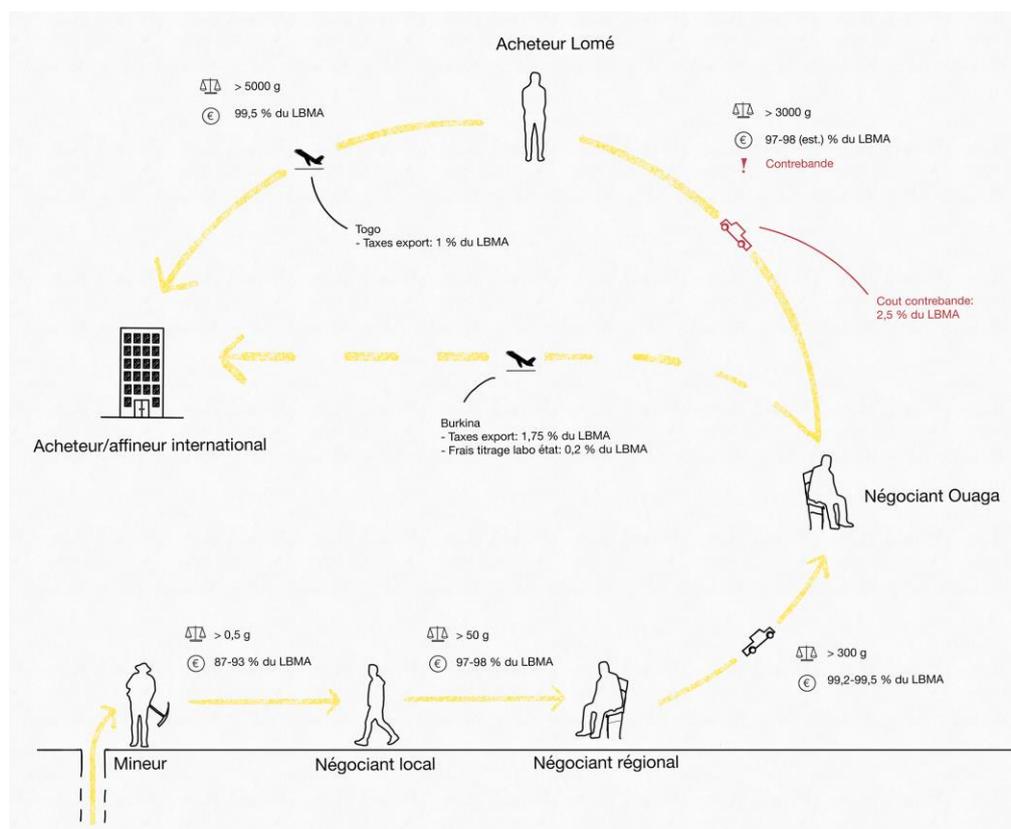
Source : Adapté de ARM 2016

Tableau 2 : Les taxes sur l'exportation de l'or au Burkina et Togo (en FCFA par kilo de l'or)

	Taxe	Exonérations	Autre taxes	Taxe totale (exonérations)	Bénéfices des comptoirs avant taxes
Burkina Faso	450 000	200 000 (ANEEMAS)	25 000 (BUMIGEB)	475 000 (225 000)	220 000 - 550 000
Togo	30 000 - 45 000				

Source : OCDE (2018)

L'or artisanal est utilisé comme monnaie d'échange intraçable et constitue un élément clé du commerce informel et de la contrebande dans la région. L'or artisanal est également utilisé pour le blanchiment d'argent, selon des schémas connus partout dans le monde (ICG, 2019 : 2). Les mineurs burkinabè peuvent recevoir un prix relativement élevé pour leur or à la source. En fait, selon ARM, une partie de l'or acheté par les marchands de Ouaga est vendue à perte à Lomé, en plus du coût de sa contrebande à travers la frontière (voir schéma 8). Plusieurs sources mentionnent également que certains trafiquants achèteraient même de l'or à un prix supérieur au prix du marché, surtout à l'est du pays, pour ensuite l'exporter clandestinement à des fins de blanchiment d'argent (Ibid. : 2 ; entretiens). Bien que l'ampleur de ces pratiques soit difficile à estimer, elle a un effet majeur sur la production d'or et affecte également la volonté des producteurs d'or d'accepter d'entrer dans un système formel et potentiellement moins rentable puisque le prix proposé par l'ANEEMAS sera plus bas, malgré son régime fiscal favorable.

