

ÉVALUATION DU CADRE DIRECTIF POUR L'EXPLOITATION MINIÈRE

Sénégal

décembre 2016



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

© 2016 The International Institute for Sustainable Development
Publié par l'Institut international du développement durable

L'Institut international du développement durable est une organisation indépendante à but non lucratif qui fournit des solutions pratiques au défi de l'intégration des priorités environnementales et sociales avec le développement économique. Nous rendons compte de négociations internationales, réalisons des recherches rigoureuses et amenons les citoyens, les entreprises et les décideurs à s'engager envers l'objectif commun de développement durable.

L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, et visé par l'alinéa 501(c)(3) de l'Internal Revenue Code des États-Unis. Il bénéficie de subventions de fonctionnement de base du gouvernement du Canada, qui lui sont versées par le Centre de recherche pour le développement international (CRDI), et de la province du Manitoba. Des fonds de projets lui sont accordés par différents gouvernements, au Canada comme à l'étranger, des organismes des Nations Unies, des fondations, des entreprises privées et des particuliers.



Le FIG est une organisation dirigée par ses membres, qui a pour but de fournir aux gouvernements nationaux engagés dans l'exploitation minière pour le développement durable l'opportunité de travailler collectivement pour atteindre leurs objectifs.

Elle se consacre à l'optimisation des avantages de l'exploitation minière pour atteindre la réduction de la pauvreté, la croissance inclusive, le développement social et la gérance environnementale.

Le FIG offre un espace unique de dialogue pour les gouvernements des 56 pays membres, les sociétés minières, les associations de l'industrie et la société civile.



Siège de l'IISD
111 avenue Lombard
Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

iisd.org
 [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)

IGF / IISD Ottawa bureau
1100-220 avenue Laurier Ouest
Ottawa, Ontario
Canada R3B 0T4

IGFMining.org
 [@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

Évaluation du cadre directif pour l'exploitation minière : Sénégal

décembre 2016

Écrit par Alec Crawford, Patricia de la Cueva Bueno and Clémence Naré

Référence recommandée:

Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF). (2016). *Évaluation du cadre directif pour l'exploitation minière : Sénégal*. Winnipeg: IISD.

Secrétariat hébergé par 

Secrétariat financé par





À PROPOS DE LA SÉRIE DE RAPPORTS D'ÉVALUATION DU CADRE DIRECTIF POUR L'EXPLOITATION MINIÈRE

Grâce au soutien du gouvernement du Canada, le Forum intergouvernemental des mines, des minéraux, des métaux et du développement durable (FIG) accompagne les États membres volontaires dans l'évaluation de la mise en œuvre de pratiques conformes au Cadre directif pour l'exploitation minière du FIG. Suite au succès des premières évaluations menées en 2014 en République dominicaine, à Madagascar et en Ouganda, le FIG entreprendra trois ou quatre évaluations par année, en réponse aux demandes de ses membres.

Le processus d'évaluation du Cadre directif comporte deux étapes principales. D'abord, l'équipe d'évaluation du Cadre directif évalue les lois, politiques, conventions et cadres administratifs nationaux, régionaux et internationaux pertinents portant sur le développement et la gestion de l'activité minière et des ressources minérales sur la base des six champs thématiques du Cadre directif : l'environnement juridique et politique, l'optimisation des retombées financières, l'optimisation des retombées socioéconomiques, la gestion environnementale, la transition post-minière et l'exploitation minière artisanale et de petite taille (ASM). Les travaux qui requièrent l'intervention de diverses parties prenantes reposent sur des recherches documentaires et de terrain. L'évaluation identifie les principales forces, faiblesses et lacunes dans la législation et les politiques minières du pays, par rapport aux bonnes pratiques internationales promues dans le Cadre directif, ce qui permet de mesurer le degré de préparation de l'État membre à la mise en œuvre du Cadre directif par le biais des mesures gouvernementales existantes. Sur la base de ces résultats d'évaluation, la deuxième étape consistera à travailler avec chacun des États membres participants à l'élaboration d'un programme de renforcement des capacités portant sur les principales faiblesses et lacunes, afin que ces compétences et compréhension améliorées des enjeux identifiés renforcent la législation et les politiques nationales, pour ainsi soutenir la contribution du secteur minier au développement durable.

Ce rapport présente l'évaluation réalisée au Sénégal, et vise à : aider le gouvernement à orienter ses efforts de mise en œuvre du Cadre directif, définir les programmes de renforcement des compétences et prévoir le suivi des progrès dans le temps. Les auteurs souhaitent remercier leurs collègues du gouvernement du Sénégal, notamment au ministère de l'Industrie et des Mines (MIM), pour leur aide et leur soutien dans le cadre de ce projet. Un remerciement particulier à Rokhaya Samba, Directrice de la prospection et de la promotion minière (DPPM) pour son aide précieuse dans la réalisation de cette évaluation.

Traduction du rapport depuis l'anglais réalisée par Isabelle Guinebault.



RÉSUMÉ

Cette évaluation, réalisée par le Forum intergouvernemental des mines, des minéraux, des métaux et du développement durable (FIG) et ses partenaires de l'Institut International du Développement Durable (IISD) entre avril et août 2016 grâce au soutien du gouvernement du Canada, évalue le cadre légal et politique du secteur minier au Sénégal, et la capacité du pays à mettre en œuvre le Cadre directif pour l'exploitation minière développé par le Forum intergouvernemental des mines, des minéraux, des métaux et du développement durable (FIG). Cette évaluation repose sur une recherche documentaire approfondie et une visite de terrain de 10 jours au Sénégal durant laquelle l'équipe du projet a rencontré de nombreuses parties prenantes du gouvernement, de la société civile, des organisations internationales et du secteur privé. L'étape de l'évaluation du projet s'achève avec ce rapport.

L'équipe d'évaluation a identifié les **principales forces** suivantes dans les lois et politiques minières du Sénégal :

1. Le processus de délivrance des permis est clairement établi par le Code minier ; il exige, pour l'octroi de la plupart des permis, la réalisation d'études d'impact environnemental et social (EIES), et implique la consultation des communautés.
2. Les recettes minières du gouvernement sont générées grâce à une combinaison d'impôts sur les sociétés, de redevances compétitives, de frais afférents aux permis et d'accords de copropriété.
3. Le ministère dispose de capacités pour négocier les contrats miniers, grâce à son expérience et à l'adoption d'un Accord-type pour l'exploitation minière utilisé dans le cadre des négociations.
4. Le processus de délivrance des permis inclut également la planification et la mise en œuvre de la réhabilitation des sites miniers après l'exploration et l'exploitation ; des garanties financières doivent être établies pour veiller à ce que les coûts de clôture soient couverts.
5. L'exploitation minière artisanale et de petite taille est encadrée par le Code minier et la déclaration de Politique minière, et d'importants efforts sont en cours pour formaliser ces activités par le biais de cartes d'orpailleur, de couloirs définis pour l'orpaillage traditionnel et de comptoirs d'achat.

Les **principales faiblesses et lacunes** suivantes ont également été identifiées :

1. Les investissements limités freinent la génération et la distribution d'informations géologiques. L'absence d'une base de données en ligne empêche la mise à disposition des informations stockées par l'administration minière à un public plus large d'experts et de non-experts.
2. Aucun montant du fonds de péréquation (établi par le Décret n° 2009-1334) n'est parvenu aux communautés locales ; les bénéfices tangibles pour le développement local restent largement confinés à ceux convenus dans les contrats miniers.
3. Les généreuses exemptions fiscales accordées aux détenteurs de permis au titre du Code minier de 2003 réduisent les recettes du gouvernement ainsi que les retombées financières pour la population sénégalaise. Elles soutiennent également le sentiment que les intérêts et les besoins du secteur privé priment sur ceux des communautés affectées par les mines.
4. Les capacités de surveillance, d'effectuer des tests, d'application et de sanction dans le cadre de la gestion environnementale et de la clôture des mines restent faibles.
5. L'exploitation minière artisanale informelle (et l'utilisation connexe du mercure et le travail des enfants) reste très répandue malgré les efforts de réglementation, ce qui s'explique principalement par la présence de travailleurs migrants qui opèrent en dehors de tout contrôle gouvernemental.


TABLEAU 1 : PRINCIPALES FORCES ET FAIBLESSES DANS CHACUN DES CHAMPS THÉMATIQUES DU CADRE DIRECTIF

CHAMP THÉMATIQUE DU CADRE DIRECTIF	NIVEAU DE PROGRÈS	FORCES	FAIBLESSES
Contexte juridique et politique	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> • L'information géologique existe, elle est publiquement disponible. • Le projet de nouveau Code minier dont la révision participative vient d'être adoptée en Conseil des Ministres ; il sera soumis prochainement à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, la déclaration de politique minière est en cours d'élaboration. • Le processus de délivrance des permis est clair et transparent. • Le Code et les normes miniers portent sur tous les aspects de l'activité minière, de la prospection à la clôture. • La consultation des communautés est obligatoire dans le cadre des évaluations d'impact environnemental et social. • Le processus d'évaluation inclut l'évaluation des impacts sociaux, économiques et environnementaux. • Les entreprises minières doivent développer un plan approprié de clôture de la mine dans le cadre de la demande de permis, et prévoir des fonds suffisants pour sa mise en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les investissements restreints limitent la génération et la distribution des informations géologiques. • Les acteurs de la société civile considèrent la procédure de consultation des communautés menée pendant les processus d'études d'impact comme insuffisante. • Certaines organisations de la société civile et de l'activité minière artisanale considèrent qu'elles n'ont été consultées que très tardivement lors de la révision du Code minier et de la Politique minière ; une consultation plus précoce leur aurait permis de contribuer de manière plus approfondie et systématique à cet exercice.
Optimisation des retombées financières	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> • Les recettes minières générées proviennent d'une combinaison d'impôts, de redevances, de frais et de la propriété partielle des opérations. • La transparence et la facilité ont été renforcées par le transfert des dispositions fiscales pertinentes dans le Code général des impôts. • Le gouvernement dispose des capacités pour négocier les accords miniers avec les investisseurs. • Un Accord-type pour l'exploitation minière oriente et normalise la négociation des contrats. • Les exemptions fiscales contribuent à attirer l'investissement dans le secteur minier sénégalais. • Le développement du secteur minier du Sénégal est un point central de la stratégie nationale de développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les exemptions fiscales généreuses accordées aux détenteurs de permis miniers réduisent les recettes du gouvernement, et donc des avantages financiers disponibles pour la population. • Le gouvernement dégage peu de recettes du secteur minier artisanal et de petite taille, car ce sous-secteur demeure largement informel ; avec pour conséquence un faible niveau de financement dirigé vers ce secteur. • Le Code minier et le Code des impôts ne contiennent pas de dispositions relatives à la volatilité des prix des ressources minières. • Les avantages concrets pour le développement local découlant de ce secteur sont limités à ceux venant des entreprises elles-mêmes, plutôt que de l'État grâce au budget national.