Schéma 8 : La structure des paiements à différentes étapes dans la filière de l'or artisanale¹⁰

Source : Illustration par les auteurs, informations adaptées de ARM 2016

La forte demande d'or donne l'occasion aux commerçants de déplacer l'or au-delà de la frontière, même s'ils offrent des prix supérieurs à ceux de la LBMA (ARM 2016: 12). Selon certains analystes, cela leur permet d'avoir des devises étrangères à l'extérieur du pays sans avoir à payer d'impôt sur celles-ci. En outre, elles peuvent être utilisées pour acquérir des biens à moindre valeur qui, à leur tour, peuvent être introduits clandestinement dans le pays pour y être vendus à profit (Ibid.: 13). L'étendue de ce marché informel définit la faisabilité de toute intervention visant à réorienter le commerce de l'or à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

Les producteurs prennent des décisions commerciales et chercheront à vendre leur or au plus offrant. Les régimes publics ou privés offrant un prix inférieur pour l'extraction d'or ou de minéraux devront prendre ces dynamiques en compte.

Le préfinancement est une pratique courante parmi les acheteurs d'or : un prix sera fixé pour une certaine quantité d'or, garantissant ainsi leur droit à la production éventuelle. L'échange de produits chimiques tels que le mercure en tant que préfinancement est également courant au Burkina Faso.

Certains grands comptoirs privés comme la SOMIKA et la SAV'OR, qui ont toujours été étroitement associés au régime de Blaise Compaoré, sont soupçonnés d'avoir participé à la création de routes de contrebandes établies (Guéniat et White, 2015). Les tensions entre les communautés minières et ces comptoirs sont bien documentées (voir par exemple Werthmann, 2017 : 423; ICG, 2019 : 7). Bien qu'il n'existe aucune preuve documentée que ces guichets soient directement et systématiquement

¹⁰ Ceci est basé sur une étude instantanée réalisée en 2016. Bien que les différentes étapes reflètent la dynamique commerciale au Burkina, les prix réels ont tendance à varier.

impliqués dans l'utilisation des mécanismes de préfinancement, cela pourrait faire l'objet d'une enquête plus approfondie afin de trouver la source du commerce et de la contrebande du mercure, qui semblent quelque peu liés entre eux.

Au niveau de la sécurité, une interdiction générale de la contrebande sans fournir certaines alternatives peut être contre-productive. Par exemple, des groupes extrémistes ont obtenu le soutien des communautés locales en leur permettant de continuer la recherche d'or dans les zones où une interdiction a été mise en place ([Assanvo et al. 2019](#) : 9). Il existe donc un risque de nouvelle érosion de la confiance dans l'État.

Tout cela signifie que le marché de l'or artisanal comprend de nombreux intérêts commerciaux, allant des petits intermédiaires aux acheteurs d'or à grande échelle. Cela signifie également que l'or n'est pas simplement utilisé comme une marchandise, mais aussi comme une monnaie, ce qui semble avoir fait monter le prix payé près de la source. Pour amener le commerce de l'or artisanal burkinabè dans l'économie formelle, il ne suffira donc pas de se concentrer uniquement sur la production. Toute solution à long terme à la contrebande d'or doit tenir compte des facteurs régionaux d'incitation et d'attraction qui ont dominé le secteur depuis la libéralisation de l'extraction de l'or dans le pays. Il faut donc aborder ce problème de manière systémique, en tenant compte de sa complexité, de la diversité des acteurs impliqués et de la dynamique qui sous-tend les activités illicites. Cibler uniquement un acteur spécifique pourrait être contre-productif et avoir des conséquences négatives imprévisibles.

Encadré 1 : Questions non résolues sur les exportations d'or burkinabè

Les données sur les exportations d'or burkinabè et leur destination finale sont fragmentaires. Les chiffres sur les importations et les exportations donnent une partie de l'image des flux de l'or, mais ils soulèvent également d'autres questions quant à la façon dont l'or burkinabè quitte le pays.

La Déclaration de Berne semble avoir eu un effet sur l'or Burkinabè qui arrive en Suisse. Alors qu'en 2016, il y avait un écart de 6 tonnes entre les exportations burkinabè déclarées et les importations signalées en Suisse, les chiffres des années suivantes correspondent plus ou moins. Cela dit, il existe une différence significative entre ce que le Burkina Faso déclare en recettes d'exportation et en paiements d'importation de la part de la Suisse, le premier étant supérieur d'environ 200 millions de dollars à celui en 2017 et 2018.

En 2017, l'Inde a déclaré des importations de 10 tonnes de plus que le Burkina dans ses exportations vers le pays. Les estimations à partir de 2018 suggèrent un écart similaire d'environ 9 tonnes. Cela suggère qu'il y a une sous-déclaration significative du côté burkinabè. Il est intéressant de noter que l'Inde ne signale aucune importation du métal en provenance du Togo. Ces niveaux sont suffisamment élevés pour mériter des recherches plus poussées sur la façon dont l'or voyage après avoir quitté les frontières du Burkina (ou peut-être même avant) et où il aboutit.

En outre, les exportations togolaises vers les Émirats arabes unis et le Liban, considérées comme la principale destination de la contrebande d'or à la frontière, semblent correspondre plus ou moins à ces importations. Cela semble suggérer qu'au moins une part significative de l'or est finalement exportée via les canaux officiels.

En ce qui concerne le financement, selon l'étude réalisée par ARM, l'exportation d'or par le canal officiel vers le Togo coûte moins cher, soit 2,95% de la LMBA, le prix standard international (1,75% de la taxe à l'exportation burkinabè + 0,2% de la taxe de dosage + 1% de la taxe à l'exportation togolaise), que la contrebande où l'or sort du Burkina et utilise ensuite les canaux officiels au Togo qui représentent 3,5% du LMBA (2,5% du coût de la contrebande + 1% de la taxe à l'exportation togolaise). Cela suggère que l'or continue de circuler en dehors des canaux officiels et enregistrés, ce qui rend difficile la maîtrise de la précision de son déplacement. Cela mérite aussi des recherches plus poussées.

4. Conclusions : besoin d'une approche « bottom-up » de développement local

L'artisanat minier n'est pas seulement une question d'exploitation minière, mais également une question de développement rural. L'exploitation artisanale, plutôt que d'être seulement vue comme une source de recettes fiscales pour l'État ou une source de dégradation environnementale, devrait être considérée comme un vecteur de développement socio-économique ainsi qu'une activité économique importante dans les milieux ruraux.

Cependant, les politiques actuelles restent axées étroitement sur la valorisation de l'exploitation minière artisanale en la traitant comme une source potentielle de recettes fiscales d'un côté, et comme un facteur de risque de déstabilisation et de dégradation environnementale d'un autre. Il en résulte que peu d'attention est accordée à d'autres activités potentiellement à valeur ajoutée, comme l'affinage de l'or en Afrique de l'Ouest, ou l'adoption de politiques de contenu local afin que les services liés à l'exploitation minière artisanale puissent être développés, créant ainsi des liens avec l'exploitation minière industrielle¹¹.