CHAMP THÉMATIQUE DU CADRE DIRECTIF	NIVEAU DE PROGRÈS	FORCES	FAIBLESSES
Optimisation des retombées socio-économiques	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> Des mécanismes existent pour le transfert des recettes minières (20 % des redevances et frais) vers les investissements sociaux dans les communautés affectées. Les accords miniers conclus avec les grandes entreprises minières incluent des dispositions relatives à l'obligation pour l'entreprise d'investir un montant négocié pour le compte du développement local. Il existe des exemples positifs de collaboration entre les détenteurs de permis et les autorités locales pour mettre les investissements sociaux en adéquation avec les besoins locaux et régionaux. 	<ul style="list-style-type: none"> À ce jour, pas un centime du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales créé par le décret n° 2009-1334 n'est parvenu aux communautés locales. La participation des communautés locales dans la définition des besoins en investissement social est limitée.
Gestion environnementale	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> Les candidats à un permis minier d'exploitation ou de concession minière ou d'autorisation de petite mine sont tenus de mener une évaluation d'impact environnemental et social (EIES) dans le cadre de leur demande, et un comité technique examine les EIES avant de délivrer le certificat de conformité environnemental qui complète la demande de permis minier. D'autres lois, politiques et conventions nationales et internationales – relatives à l'eau, la forêt, la biodiversité – sont en vigueur et complètent les clauses et obligations environnementales contenues dans les lois et politiques minières. 	<ul style="list-style-type: none"> Les capacités institutionnelles de contrôle et de surveillance de l'environnement, et de gestion des risques (gestion des priorités) dans les opérations minières sont limitées. La faiblesse des capacités d'application de la loi et de contrôle contribue à une dégradation significative de l'environnement et aux problèmes de pollution dans les zones d'exploitation aurifère artisanale et informelle. Des lignes directrices ou bonnes pratiques sectorielles concernant la gestion des déchets, des résidus et des effluents identifiées à l'échelle internationale n'ont pas été intégrées dans la mise en œuvre des lois nationales
Transition post-minière	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> Le Code minier inclut l'obligation de réhabiliter les sites miniers, et un plan de réhabilitation est exigé dans le processus d'EIES. Au titre du cadre réglementaire actuel, des garanties financières sous forme d'un fonds de réhabilitation sont exigées. Les communautés doivent être consultées quant au plan de clôture dans le cadre du processus d'EIES. Au titre du nouveau Code minier, la réhabilitation des sites explorés mais non exploités sera obligatoire. 	<ul style="list-style-type: none"> La gestion des risques et la mise en œuvre et la surveillance des plans de clôture des mines restent faibles. Les coûts de réhabilitation sont souvent sous-estimés. Le cadre réglementaire ne contient pas de dispositions spécifiques sur les phases de transition et de clôture des mines régies par la législation antérieure au Code minier actuel (2003).



CHAMP THÉMATIQUE DU CADRE DIRECTIF	NIVEAU DE PROGRÈS	FORCES	FAIBLESSES
Exploitation minière artisanale et de petite taille	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement poursuit ses efforts de réglementation de l'exploitation minière artisanale. • Des organisations et associations de mineurs artisanaux ont été mises en place dans toute la région de Kédougou, au sud-est du Sénégal. • Les conflits entre les mineurs artisanaux et les grandes entreprises minières sont en baisse. • Des programmes de formation des mineurs ont été mis en place pour réduire l'impact social et environnemental de l'activité artisanale. • Le gouvernement cherche à renforcer la transparence, la légalisation et la réglementation/formalisation de la collecte et de la gestion des recettes de l'activité minière artisanale. • Les détenteurs d'une carte d'orpailleur s'engagent à respecter un ensemble d'obligations. • Les politiques de développement rural et de création d'emplois encouragent l'exploitation artisanale. • La promotion d'une exploitation artisanale durable respectueuse de l'environnement à travers la réalisation de projets équitables avec l'appui d'organisations non gouvernementales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le secteur minier artisanal demeure très largement informel. • Les migrants des pays voisins continuent d'affluer et d'agir illégalement, en dehors des couloirs définis, en utilisant des techniques bon marché désastreuses pour l'environnement local. • L'usage de mercure dans le traitement de l'or reste très répandu, et il est utilisé sans équipement de protection adéquat. • Le travail des enfants reste très répandu dans l'exploitation minière artisanale. Toutefois, au titre du nouveau code, le travail des enfants sera interdit sur l'ensemble des activités minières. • La santé des femmes est compromise, car beaucoup d'entre elles interviennent dans les processus de traitement au mercure des activités minières artisanales • Les exploitants nationaux ont le sentiment que les intérêts des grandes entreprises priment sur les moyens de subsistance et les droits des locaux, ce qui génère des tensions. • Le gouvernement dégage des recettes marginales du secteur informel. • Les initiatives visant à améliorer l'épargne chez les mineurs artisanaux, à établir des formes acceptables de financement pour leurs opérations, et à encourager l'investissement responsable dans le secteur artisanal sont très limitées.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
SÉNÉGAL : LE CONTEXTE NATIONAL	2
Le Contexte Économique	3
Le Contexte Environnemental.....	4
SÉNÉGAL : LE CONTEXTE MINIER	5
SÉNÉGAL : LES PRINCIPALES LOIS ET POLITIQUES NATIONALES	7
La législation et les politiques nationales	7
Les engagements internationaux	9
ÉVALUATION : LE SÉNÉGAL ET LE CADRE DIRECTIF POUR L'EXPLOITATION MINIÈRE	11
L'environnement juridique et politique	11
L'optimisation des retombées financières	16
L'optimisation des retombées socio-économiques.....	21
La gestion environnementale	24
La transition post-minière.....	26
L'exploitation minière artisanale et de petite taille.....	28
ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES	33
RECOMMANDATIONS	36
Domaine prioritaire n°1 : la transition post-minière	36
Domaine prioritaire n°2 : l'optimisation des retombées socio-économiques.....	37
Domaine prioritaire n°3 : la gestion environnementale.....	37
RÉFÉRENCES	38
ANNEXE : PRINCIPALES PARTIES-PRENANTES	40
ANNEXE : LISTE DES LOIS ET POLITIQUES EXAMINÉES	41



ACRONYMES

CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CIMM	Conseil international des mines et métaux
DMG	Direction des mines et de la géologie
DPPM	Direction de la prospection et de la promotion minière
EIE	Évaluation d'impact environnemental
EIES	Études d'impact environnemental et social
IGF	Forum intergouvernemental des mines, des minéraux, des métaux et du développement durable
IISD	Institut international du développement durable
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
MIM	Ministère de l'Industrie et des Mines
NU	Nations Unies
PSE	Plan Sénégal émergent
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine



INTRODUCTION

Le secteur minier est un pilier de l'économie du Sénégal, et il devrait jouer un rôle significatif dans la poursuite du développement social et économique du pays. Sur le plan législatif et politique, la gouvernance du secteur s'est vue renforcée grâce aux énormes progrès accomplis ces dernières années. En 2013, le pays est devenu un candidat solide à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), et envisage être en pleine conformité avec ses principes d'ici la fin 2016. Le gouvernement révisé actuellement son Code minier, et est en train d'élaborer sa politique minière, tous deux devant être adoptés début 2017. Le gouvernement a également élaboré et adopté une convention minière modèle ou accord-type servant de guide pour les négociations entre l'État et les entreprises minières. Il consacre également d'importants efforts en faveur de la légalisation et de la réglementation du secteur minier artisanal et de petite taille. Des difficultés persistent, principalement l'application, sur le terrain, des lois et des politiques existants.

Sur la base du Cadre directif pour l'exploitation minière du FIG, ce rapport d'évaluation présente d'abord le contexte du développement national, le secteur minier et l'état de la législation, puis met en lumière les principales forces, faiblesses et lacunes dans les politiques et législations minières du Sénégal, à travers les six champs thématiques du Cadre directif. L'évaluation a été réalisée par le FIG en 2016, avec l'IISD et grâce au soutien d'ESSA Technologies, grâce à la méthodologie suivante :

- Recherche documentaire, notamment un examen approfondi des lois, politiques et réglementations minières du Sénégal, ainsi que de la littérature pertinente sur le secteur : avril – juin 2016.
- Visite à Dakar et consultations avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé : 13 – 22 juin 2016.
- Visite de terrain à Grande Côte Operations SA, à Diogo : 14 juin 2016.
- Préparation du rapport d'évaluation : juin – août 2016.
- Parachèvement du rapport d'évaluation final : août 2016.



SÉNÉGAL : LE CONTEXTE NATIONAL

Le Sénégal est le pays le plus à l'ouest du continent africain. Il est bordé par la Mauritanie au nord, le Mali à l'est, et la Guinée-Conakry et la Guinée-Bissau au sud et l'Océan atlantique à l'Ouest. Le littoral du pays est divisé par la Gambie, qui est enclavée à l'intérieur des frontières du Sénégal. Dakar est la capitale du Sénégal.