La vaste étendue de l'exploitation minière artisanale dans le pays signifie qu'une solution rapide est impossible. Pour transformer le secteur, il est nécessaire d'adopter une approche « *bottom-up* » commençant au niveau local, qui évoluera d'un cas à l'autre en fonction des facteurs de l'économie et de la communauté locale (relations avec les autorités locales, rôle des chefs traditionnels, etc.) ; une approche qui lie les efforts de formalisation aux objectifs de développement local et rural, ainsi que le renforcement de la gouvernance locale dans les zones concernées par l'exploitation minière.

En considérant le secteur artisanal, pas simplement comme un problème, mais comme une activité économique viable dans les zones rurales, des **opportunités se présentent pour redéfinir le secteur** de manière à répondre aux défis du développement local. Ceci comprend :

- le réinvestissement des revenus miniers dans les activités économiques locales et le développement rural
- le développement et la promotion de nouvelles formes de services essentiels aux activités minières artisanales
- le renforcement de la gouvernance locale de l'exploitation minière, y compris la surveillance de l'environnement, les mesures de sécurité et la fiscalité locale
- l'établissement de couloirs d'artisanat minier avec un accès sécurisé et à long terme
- l'appui à une commercialisation à la fois rentable et équitable.

Gouvernance du secteur

L'absence quasi-totale de l'État dans les zones aurifères a entraîné la création d'un secteur pratiquement entièrement informel. Les dirigeants locaux ainsi que l'élite de Ouagadougou sont souvent fortement investis dans l'activité et le commerce informel de l'or est fortement ancré dans l'économie burkinabè. Toute tentative visant à transformer durablement le secteur de l'or nécessitera de prendre en compte les intérêts, enjeux et les motivations des différents acteurs de la filière.

¹¹ Le terme contenu local fait référence aux biens et services fournis par des producteurs ou des fournisseurs locaux. Plusieurs pays exigent un certain degré de contenu local autour des opérations minières afin de renforcer les capacités et de conserver plus de valeur dans l'économie locale.

La gouvernance locale est une lacune majeure dans la manière dont la question de l'exploitation de l'or est abordée au Burkina Faso. Une approche inclusive (*bottom-up*) est nécessaire pour habiliter légitimement les autorités locales à jouer un nouveau rôle dans et autour des opérations artisanales. L'État cherche à rétablir le contrôle d'une activité disparate dans le pays à un moment où il est confronté à des défis majeurs de contrôle territorial dans le Nord et à l'Est. Il est donc d'autant plus urgent de veiller à ce que toute initiative de réforme soit solidement ancrée au niveau local et contribue à la légitimité des autorités burkinabè dans les communautés elles-mêmes.

L'artisanat minier ne peut être considéré indépendamment de l'exploitation minière industrielle. L'équilibre entre la maximisation des recettes fiscales provenant de l'exploitation minière industrielle et la maximisation de l'impact socio-économique d'une activité qui –indirectement– touche la vie de plusieurs millions de personnes sera un élément essentiel pour le gouvernement et ses partenaires. La transformation durable du secteur à son avantage nécessitera probablement certaines concessions aux mineurs artisanaux, par exemple en termes de sécurité foncière (par exemple des couloirs d'artisanat minier), et / ou de services qui inciteront les communautés minières à changer leurs pratiques professionnelles et commerciales. Cela peut entrer en conflit avec la politique minière industrielle longuement privilégiée par l'État burkinabè.

L'exploitation minière artisanale est également un problème fondamentalement régional. Les frontières poreuses dans la sous-région font que l'or passe d'un pays à l'autre sans trop d'effort. Les chiffres des importations et des exportations montrent que le commerce de l'or en Afrique de l'Ouest est aussi opaque qu'élevé. Une harmonisation des politiques dans les pays de la région sera déterminante pour résoudre le problème de la contrebande¹². Il y a déjà des efforts au niveau de l'UEMOA pour répondre à cette problématique.