D'après le dernier rapport sur le développement humain (RDH) des Nations Unies (Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD], 2015), le Sénégal est un pays dont l'indice de développement humain (IDH) 2015 est faible. Le pays arrivait à la 170ème place sur 188 pays, ce qui le place au même niveau de développement que le Soudan du Sud et l'Afghanistan (UNDP, 2015). L'espérance de vie moyenne y est de 66,5 ans – les femmes vivant plus longtemps que les hommes (68,3 années contre 64,5 ans) – ce qui signifie que les Sénégalais vivent en moyenne plus longtemps que leurs voisins sub-sahariens (en moyenne 58,5 ans, UNDP, 2015). Cependant l'éducation reste un point faible : si en Afrique sub-saharienne les enfants vont à l'école pendant 5,2 ans en moyenne, au Sénégal ce chiffre retombe à 2,5 ans (UNDP, 2015). Pour les filles, la situation est encore pire : les jeunes filles Sénégalaises passent en moyenne à peine 1,8 ans à l'école (UNDP, 2015). Le Revenu national brut (RNB) par habitant est également en dessous de la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne (2 739 USD au Sénégal, contre 3 363 USD), les hommes gagnant sensiblement plus que les femmes (2 739 USD contre 1 657 USD pour les femmes) (UNDP, 2015). Toutefois, il convient de noter que des progrès ont été réalisés : l'IDH du pays s'est amélioré depuis 1990, tout comme l'espérance de vie à la naissance, bien que les années de scolarisation moyennes et le RNB par habitant aient connu une stagnation au cours des dernières années (voir tableau 2).

TABLEAU 2 : TENDANCE DE L'INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN (IDH) DU SÉNÉGAL (PNUD), 1990-2014

	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
IDH	0,367	0,380	0,456	0,458	0,461	0,463	0,466
Espérance de vie à la naissance	57,2	57,8	64,1	64,8	65,4	66,0	66,5
Durée moyenne de scolarisation (en années)	2,2	1,9	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
RNB par habitant (\$ PPA 2011)	1 789	1 878	2 159	2 138	2 146	2 158	2 188

Source : UNDP, 2015

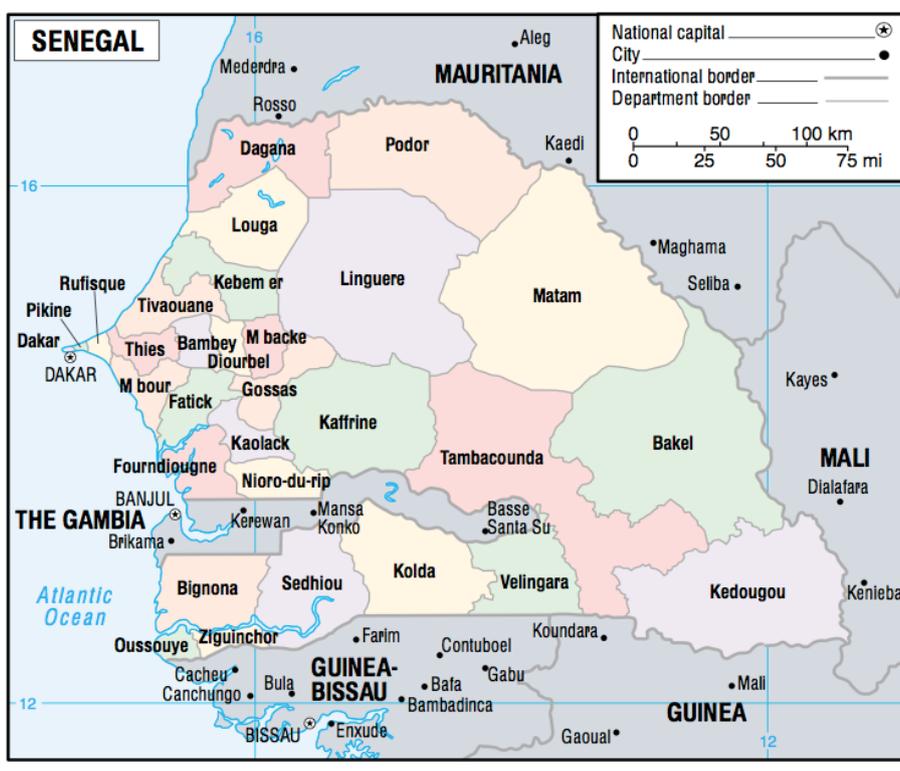
Le Sénégal a une population de 14,5 millions d'habitants ; près de la moitié (43,5 %) vit en ville (UNDP, 2015). La population est jeune (18,2 ans en moyenne) et son taux de croissance est élevé (2,9 % par an) ; d'ici à 2030, la population du Sénégal devrait avoisiner les 22 millions (UNDP, 2015). Malgré l'existence d'une législation nationale et la signature de conventions internationales sur la protection des droits de l'enfant, près d'un quart des enfants (âgés de 5 à 14 ans) travaille, notamment en grand nombre dans le secteur minier (CIA, 2016). Finalement, plus de la moitié de la population (51,9 %) souffre de pauvreté multidimensionnelle, telle qu'elle est mesurée par les Nations Unies (UNDP, 2015).



Les dépenses du Sénégal en matière de santé et d'éducation sont faibles, mais largement similaires aux moyennes des pays d'Afrique sub-saharienne : les dépenses en matière de santé représentent 4,2 % du PIB (contre 5,6 % en moyenne en Afrique sub-saharienne), et les dépenses en matière d'éducation représentent 5,6 % du PIB (contre 5,1 % en moyenne en Afrique sub-saharienne). Le Sénégal jouit de meilleurs niveaux d'égalité entre les sexes que la plupart des pays africains, tandis que les inégalités en termes de revenus sont similaires aux moyennes des pays africains (UNDP, 2015).

LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

L'économie du Sénégal repose largement sur ses ressources naturelles. L'agriculture concentre 77 % de la main d'œuvre, et produit principalement des arachides, du millet, du maïs, du sorgho, du riz, du coton, du bétail et du poisson (UNDP, 2015 ; CIA, 2016). Les produits agricoles font également partie des principales exportations du pays, en plus des phosphates, des engrais et autres ressources naturelles minières (CIA, 2016).



Administrative Departments

FIGURE 1 : CARTE DE SÉNÉGAL

Source: Perry-Castaneda Library Map Collection, <http://www.lib.utexas.edu/maps/Sénégal.html>

Le Produit intérieur brut (PIB) du Sénégal était de 36,7 millions USD en 2015, et il devrait connaître une croissance de 6,5 % cette année (CIA, 2016). Le secteur agricole représente 17 % du PIB du pays, les services 59 %, et l'industrie 24 % ; les principales industries sont la construction et les mines, et le tourisme est un secteur important des services (CIA, 2016). En plus de l'exploitation minière, l'exploration pétrolière et gazière offshore est en cours de développement. Le Sénégal et le Ghana ont les plus bas niveaux de corruption d'Afrique occidentale, et la perception publique de la corruption continue de baisser (Transparency International, 2015).



LE CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL

Le Sénégal est situé à l'extrémité occidentale du Sahel. L'ouest du pays, près de la côte, est fait de basses plaines onduleuses, tandis que l'est et le sud-est abritent des basses montagnes. Le climat est chaud et humide ; la saison des pluies s'étend de mai à novembre (bien que la pluie soit de plus en plus irrégulière, peut-être en raison du changement climatique) et la saison sèche (décembre à avril) est marquée par les vents chauds et secs de l'Harmattan venant du Sahara (CIA, 2016). En plus des ressources minières du pays, la pêche est un secteur clé, tout comme les forêts, qui couvrent encore près de la moitié du territoire (43,6 %) (CIA, 2016 ; World Bank, 2015). Le taux de déforestation reste assez faible : entre 2000 et 2011, le pays n'a perdu que 0,5 % de sa couverture forestière (World Bank, 2015). Les principaux défis environnementaux incluent les inondations saisonnières et les sécheresses périodiques, le braconnage qui met en danger la vie sauvage, le surpâturage, l'érosion des sols, la désertification, et la surpêche (CIA, 2016). Les Nations Unies estiment que 16 % de la population du pays vit sur des terres dégradées (UNDP, 2015). Début 2016, près d'un quart du territoire du pays est officiellement passé sous la protection des zones spéciales de conservation (World Bank, 2015).



SÉNÉGAL : LE CONTEXTE MINIER

L'industrie minière est un secteur important en pleine croissance de l'économie sénégalaise. S'il ne représente qu'à peine plus de 4 % de l'économie nationale et ne génère qu'un pour cent (1 %) de l'emploi national, il représente près de 20 % des exportations et constitue une source importante d'investissement direct étranger (BOS, 2016). Le secteur minier est un pilier essentiel du plan national de développement, et grâce à la mise en œuvre d'une série de projets pilotes (voir plus bas) et à la croissance continue de la demande de minerais, le gouvernement espère développer sa production de manière significative, créer des emplois, et attirer davantage d'investissement étranger (BOS, 2016).

Actuellement, des opérations minières de grande envergure ont lieu au Sénégal, pour extraire de l'or, du phosphate, des minéraux lourds et des matériaux de construction, mais également pour produire du ciment ; un autre projet concernant le minerai de fer pourrait voir le jour.

Les gisements d'or du Sénégal se trouvent dans le sud-est du pays, dans la région de Kédougou près des frontières de la Guinée et du Mali. À ce jour il n'existe qu'une mine d'or à l'échelle industrielle exploitée par Teranga Gold, une entreprise canadienne. Cette mine est en exploitation depuis 2009, et devrait produire encore pendant 13,5 ans compte tenu de la production actuelle et des réserves avérées et probables (Teranga, 2016). Le gouvernement détient 10 % des parts de la concession minière, et engrange des recettes grâce aux impôts, aux redevances et aux dividendes. Des activités d'exploration et d'exploitation de l'or sont également en cours dans la région de Massawa, où Randgold Resources, une entreprise minière sud-africaine mène une étude de faisabilité pour l'exploitation de ressources en or estimées à 3 millions d'onces ; et dans le périmètre de Mako où Toro Gold Ltd a récemment parachevé une étude de faisabilité et une évaluation d'impact social et environnemental avant d'avoir le droit de commencer les opérations.

Les gisements de phosphates sont situés le long de la frontière nord de la Mauritanie, dans les régions du centre du Sénégal (Thiès, Diourbel, Louga) et dans l'ouest de la Casamance, au sud de la Gambie (BOS, 2016). C'est dans la région de Matam, dans le nord-est, que se trouvent les plus grands gisements : les réserves avérées représentent 40 millions de tonnes métriques, et les réserves estimées 100 millions de tonnes métriques (DMG, 2013). La concession minière de la région est détenue par la SOMIVA (la Société minière de la vallée du fleuve Sénégal). Dans le cadre de son plan de développement national, le gouvernement compte mener également un projet minier pilote dans les phosphates, et espère ainsi accroître sa production pour devenir l'un des trois principaux producteurs africains de phosphates d'ici 2023 (BOS, 2016).

Les minéraux lourds – notamment le zircon, l'ilménite, le rutil et le leucoxène – sont extraits des sables côtiers au nord-est de Dakar, sur la côte Atlantique du Sénégal. Grande Côte Operations SA (GCO), une entreprise minière franco-australienne, a débuté les opérations en 2003, et la durée de



production de la mine est estimée à 25 ans (DMG, 2013). Pendant toute sa durée de production, la mine devrait ainsi générer (en plus de l'investissement initial de 520 millions USD) : 6 milliards CFA (approximativement 10 millions USD) par an en redevances ; 75 milliards CFA (approximativement 120 millions USD) en recettes d'impôts ; et 1 000 emplois, principalement au bénéfice des locaux. Grâce à ces opérations à grande échelle, GCO est devenue le troisième producteur mondial de ces minéraux (DMG, 2013). GCO a en outre rénové et allongé la ligne de train existante entre le site de la mine et le port.

En plus de ces opérations minières de grande envergure, le Sénégal compte trois producteurs de ciment qui détiennent des concessions minières de calcaire et d'argile. Il s'agit des entreprises Sococim Industries, Dangote Cement Sénégal et des Ciments du Sahel. La production de ciment soutient principalement le secteur national du bâtiment.

Dans le cadre du Plan Sénégal émergent (PSE), l'un des projets phares d'exploitation de gisements de minerai de fer est à l'étude dans la région de Falémé, au sud-est du pays. Les réserves importantes de la région avaient attiré le géant international de l'acier Arcelor Mittal, mais l'entreprise a suspendu le projet et s'en est finalement retiré après la crise économique mondiale. Le gouvernement a relancé le projet, et à ce titre de nouveaux investisseurs se sont intéressés au projet. L'objectif est d'accroître la production de 15 à 25 millions de tonnes métriques d'ici à 2020 (BOS, 2016). Les retombées pourraient être significatives d'après les estimations du gouvernement : 600 milliards de francs CFA (970 millions USD) d'investissement étranger, 18 000 emplois créés et 700 milliards de francs CFA (1.1 milliards USD) d'exportations (BOS, 2016).



SÉNÉGAL : LES PRINCIPALES LOIS ET POLITIQUES NATIONALES

Le Sénégal est l'une des démocraties les plus stables d'Afrique ; depuis longtemps, les élections y sont menées librement, le pays participe activement aux opérations internationales de maintien de la paix et joue un rôle prépondérant dans les efforts de médiation régionaux. Le système de droit civil du pays s'inspire de celui de la France. Le Président Macky Sall, un géologue de formation et ancien Ministre des Mines, a été élu en 2012 ; son mandat de sept ans prendra fin en 2019 et il pourra alors se représenter pour un second mandat.

Les principales lois, politiques et réglementations qui régissent le secteur minier du Sénégal sont les suivantes :

LA LÉGISLATION ET LES POLITIQUES NATIONALES

- La quatrième **Constitution de la République du Sénégal** a été adoptée suite à un référendum national en 2001. Elle garantit les droits des citoyens à un environnement sain, mais ne fait pas référence à l'utilisation et à la propriété des ressources naturelles, à la gestion de l'environnement ou au développement durable.
- Le **Code minier de 2003, promulgué par la loi n°2003-36 du 24 novembre 2003 et son décret de mise en œuvre (décret n°2004-647 du 17 mai 2004)** régit les activités minières et extractives au Sénégal. Il présente le cadre juridique relatif à la propriété des ressources minérales, aux droits miniers, à la propriété foncière et son usage, aux types de minéraux assujettis à la réglementation et à leurs régimes juridiques, ainsi qu'au système de délivrance des autorisations et permis pour la prospection, la recherche et l'exploitation des ressources minières au Sénégal. Le Code établit un système de délivrance des autorisations et permis par le biais duquel les candidats peuvent demander et obtenir des autorisations de prospection, des permis d'exploration et/ou d'exploitation, des concessions minières, ainsi que des autorisations pour l'exploitation artisanale d'une mine, d'une petite mine, de carrières ou pour toute autre activité extractive. Il fixe les droits et les obligations des détenteurs de permis et de l'État, et inclut des mesures incitatives spéciales accordées aux détenteurs de permis durant les phases d'exploration et d'exploitation, qui prennent surtout la forme d'exemptions fiscales spécifiques. Le Code fixe également des prescriptions en matière d'évaluation de l'impact environnemental.



Le gouvernement a adopté en Conseil des ministres le projet de nouveau Code minier qui passera en examen au parlement. Les principales innovations attendues du nouveau Code minier incluent : le déplacement des dispositions fiscales relatives aux activités minières dans le Code général des impôts ; la modification du système de délivrance des permis, principalement par l'abrogation des concessions minières du Code (afin d'éliminer la confusion avec les permis d'exploitation) ; l'augmentation des frais de demande d'un permis ou droits d'entrée ; l'augmentation et la variation du taux de la redevance minière ; le renforcement de la législation relative à la répartition des recettes au niveau local, à la restauration des mines et aux garanties financières pour la clôture des mines ; l'inclusion du respect des principes de l'ITIE ; la simplification de la terminologie propre à l'exploitation minière ; le renforcement de la législation relative aux sanctions et à la révocation des permis en cas de violation ; la création de zones promotionnelles pour encourager les investissements dans les périmètres à fort potentiel minier ; ainsi que la réorganisation du Programme social minier (PSM) en programme d'appui au développement.

- La déclaration de **Politique minière** (2003) présente l'objectif principal du gouvernement qui consiste à attirer l'investissement étranger dans le secteur minier et à créer des conditions plus favorables pour que le secteur contribue au développement durable. Elle reconnaît l'importance économique des activités minières et la nécessité de promouvoir le développement harmonieux du secteur par le biais d'efforts ciblés et d'un renforcement des capacités dans divers domaines : juridique, institutionnel, technologique, scientifique et cadastral. Les principales priorités de la Politique de 2003 sont :
 - L'amélioration du cadre juridique relatif aux activités minières au Sénégal, notamment l'adoption d'un nouveau code minier (2003) ;
 - L'amélioration de la collecte et de la gestion des données géologiques, et l'établissement d'un système d'informations géologiques et minières ;
 - La création d'institutions efficaces pour la gestion du secteur ;
 - L'établissement d'un régime fiscal favorable et l'atténuation des risques liés à l'investissement ;
 - Le développement de l'expertise locale ;
 - La promotion, le soutien et la gestion de l'exploitation minière artisanale et de la petite mine ;
 - La promotion de la transformation des produits miniers au niveau national ; et
 - La protection de l'environnement.

Tout comme le Code minier, la Politique minière du Sénégal est en cours d'élaboration et devrait entrer en vigueur en début 2017.

- L'**Accord type ou convention minière modèle du Sénégal concernant l'exploitation minière** complète le Code minier (2003) et régit les relations contractuelles entre le gouvernement du Sénégal et les détenteurs de permis pendant les phases d'exploration et d'exploitation d'un projet minier. Il fixe les normes dans les négociations et les contrats entre l'État et les grandes entreprises minières. Tous ces accords sont assujettis à des permis miniers ordinaires. L'accord type consacre les droits de l'entreprise d'explorer ou d'exploiter les ressources minières en échange d'une indemnisation au gouvernement sénégalais. Il établit les droits et les obligations de l'entreprise, et définit le rôle et les obligations du gouvernement tout au long du cycle du projet. Il prévoit la part des recettes (redevances, participation de l'État) revenant à l'État en contrepartie de la protection de l'investissement, ainsi que les conditions fiscales et les garanties juridiques, administratives et financières. Il contient également des dispositions détaillées portant sur les garanties environnementales et sociales, les exemptions fiscales et la participation de l'État dans l'entreprise.



- Le **Plan Sénégal émergent (PSE)** est la vision de développement à long terme du pays. Lancé en 2014, le PSE fixe les objectifs du pays d'ici 2035, notamment une croissance économique inclusive et durable, une meilleure gouvernance et des progrès en matière de développement. Un ministère a été créé pour orienter et suivre la mise en œuvre du Plan, et des responsables ont été nommés pour exécuter les 27 projets pilotes liés à la réalisation des objectifs du PSE. Les mines constituent l'un des six secteurs prioritaires identifiés dans le PSE, car il est considéré comme essentiel pour attirer l'investissement étranger et améliorer la balance commerciale du Sénégal (BOS, 2016). Six projets du secteur minier ont été identifiés comme vitaux pour l'activité économique et la création d'emplois :
 - Le développement de la filière phosphates ;
 - La relance du projet intégré sur le fer à Falémé ;
 - L'accélération de l'exploitation des gisements d'or du pays ;
 - L'encadrement et la promotion des mines artisanales ;
 - L'accélération de l'exploitation du zircon et d'autres minéraux lourds ;
 - Le positionnement de Dakar comme plateforme minière régionale.
- Le **Code général des impôts du Sénégal (2012)** révisé, consolide et rationalise toutes les dispositions fiscales précédemment contenues dans différentes lois et réglementations, y compris dans le Code minier (2003). Le Code des impôts régit les impôts directs, indirects, les frais d'enregistrement, de timbre et de publicité, et tous les frais connexes, ainsi que les procédures fiscales. Il vise une plus grande cohérence et coordination en vue de réaliser les objectifs politiques, économiques et sociaux suivants du Sénégal :
 - L'amélioration du système fiscal ;
 - L'accroissement des recettes de l'État en étendant la base fiscale ;
 - La promotion d'une plus grande équité fiscale et d'un meilleur respect de la loi ; et
 - L'établissement d'un droit fiscal compétitif en faveur de la croissance économique et de l'amélioration du climat commercial.
- D'autres lois nationales pertinentes pour le secteur minier incluent notamment : le **Code de l'environnement** de 2001, le **Code forestier** de 1998, le **Code de l'eau** de 1981, le **Code du travail** de 1997, la **Loi sur le domaine national** de 1994, et le **Code de l'investissement** de 2004.

LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Le Sénégal a souscrit divers engagements au niveau international pertinents pour le secteur minier, notamment les lois, conventions et protocoles internationaux suivants :

- La Constitution (2001) du Sénégal affirme le soutien du pays et son adhésion à diverses conventions et déclarations internationales clés en matière de droits humains, notamment la **Déclaration universelle des droits de l'homme** (1948), la **Convention des Nations Unies (NU) sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes** (ratifiée en 1985), la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (ratifiée en 1990), et la **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples** (1981).
- Le Sénégal a en outre ratifié plusieurs conventions environnementales clés des Nations Unies, notamment la **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques** (ratifiée en 1994), la **Convention sur les espèces migratoires d'animaux sauvages** (1988), la **Convention sur la diversité biologique** (1995), la **Convention de Ramsar sur les zones humides** (1977), la **Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification** (1995) et la **Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction** (1977).
- Le Sénégal est également partie à la **Convention de Bâle pour le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination** (1993), la **Convention de**



Stockholm sur les polluants organiques persistants (2004), et la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (2001). Plus récemment, en mars 2016, le Sénégal a ratifié la **Convention de Minamata sur l'interdiction progressive du mercure.**

- Le Sénégal est également membre de l'Organisation internationale du travail, et a ratifié huit des conventions fondamentales de l'OIT : la **Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical**, la **Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective**, la **Convention sur le travail forcé**, la **Convention sur l'abolition du travail forcé**, la **Convention sur l'égalité de rémunération**, la **Convention concernant la discrimination** (emploi et profession), la **Convention sur l'âge minimum** et la **Convention sur les pires formes de travail des enfants**. Il a également ratifié la **Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.**
- Le Sénégal a présenté sa candidature pour devenir État partie à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) en 2013. Il a publié son premier rapport (pour l'année 2013) en octobre 2015, et espère être en pleine conformité avec les principes de l'ITIE grâce à la présentation de son prochain rapport en octobre 2016.
- Le Sénégal est également membre de l'Union africaine (UA), de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA). Au titre de ces organisations, le Sénégal s'est engagé à respecter les politiques internationales pertinentes sur l'exploitation minière, notamment la Vision pour l'industrie minière en Afrique de l'Union africaine, ainsi que le Code minier (Règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003) et la Politique minière (Loi n°01/2000 du 14 décembre 2000) de l'UEMOA.



ÉVALUATION : LE SÉNÉGAL ET LE CADRE DIRECTIF POUR L'EXPLOITATION MINIÈRE

L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE ET POLITIQUE

Au Sénégal, toutes les ressources naturelles appartiennent au peuple sénégalais. Le ministère de l'Industrie et des Mines (ci-après le ministère) gère les ressources minières, administre et contrôle la procédure de délivrance des permis, par le biais de la Direction des mines et de la géologie (DMG). En plus de la DMG, le ministère s'est doté de deux autres directions centrales : la Direction de la prospection et de la promotion minière (DPPM), et la Direction du contrôle et de la surveillance des opérations minières (DCSOM).

Le premier champ thématique du Cadre directif met l'accent sur les lois et politiques minières nationales, ainsi que sur les procédures de délivrance des permis. Il encourage un système législatif mature et moderne, définissant clairement les responsabilités et les obligations de reddition des comptes, et promouvant les types de lois et de politiques qui sous-tendent la bonne gouvernance et le développement durable. Les recommandations du Cadre directif au titre de ce champ thématique relèvent des catégories suivantes :

- La génération continue d'informations géologiques, et un accès égal pour tous à ces informations.
- La révision et la mise à jour périodiques de la législation et des politiques minières.
- Une procédure de délivrance des permis précise, transparente, sans ambiguïté et cohérente exigeant :
 - La tenue de consultations avec les communautés pour les phases de planification et de développement d'un projet minier ;
 - La soumission d'évaluations intégrées de l'impact social, économique et environnemental ;
 - L'identification d'opportunités de développement durable ;
 - La planification de la clôture des mines, et de garanties financières suffisantes ; et
 - La protection des droits et de l'héritage culturels des peuples autochtones, et la gestion des questions de réinstallation et de sécurité et sûreté des communautés.



PRINCIPALES LOIS ET POLITIQUES

- La Constitution de la République du Sénégal, 2001
- Le Code minier, 2003
- La déclaration de Politique minière, 2003
- Le décret n° 2004-647 du 17 mai 2004 fixant les modalités d'application du Code minier, loi 2003-36 du 24 novembre 2003
- L'Accord type du Sénégal concernant l'exploitation minière, 2012
- Le Code de l'environnement, 2001 et tous les arrêtés complémentaires

LE SYSTÈME DE DÉLIVRANCE DES PERMIS

Le Code minier (2003) régleme et encadre le système de délivrance des permis au Sénégal. Le code définit les permis miniers disponibles aux requérants, qui couvrent diverses phases de développement des mines et des carrières. Au titre du Code de 2003, les permis miniers incluent les autorisations de prospection, les permis de recherche, les permis d'exploitation, les concessions minières, les autorisations pour l'exploitation minière artisanale et de petite taille, et les autorisations pour l'exploitation des carrières. Le Code établit deux régimes juridiques : le régime juridique des mines et le régime juridique des carrières.

Le Code minier fait actuellement l'objet d'une révision et des modifications devraient intervenir. Celles-ci viseront à accroître la contribution du secteur à l'économie nationale et au développement local, tout en continuant à attirer l'investissement étranger dans le secteur minier du Sénégal. Le ministère n'octroiera plus de concessions minières ; par ailleurs, en plus des permis actuellement disponibles, le nouveau Code devrait introduire davantage de produits sous licence, tels que l'accord de partage de production et l'autorisation exclusive d'exploitation, mais aussi réguler l'exploitation minière semi-mécanisée. Les sanctions et pénalités prévues en cas de violation, notamment en cas de non-paiement des impôts, d'irrégularités dans la documentation, d'activités minières illégales, de fraude et de violation des normes de santé et de sécurité, sont également plus détaillées. Le nouveau Code contiendra en outre des prescriptions de transparence et de vérification extérieure des comptes, ainsi que l'obligation de respecter les principes de l'ITIE.

Les **autorisations de prospection** sont octroyées pour une période de six mois, et peuvent être renouvelées une fois pour six mois supplémentaires. Elles donnent au détenteur le droit de prospecter les matériaux recherchés dans les limites d'une zone définie, et ne sont pas exclusives. Ces autorisations accordent seulement un droit de prospection, et ne garantissent pas nécessairement l'obtention d'autres droits ou titres miniers.

Le droit d'explorer le sol à la recherche de minéraux est accordé par un **permis de recherche** et fait souvent l'objet d'un accord spécifique entre l'État et l'entité minière. Ce permis donne au détenteur un droit exclusif de rechercher les minéraux pour lesquels il a été délivré. Lorsqu'il découvre un gisement commercialement viable, le détenteur d'un permis a un droit exclusif d'exploiter les ressources qu'il a découvertes. Les détenteurs de permis de recherche doivent respecter des obligations spécifiques : les travaux exploratoires doivent commencer dans les six mois suivants la délivrance du permis, et le détenteur doit faire régulièrement rapport sur l'avancement et les résultats des opérations minières.

Le nouveau Code minier prévoit d'apporter des modifications à la législation relative aux permis de recherche. Une personne ou entreprise donnée pourra se voir accorder un maximum de deux permis d'exploration, et les détenteurs seront désormais tenus de réhabiliter les sites affectés par les travaux exploratoires ne permettant pas de mettre au jour des traces ou un gisement commercialement viable. En outre, toutes les garanties nécessaires à la protection de l'environnement devront être prises durant toutes les activités d'exploration ; le projet de législation étend également les motifs de révocation d'un permis d'exploration.



Au Sénégal, les **permis d'exploitation** sont accordés pour une période initiale de 5 ans et peuvent être renouvelés pour une ou plusieurs périodes de 5 ans jusqu'à épuisement du gisement. **Les concessions minières** étaient octroyées pour une période de 5 ans à 25 ans maximum, renouvelables jusqu'à épuisement des ressources. Toutefois, avec l'adoption du nouveau Code minier, ces concessions ne seront plus octroyées (la différence entre les permis d'exploitation et les concessions minières était une source de confusion pour les requérants au titre de l'ancien Code minier). Le permis d'exploitation donne au détenteur des droits exclusifs d'opérer et d'utiliser librement les ressources minières pour lesquelles il a été délivré, de transporter les minéraux extraits, et de les vendre sur les marchés étrangers. Le détenteur dispose d'un droit exclusif d'exploiter les ressources minières, du droit de renouveler le permis jusqu'à l'épuisement des gisements, et du droit à des conditions d'exploitation juridiques, administratives, financières et fiscales stables, comme elles l'étaient au moment de la délivrance du permis. Les permis miniers relatifs aux grands projets sont assujettis à un accord minier (que l'on appelle convention minière) entre le détenteur du permis et l'État.