Tous les regards sont tournés vers les efforts du gouvernement pour reprendre le contrôle du secteur par le biais de l'ANEEMAS. Dans sa phase pilote, l'ANEEMAS se concentre sur la production et cherche à positionner l'État comme un acheteur d'or majeur sur un marché déjà peuplé. L'ANEEMAS ne peut remplir son mandat tout seul. Pour ré-encadrer les centaines de sites artisanaux du pays, un effort soutenu et coordonné sera requis, regroupant tous les organismes d'État concernés. Cela comprend notamment les forces de l'ordre, les services de l'environnement, les autorités locales, le système judiciaire burkinabè ainsi que les autorités douanières. Dans la phase de lancement de l'ANEEMAS il semble que des structures clés telles que l'ONASSIM, la BNAF et la BUNEE ont reçu une attention insuffisante.

Coordination des approches internationales

L'exploitation artisanale dans le pays est actuellement à un stade critique. L'État ainsi que la communauté internationale sont extrêmement conscients des risques de ne pas s'investir suffisamment dans le secteur. Plusieurs initiatives sont en cours, notamment le programme principal du gouvernement. **Alors que le secteur entre dans une phase d'accélération, la nécessité d'une coordination des efforts devient plus urgente.** Le partage d'informations de base entre différents partenaires n'a pas lieu systématiquement. À l'avenir, les PTF ont tout intérêt à coordonner leurs efforts, en cherchant à capitaliser sur l'avantage comparatif de chacun, en apportant une approche intégrée et en recentrant les efforts dans les domaines insuffisamment pris en compte (gouvernance locale, sécurisation, commercialisation et lutte antifraude, etc.).

¹² That would include, apart from security measures, harmonisation of tax policies in the different countries in an effort to not only eliminate the differences in tax rates, but also to make it a real alternative to smuggling. Stringent rules of currency repatriation and exchange controls which could prove a disincentive to trade formally should also be discussed at the regional level.

Bibliographie

- AMAP/UNEP. (2013) [Technical Background Report for the Global Mercury Assessment 2013](#). Arctic Monitoring and Assessment Programme, Oslo, Norway/UNEP Chemicals Branch, Geneva, Switzerland.
- ARM. (2016) [Supply chains of artisanal gold in West Africa: The study of the supply chain in two gold producing regions of Burkina Faso and Senegal \[version française\]](#). Alliance for Responsible Mining.
- Assanvo, W., Dakono, B., Théroux-Bénoni L., et Maïga, I. (2019) [Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma](#). Rapport sur l'Afrique de l'Ouest 26. Décembre 2019.
- Assemblée Nationale. (2016) [Commission d'enquête parlementaire sur la gestion des titres miniers et la responsabilité sociale des entreprises minières](#). Ouagadougou Septembre 2016. Assemblée Nationale, Burkina Faso.
- Bazillier, R. and Girard, V. (2020) The gold digger and the machine. Evidence on the distributive effect of the artisanal and industrial gold rushes in Burkina Faso. *Journal of Development Economics*, Vol 143, No. 102411.
- Bohbot, J. (2017) "[L'orpaillage au Burkina Faso : une aubaine économique pour les populations, aux conséquences sociales et environnementales mal maîtrisées](#)". *EchoGéo* [Online], 42 | 2017.
- Boisbouvier, C. (2019) [Sahel : «Aujourd'hui, les jihadistes se financent localement»](#). RFI. 11 decembre 2019.
- CIEDEL & Eau Vive. (2018) [Projet pilote de conception et promotion de pratiques vertueuses dans l'exploitation artisanale de l'or en Afrique de l'Ouest: Rapport d'étape au 31 décembre 2018](#).
- Côte, M. (2013a) [Brief: Managing Burkina Faso's gold rush](#). University of Edinburgh.
- Côte, M. (2013b). [What's in a Right? The liberalisation of gold mining and decentralisation in Burkina Faso](#). In *The land deals politics initiative working paper series*. The Hague: ISS.
- Guéniat, M. and White, N. (2015) [A golden racket: The true source of Switzerland's "Togoese" gold](#). A Berne Declaration Investigation. Lausanne, September 2015. Switzerland.
- Hubbard, G. (2014) [In Burkina Faso, getting children out of the gold mines](#). Blog. United Nations Children's Fund, Burkina Faso June 2014.
- Hunter M. (2018) [Curbing Illicit Mercury and Gold Flows in West Africa: Options for a Regional Approach](#). United Nations Industrial Development Organisation. Austria November 2018. Austria.
- INSD. (2017) [Enquête nationale sur le secteur de l'orpaillage \(ENSO\)](#). Institut national de la statistique et de la démographie. Ouagadougou Septembre 2017.
- ICG. (2019) [Getting a grip on central Sahel's gold rush \[version française\]](#) International Crisis Group, Report No. 282. Brussels November 2019.
- KidsRights. (2014). [Minors Not Miners: Hazardous Child Labour, with a focus on gold mining in Burkina Faso](#). KidsRights Foundation, April 2014.
- Lanzano, C. (2017) [Small-scale mining: Natural resources and development in Burkina Faso](#). The Nordic Africa Institute. Sweden 2017.
- Lewis, D., McNeill R. (2019). [How jihadists struck gold in Africa's Sahel](#). Reuters Special report. 22 November 2019.
- Lewis, D., McNeill R. and Shabalala, Z. (2019) [Gold worth billions smuggled out of Africa. Reuters exclusive](#). Nairobi April 2019.
- Luning, S. (2008) [Liberalisation of the gold mining sector in Burkina Faso](#). *Review of African Political Economy*, 35:117, 387-401, DOI: 10.1080/03056240802411016