Les obligations du détenteur du permis incluent : l'obligation de respecter un calendrier convenu et de commencer les opérations aussi vite que possible et dans le respect des règles ; de faire régulièrement rapport sur l'avancement des activités minières ; d'indemniser l'État, les particuliers ou les entreprises affectées ; de remettre en état et de réhabiliter les sites après la fin des activités ; d'établir un fonds pour couvrir les coûts de clôture et de réhabilitation de la mine ; de mener une évaluation d'impact environnemental ; et de respecter les normes nationales relatives à la santé et à la sécurité au travail. Le nouveau Code minier prévoit des sanctions financières supplémentaires transitoires (imposées avant la révocation ou la résiliation d'un permis d'exploitation minière) si l'investissement n'est pas réalisé dans les 12 mois suivant la délivrance du permis.

Les accords miniers ou conventions minières régissent les relations entre l'État et une entreprise minière pour les activités d'exploration et d'exploitation. Ces accords sont négociés après notification de la recevabilité du dossier de demande de titre minier, et fixent les conditions dans lesquelles le détenteur du permis devrait mener les activités minières envisagées dans une zone définie pendant toute la durée des opérations minières. Ces conditions sont de nature juridique, financière, fiscale et douanière. Ces accords qui complètent le Code minier, fixent également les normes administratives, sociales, environnementales, opérationnelles et techniques auxquelles l'État et le détenteur du permis doivent se conformer. Les accords miniers pour l'exploration et l'exploitation doivent inclure un plan opérationnel, un calendrier et une liste des dépenses, ainsi que des cartes du site du projet envisagé.

Bien que certaines cartes de permis miniers soient disponibles sur le site internet du ministère, de même que les coordonnées des détenteurs de permis, les conventions minières entre l'État et les compagnies minières (y compris les cartes spécifiques, les niveaux d'investissements et les informations techniques) sont toutefois difficilement accessibles au public depuis le site internet du ministère. Avec le nouveau Code minier, la convention minière sera publiée sur le site internet officiel du gouvernement du Sénégal.

Les **autorisations pour l'exploitation minière artisanale et de petite taille** sont accordées pour des minerais tels que l'or, les diamants et d'autres pierres précieuses, ainsi que pour les carrières. Dans le Code minier, une autorisation pour l'exploitation minière de petite taille est accordée pour une période n'excédant pas trois ans, et peut être renouvelée pour des périodes de trois ans, jusqu'à l'épuisement des gisements ; une autorisation pour l'exploitation minière artisanale est émise pour une période n'excédant pas deux ans, et peut également être renouvelée pour des périodes de trois ans, jusqu'à l'épuisement des gisements. Finalement, les autorisations pour l'exploitation de carrières peuvent être accordées à des particuliers ou à des entreprises, quelle que soit leur nationalité. Les autorisations portant sur l'ouverture ou l'exploitation d'une carrière publique, privée et temporaire sont incluses dans le Code de 2003. Au titre du nouveau projet de Code minier, une étude d'impact environnemental et social (EIES) doit être présentée pour toute demande de permis d'exploitation minière, d'autorisation portant sur l'exploitation d'une carrière privée ou d'autorisation pour l'activité minière de petite taille.



FORCES

- **Des informations géologiques relatives au Sénégal ont été produites, et sont disponibles publiquement.** Des cartes sont à disposition du public, notamment pour les zones connues pour disposer de gisements : Kédougou et le sud-est, les gisements de phosphates dans la zone frontalière du nord-est, et sur la côte occidentale. Les cartes sont physiquement disponibles auprès des bureaux du ministère à Dakar. D'importants efforts de cartographie ont été consentis dans le cadre du Programme d'appui au secteur minier (PASMI) UE-Gouvernement du Sénégal, dès 2007 : une étude géologique aéroportée du sud-est du pays, la mise en place d'un Centre de documentation et du Cadastre minier, ainsi qu'une cartographie étendue du bassin du fleuve Sénégal (SIM Sénégal, 2016). La Direction de la prospection et des services géologiques rapporte qu'elle financera une cartographie plus détaillée des régions présentant un intérêt.
- **Actuellement, le gouvernement du Sénégal révisé son Code minier et élabore sa Politique minière.** Il s'agit de la première révision de la législation du pays depuis 2003, lorsque le Code et la déclaration de Politique minière actuels avaient été adoptés. Les nouveaux Code et Politique feront référence au développement socio-économique durable, renforceront les obligations de transparence et de protection environnementale, réduiront les délais pour le commencement des opérations et fixeront des règles plus strictes pour la clôture et la réhabilitation des mines. L'adoption de cette nouvelle législation a pris du retard ; elle aurait dû intervenir en 2015, mais le gouvernement table maintenant sur une adoption début 2017. Depuis l'adoption en 2003 du Code et de la déclaration de Politique minières, des décrets et arrêtés complémentaires ont été pris, par exemple en matière de transparence (voir Décret n° 2013-881).
- **La procédure de délivrance des permis est claire et transparente,** et décrit dans le détail la documentation requise, les obligations, les délais de délivrance, de renouvellement et de renonciation. Le Décret d'application du Code minier n° 2004-647 fixe les lignes directrices pour chaque type de permis. Par ailleurs, le système est souple puisqu'il permet de convertir les permis (une autorisation d'exploitation de petite taille peut être convertie en permis d'exploitation).
- **Le Code minier et ses dispositions portent sur tous les aspects de la vie d'une mine, de la prospection à la clôture.** Les permis relatifs à la prospection, la recherche et l'exploitation ainsi que les concessions sont requis pour les opérations à grande-échelle, tandis que des autorisations sont nécessaires pour l'exploitation minière artisanale et de petite taille, et pour l'exploitation des carrières. L'article 83 du Code minier exige des détenteurs de permis d'exploitation qu'ils remettent les sites en état après la fin des activités minières, et qu'ils établissent des fonds de garantie pour couvrir les coûts de cette réhabilitation. Les détenteurs de permis ont des obligations de reddition de comptes, notamment en termes de calendrier et de contenu, fixées par le Décret n° 2004-647. Par exemple, au terme de la phase de prospection, le détenteur doit présenter un rapport au gouvernement détaillant les travaux entrepris et les résultats obtenus, et incluant tous les documents techniques connexes (article 12).
- **Des consultations avec les communautés et les parties prenantes concernées sont prévues dans le cadre de l'évaluation d'impact socio-environnemental.** Le code de 2003 (et également la loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'Environnement, qui organise les EIES) prévoit pour les grands projets miniers qu'il y ait d'abord un examen public du projet, au cours duquel le projet envisagé est présenté au public, et un représentant gouvernemental neutre répond aux questions qui pourraient se poser. Cet examen intervient durant les 15 premiers jours, au cours desquels les représentants visitent en principe toutes les communautés affectées pour les consulter dans les langues locales. Les résultats des visites des communautés, y compris la documentation sur les communautés ainsi que les commentaires et préoccupations des intervenants doivent faire l'objet d'un rapport. Une fois



l'EIES présentée au ministère de l'Environnement par le promoteur du projet minier, elle passe par une procédure de validation technique et publique. Au cours de l'audience publique, la population est informée des risques du projet et peut veiller à ce que ses besoins locaux soient inclus dans le rapport. La population locale a ainsi la possibilité de rejeter le rapport si elle considère que ses préoccupations n'ont pas été prises en compte (même si cela reste rare en pratique). Pour les grands projets miniers, les entreprises créent des comités de développement local avec les communautés concernées et les autorités locales, afin d'orienter les programmes de développement socio-économique, et mettent en place une plateforme de communication ouverte tout au long de la durée de vie du projet.

- **L'évaluation de l'impact social, économique et environnemental est incluse dans le processus d'évaluation.** Ces évaluations doivent inclure des plans de gestion des risques environnementaux et sociaux, et sont préparées par des consultants indépendants accrédités par le gouvernement. Les évaluations environnementales sont à la charge du promoteur, et les agréments des parties indépendantes qui font les études sont accordés pour une période cinq ans renouvelable par arrêté du ministre de l'Environnement. Des sanctions peuvent être appliquées au bureau d'étude des consultants si les études sont jugées mal faites par le comité technique et après 3 études mal faites, l'agrément octroyé peut être retiré. Ces évaluations d'impact doivent inclure les niveaux de référence pour les conditions sociales, économiques et environnementales, identifier les risques potentiels et leurs impacts, ainsi que les mesures d'atténuation et de gestion envisagées. La procédure d'examen vise à faire en sorte que toutes les parties prenantes aient la possibilité de faire des commentaires sur le projet d'EIES avant sa finalisation.
- **Les possibilités de dégager des avantages miniers durables sont identifiées et convenues dans le cadre des négociations des conventions minières avec les grands investisseurs.** L'identification et l'acceptation de ces possibilités sont incluses dans l'Accord-type, et les avantages incluent : des emplois, des infrastructures, des services de santé, des entreprises et services locaux, le développement, l'éducation, etc.
- **Dans le cadre de leur demande de permis, les entreprises minières sont tenues d'élaborer des plans appropriés de clôture des mines, et doivent mettre en place les garanties financières nécessaires à la mise en œuvre de ces plans.** Le décret n°2009-1335 en date du 30 novembre 2009, portant création et fixant les modalités d'alimentation et de fonctionnement du Fonds de réhabilitation des sites miniers est pris. Au titre du nouveau Code minier, les obligations de réhabilitation et de remise en état s'appliqueront également aux licences d'exploration, cela signifie qu'en cas d'activités exploratrices ne permettant pas de découvrir de gisement exploitable, les entreprises devront réhabiliter les sites et réparer tout dommage occasionné pendant les activités d'exploration.
- **Le nouveau Code minier renforcera également le respect et la promotion des droits humains dans la législation minière,** afin de soutenir les lois nationales correspondantes, et de garantir que le Sénégal respecte ses obligations internationales et régionales. Le respect et la promotion des droits humains seront une obligation spécifique des détenteurs de permis.

FAIBLESSES

- **Les finances limitées entraînent des lenteurs dans la génération et la distribution des informations géologiques.** Des cartes géologiques détaillées n'ont pas été produites pour toutes les régions du Sénégal ; les régions qui ne sont pas connues pour leurs dépôts miniers – comme celle du bassin du fleuve – n'ont pas encore fait l'objet d'une cartographie détaillée. En outre, si les informations géologiques sont disponibles, elles ne le sont qu'auprès du ministère à Dakar ; un portail en ligne n'existe pas encore, ce qui empêche les personnes qui ne peuvent se rendre à Dakar ou qui n'y sont pas basées d'accéder à ces informations. Les cartes géologiques ne sont pas liées aux bases de données utilisées pour la planification nationale de l'utilisation des sols.



- **Les acteurs de la société civile considèrent que la procédure de consultation des communautés est insuffisante.** Les entretiens menés avec les acteurs de la société civile révèlent que les acteurs communautaires considèrent que le temps alloué à la révision des projets et des évaluations d'impact n'est pas suffisant, que l'usage de la seule langue française dans les examens et documents limite la capacité des communautés locales à pleinement participer au processus, et que les contraintes financières limitent la capacité du gouvernement à inclure les communautés affectées. Si les EIES sont rendues publiques, elles ne le sont que sous forme physique au ministère à Dakar, et seulement en français, ce qui en limite l'accès qu'aux personnes pouvant se rendre à la capitale et parlant français. D'autres préoccupations au sujet de la qualité de la procédure d'EIES émanent de la société civile. Ces organisations nous ont rapporté que dans le cadre du projet d'exploitation des mines d'or de Sabodala par exemple, l'EIES n'a pas été achevée avant que le permis ne soit délivré, malgré la législation en vigueur ; l'EIES n'a été achevée qu'après les plaintes de la société civile, et le produit final n'était pas de très bonne qualité.
- **Certaines organisations de la société civile ainsi que celles impliquées dans l'activité minière artisanale et de petite taille considèrent qu'elles n'ont été consultées que très tardivement au sujet de la révision du Code minier et de la Politique minière.** Si elles y participent maintenant activement, bon nombre d'entre elles considèrent qu'elles auraient dû être impliquées dès le début du processus de révision du Code ; cela aurait donné l'occasion à ces organisations de fournir des conseils préliminaires pertinents sur les aspects juridiques et politiques de la réforme dont elles ont l'expertise. S'agissant du développement de la politique minière, le gouvernement a établi un processus de consultation pour impliquer divers groupes de parties prenantes.

L'OPTIMISATION DES RETOMBÉES FINANCIÈRES

Le deuxième champ thématique du Cadre directif concerne l'optimisation des bénéfices financiers des activités minières par le biais d'impôts, de redevances, et autres, et reflète la valeur des ressources minérales pour la société. L'autre point clé de cette section est la transparence des recettes fiscales, tant aux échelons municipal que national. Les recommandations politiques au titre de ce champ thématique relèvent des catégories suivantes :

- La mise en œuvre d'un cadre de génération des recettes permettant d'optimiser les retours des activités minières et d'obtenir un niveau minimal de recettes pendant les périodes où les prix sont bas.
- L'intégration de la planification du secteur minier dans la planification générale des autres secteurs économiques.
- L'élaboration d'une politique permettant d'optimiser les recettes tout en offrant un taux de retour adéquat aux investisseurs, fondée sur les impôts sur le revenu calculés sur les profits nets, et appliquée de la même manière que pour les activités non-minières.
- La nécessité d'un grand nombre de ressources humaines et intellectuelles, notamment pour gérer et vérifier le système fiscal du pays, et obtenir les meilleurs bénéfices possibles du régime fiscal.
- L'intégration des instruments fiscaux et des objectifs politiques.
- L'amélioration de la transparence des recettes, et des connaissances relatives au partage des bénéfices miniers.

PRINCIPALES LOIS ET POLITIQUES

- Le Code minier, 2003
- La déclaration de Politique minière, 2003
- Le Code général des impôts, 2012
- L'Accord-type du Sénégal concernant l'exploitation minière, 2012



LES IMPÔTS ET LES REDEVANCES MINIÈRES

Au Sénégal, les détenteurs de permis miniers sont assujettis à tout un éventail de redevances, de frais afférents au permis et d'impôts. Le nouveau Code minier prévoit un amendement du régime fiscal portant sur les activités minières en déplaçant certaines dispositions fiscales dans le Code général des impôts de 2012. Avant cette modification, le régime fiscal était souvent considéré comme favorable aux entités minières, et était conçu pour attirer l'investissement étranger au détriment du budget national. Les entreprises minières qui déploient leurs activités au Sénégal jouissent d'un régime fiscal stable ; aussi, bon nombre d'entre elles doivent respecter les lois en matière d'impôts et de redevances en vigueur au moment où elles ont signé leurs conventions minières, et qui peuvent précéder le déplacement des dispositions fiscales dans le Code général des impôts.

Au Sénégal, le taux d'impôts sur les sociétés est de 30 %, et il s'applique sur les bénéfices des entreprises (article 36, Code général des impôts). Entre 2006 et 2012, le taux d'impôts sur les sociétés était de 25 %, et compte tenu des clauses de stabilité fiscale contenues dans les conventions minières, bon nombre d'entreprises minières continueront probablement de payer ce taux inférieur. En fonction de leurs permis, les entreprises minières peuvent bénéficier de différentes exemptions fiscales. Pendant la **phase de recherche**, les détenteurs de permis sont exempts de tout impôt, notamment les impôts sur les sociétés, les impôts sur la propriété (à l'exception de l'impôt foncier), les impôts sur les brevets, les droits de douane, les taxes sur les opérations commerciales telles que la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les droits sur les équipements et matériaux importés essentiels pour les activités d'exploration, ainsi que les taxes sur les produits pétroliers utilisés dans les installations fixes. Le régime fiscal pour les permis d'exploration n'a pas été modifié par le déplacement des dispositions dans le Code général des impôts.

Des exemptions et mesures incitatives sont également à la disposition des entreprises minières pendant la **phase d'investissement et d'exploitation préalable** d'un projet minier (entre la délivrance du permis minier et le début de la production commerciale). Les détenteurs de permis sont exempts de tout impôt et droit (y compris la TVA) sur les équipements et matériaux importés pour les activités d'exploration, et sur les produits pétroliers utilisés dans les installations fixes. Pour un permis d'exploitation, la période d'exemption dure jusqu'à deux ans. Pendant trois ans à partir de la date d'émission du titre minier, un détenteur de permis d'exploitation est également exempt de tout droit de douane ; de la TVA sur les biens et services achetés localement ; de droits de douane à l'importation ; de taxes sur les propriétés construites et non-construites ; de l'impôt anticipé de l'employeur ; des droits sur les brevets ; et des impôts et droits relatifs à l'enregistrement de l'entreprise ou aux augmentations de capital.

Au titre du Code minier de 2003, les entreprises détenant des concessions minières sont exemptes d'impôts sur les sociétés pendant un minimum de 7 ans et un maximum de 15 ans. Ces exemptions fiscales sur les sociétés n'existeront plus dans le nouveau code minier, puisque les concessions minières ne seront plus autorisées ; mais elles continueront de s'appliquer aux entreprises qui détiennent actuellement des concessions minières compte tenu des clauses de stabilité fiscale. Tous les détenteurs de permis d'exploitation, y compris les détenteurs de permis pour l'exploitation minière de petite taille, sont exempts de droits à l'exportation et de taxe sur la vente des matériaux extraits pendant la période d'exploitation. Le Code général des impôts ne prévoit pas d'exemptions fiscales temporaires pour les entreprises qui détiennent des permis miniers. Ainsi, toutes les entreprises générant des revenus imposables grâce aux activités minières dans le cadre d'un permis d'exploitation seront soumises au taux d'imposition annuel sur les sociétés de 30 %. Les fonds de remise en état – exigés par la loi pour les détenteurs de permis miniers et (au titre du nouveau Code) de permis pour l'activité minière de petite taille – ne sont pas assujettis aux impôts sur les sociétés.

Au titre du Code minier de 2003, pendant la phase d'investissement, les détenteurs de permis pour l'activité minière de petite taille sont dispensés de payer tous les impôts et taxes, y compris la TVA sur les équipements et matériaux importés essentiels pour les activités d'exploration, ainsi que sur les produits pétroliers utilisés pour le fonctionnement des installations fixes pendant un maximum



d'une année après la délivrance du permis. Pendant toute la durée de l'exploitation, les détenteurs d'autorisations pour les activités minières de petite taille sont également dispensés de payer les impôts et taxes sur la vente des minéraux extraits. Ils sont toutefois assujettis à des impôts sur les sociétés s'ils fonctionnent comme une mine à petite échelle, ou aux impôts sur le revenu s'il s'agit de particuliers.

Au titre du Code minier de 2003, un taux de redevance de 3 % est appliqué sur la production des entreprises minières ayant des opérations au Sénégal. Ce taux devrait être relevé dans le nouveau Code ; il variera en fonction du minerai, mais ne dépassera pas 5 %. Des taux spécifiques de redevances peuvent également être négociés par des entreprises minières dans le cadre de leurs conventions minières, puis renégociés si les circonstances l'exigent par exemple en réponse à la volatilité des prix des matières premières. Le paiement des redevances n'est pas inclus dans les recettes de l'État couvertes par les accords de partage de la production. En 2009, un décret gouvernemental prévoyait que 20 % des redevances et frais miniers reçus par l'État soient placés dans un fonds de soutien aux communautés locales ; en 2015, un décret établit que 20 % des ressources du fonds devaient être allouées aux communautés locales directement affectées par les opérations minières, et 80 % aux communautés sénégalaises en général. Le nouveau Code minier introduira également une redevance annuelle sur la surface due par tous les détenteurs de permis (y compris les permis de recherche et ceux relatifs aux carrières) ; pour les permis relatifs aux mines de petites tailles, la redevance sera de 50 000 FCFA par hectare, et pour les permis miniers, de 250 000 FCFA par kilomètre carré.