- Martin, A. and de Balzac, H. (2017) [The West African El Dorado: Mapping the illicit trade of gold in Côte d'Ivoire, Mali and Burkina Faso](#). Partnership Africa Canada. Ottawa, Canada.
- Nikiéma, S. (2018) Document de vulgarisation du cadre légal applicable à l'exploitation artisanale au Burkina Faso: version abrégée. Projet Recherche-action pour l'or « propre ». IISD.
- O'Driscoll, D. (2017) [Overview of child labour in the artisanal and small-scale mining sector in Asia and Africa. K4D Helpdesk Report](#). Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- OCDE. (2018) Gold at the crossroads: [Assessment of the supply chains of gold produced in Burkina Faso, Mali and Niger](#) [version française] OCDE, Paris.
- Sangaré, O., Mundler, P., and Ouedraogo, L. (2016) [Institutions informelles et gouvernance de proximité dans l'orpaillage artisanal. Un cas d'étude au Burkina Faso](#). Revue gouvernance, Vol. 13, Issue 2, pp 53-73, 2016.
- Schipper et al. (2015) [Gold from children's hands: Use of child-mined gold in the electronics sector](#). SOMO, Amsterdam. November 2015, the Netherlands.
- Somda E. (2018) [Burkina Faso: the problem of gold smuggling](#) [version française]. WCO News, Focus: Illicit financial flows. World Customs Organisation.
- Stoeffler, Q. and Guirkinger C. (ongoing) Economic impact of artisanal gold mining in Burkina Faso. Istanbul Technical University, Faculty of Management.
- The Economist. (2019) [How West Africa's gold rush is funding the jihadists](#). November 14 2019 edition Dakar. The Economist.
- Werthmann, K. (2017) [The drawbacks of privatization: Artisanal gold mining in Burkina Faso 1986–2016](#). Resources Policy, Elsevier, vol. 52(C), pages 418-426.

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Intégration régionale
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Cette publication bénéficie du soutien structurel de la part des partenaires institutionnels de l'ECDPM: les Pays-Bas, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, et la Suisse.

ISSN1571-7577

ecdpm

Au service des politiques efficaces

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447