Le nouveau Code minier introduit par ailleurs des frais supplémentaires pour les détenteurs de titres miniers d'exploitation, par exemple une contribution annuelle de 0,5 % de leur chiffre d'affaires annuel hors taxe à un fonds d'appui au développement local, utilisé pour financer des projets de développement socio-économique, et devant inclure des projets portant sur l'autonomisation des femmes (DLA Piper, 2015).

ENCADRÉ : LE SÉNÉGAL ET L'INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES EXTRACTIVES

La procédure d'entrée du Sénégal dans l'ITIE a officiellement débuté en 2013 par le Décret gouvernemental n° 2013-881, qui prévoit les plans pour la création, l'organisation et le fonctionnement d'un comité national chargé de respecter les principes de l'ITIE et d'en devenir membre. Depuis l'émission du Décret, un bureau national de l'ITIE a été créé, le Sénégal a été accepté comme pays candidat à l'ITIE et le premier rapport du pays au titre de l'ITIE a été préparé et présenté en 2015. D'après ce rapport initial, en 2013, le secteur minier avait rapporté 80 millions USD au gouvernement (ITIE-Sénégal, 2015).

Les membres du comité national espèrent que grâce à une plus grande transparence et à de meilleures informations concernant les flux de revenus, les prises de décisions dans le secteur seront améliorées et la surveillance renforcée. Une difficulté de taille, relevant du mandat du comité, consistera à faire parvenir ces informations aux communautés locales : à l'heure actuelle, une grande partie de la population considère ne pas avoir suffisamment d'informations sur le secteur minier et les revenus qu'il génère, ne pas avoir voix au chapitre, et ne pas suffisamment bénéficier des avantages que le secteur génère. Cela est particulièrement vrai dans la région de Kédougou. Fort heureusement, la transparence dans la gestion des revenus devrait continuer de s'améliorer : le nouveau Code minier inclut en effet des obligations de reddition des comptes pour les entreprises. Sur la base du rapport soumis par le Comité national en octobre 2016, l'adhésion du Sénégal à l'ITIE fait actuellement l'objet d'une évaluation selon les exigences de la norme ITIE 2016,

FORCES

- **Le gouvernement génère des revenus grâce à une variété d'impôts, de redevances, de frais afférents au permis et à la propriété partielle des opérations minières.** Le taux d'impôts sur les sociétés au Sénégal est calculé sur les bénéficiaires, et le taux appliqué au secteur minier est le même que celui appliqué dans d'autres juridictions et secteurs de l'économie (d'après le Code général des impôts). Le taux d'impôts sur les sociétés est de 30 % (et se situait à 25 % jusqu'en 2012), ce qui est généralement compétitif par rapport aux autres pays miniers



d'Afrique sub-saharienne (BOS, 2016). Les redevances, dont le taux est fixé à 3 %, sont également compétitives. Ce taux découle d'une comparaison des taux d'autres pays africains similaires (le taux général sera revu à la hausse dans le nouveau Code minier, passant de 3 à 5 %). Le taux de redevance appliqué aux grandes entreprises peut varier en fonction de la convention minière, mais il peut également être renégocié à la demande de l'une des parties à la convention. Le gouvernement peut également jouer le rôle d'actionnaire dans certaines opérations minières, les taux fluctuant de 10 à 35 %. Le nouveau Code minier a été en partie conçu pour accroître les recettes gouvernementales provenant du secteur minier ; en plus du relèvement du taux de redevance, les frais afférents aux permis seront également majorés.

- **La transparence et la simplification de la génération de revenus dans le secteur minier se sont améliorées depuis que les dispositions pertinentes ont été déplacées du Code minier vers le Code général des impôts.** Ce déplacement a permis de rationaliser, de consolider et d'amender les dispositions fiscales relatives au secteur minier, qui se trouvaient auparavant éparpillées dans le Code minier, le Code de l'investissement et d'autres textes de loi. Les dispositions fiscales contenues dans le Code général des impôts sont moins généreuses vis-à-vis des détenteurs de permis que celles précédemment contenues dans le Code minier ; par exemple, la période d'exemption de certains impôts et droits de douane a été réduite, et l'exemption des droits à l'exportation a été supprimée. Plus important encore, le Code ne prévoit pas d'exemptions fiscales majeures pour les entreprises pendant la phase d'exploitation.
- **Le ministère dispose d'une équipe spéciale chargée de négocier les conventions minières avec les grands investisseurs,** notamment un agent de liaison au sein du ministère des Finances. Grâce au soutien financier de la Banque mondiale, le ministère a travaillé avec l'International Senior Lawyers Project à des programmes de formation pour le renforcement des compétences du personnel en matière de négociation de contrats (InfoMines, 2015). Le nouveau Code minier vise également à renforcer les capacités de vérification externe des comptes du gouvernement.
- **Le ministère utilise un Accord-type concernant l'exploitation minière pour orienter et normaliser les négociations.** L'Accord-type concernant l'exploitation minière du Sénégal est cohérent et conforme au Code minier de 2003, et, chose encourageante, il contient des dispositions sociales et environnementales qui vont au-delà du Code (et qui portent sur l'emploi, la santé, l'éducation, le transfert de connaissances et de technologies). L'Accord-type fixe les obligations du détenteur de permis avant, pendant et après les opérations, et inclut la plupart des dispositions recommandées par l'accord-type du développement minier de l'Association internationale du barreau, même si elles pourraient être plus détaillées et étendues.
- **Les exemptions fiscales pendant les phases de recherche et de développement (investissement) contribuent à promouvoir l'investissement dans le secteur minier sénégalais.** L'augmentation de l'investissement est l'un des objectifs fondamentaux du gouvernement, car plus d'investissement génère plus de recettes et plus d'emplois, entre autres avantages. Les exemptions fiscales permettent de réduire le poids financier pour les investisseurs pendant les premières phases d'un projet, pendant lesquelles le projet ne génère aucun revenu. Le Code général des impôts prévoit que les entreprises qui détiennent des licences d'exploitation sont dispensées de payer certains impôts pendant les trois années suivant la date de la délivrance du titre, c'est-à-dire pendant qu'elles ne génèrent pas suffisamment de revenus pour payer les impôts sur les sociétés. Les investisseurs jouissent également de la garantie de conditions juridiques, administratives, financières et fiscales stables au titre de leurs conventions avec l'État ; les permis sont régis par les lois et les conditions en place au moment de l'émission du permis et pendant toute sa durée de validité.



- **En modifiant la législation, le gouvernement s'attèle à accroître les retombées financières positives pour les communautés locales.** Cela inclut le Décret de 2009 prévoyant que 20 % des redevances seront allouées à un fonds redistribué aux communautés affectées par les mines et à la population sénégalaise en général, ainsi que la disposition du nouveau Code minier prévoyant que les détenteurs de permis d'exploitation contribuent à un fonds d'appui au développement local à hauteur de 0,5 % de leur chiffre d'affaire annuel hors taxe. Pour les titulaires de titres miniers en phase de recherche et en phase de développement, le montant annuel de ces engagements financiers est négocié et précisé dans les conventions minières. Le soutien et le financement du développement local sont également prévus dans les conventions minières conclues entre l'État et les entreprises minières.
- **Le développement du secteur minier du Sénégal est l'un des piliers centraux de la stratégie nationale de développement (le PSE).** Dans le PSE, et pour chacun des projets pilotes dans le secteur minier, le gouvernement a inclus des prévisions relatives au financement public et privé nécessaire, aux revenus, à l'emploi et aux exportations, ainsi que des objectifs en termes de contribution du secteur au PIB.

FAIBLESSES

- **Le nombre significatif d'exemptions fiscales à disposition des détenteurs de permis miniers réduit les recettes du gouvernement, et donc les avantages financiers disponibles pour la population.** À l'heure d'élaborer le Code minier 2003, la priorité consistait à attirer des investisseurs vers le secteur minier sénégalais avec un taux d'imposition faible et tout un éventail d'exemptions, souvent au détriment des recettes gouvernementales. Les impôts sont par exemple quasiment nuls pendant la phase de recherche. Cela réduit les fonds disponibles pour réinvestir dans les programmes de développement local. En outre, le taux d'impôts sur les sociétés est calculé en fonction des bénéficiaires, ce qui expose le gouvernement à des baisses de recettes en cas de prix de transfert. Le nouveau Code minier essaiera de répondre en partie à ce déséquilibre en cherchant à dégager davantage de recettes pour l'État, par le biais de l'augmentation des frais et des redevances, et de la rationalisation des impôts.
- **Le gouvernement dégage peu de recettes du secteur minier artisanal et de petite taille, car ce sous-secteur demeure largement informel.** Si des initiatives récentes visant à formaliser ce sous-secteur artisanal ont été mises en œuvre, notamment des cartes d'orpailleur et des comptoirs d'achat, l'État n'en reçoit toujours pas de recettes significatives. Il est encore trop tôt pour connaître l'efficacité de ces stratégies de formalisation, notamment compte tenu du nombre de migrants qui continuent de venir au Sénégal des pays voisins pour y mener des activités minières illégales.
- **Le Code minier et le Code général des impôts ne contiennent pas de dispositions relatives à la volatilité des prix des marchandises.** Les taux de redevances et d'impôt ne suivent pas ou n'anticipent pas les variations de prix en vue d'optimiser les recettes découlant de ces ressources minières en cas de hausse des prix, ou en vue de minimiser la nécessité pour les entreprises minières de réduire la production ou d'y mettre fin lorsque les prix chutent. Si les taux établis dans le cadre des conventions minières peuvent être renégociés, cette procédure peut prendre des années, et les prix pourraient avoir de nouveau changé.
- **Les avantages concrets pour le développement local et découlant de ce secteur sont limités à ceux des programmes de développement socio-économique gérés par les entreprises elles-mêmes, plutôt que par l'État grâce au budget national.** Les recettes engrangées par l'État du secteur minier sont directement intégrées dans le budget national, et ne sont pas redistribuées dans les budgets nationaux, régionaux et locaux de manière claire et transparente. Si le gouvernement a établi, par un décret de 2009, un mécanisme de financement pour soutenir le développement des communautés locales (une somme représentant tout de même 20 % des redevances), aucun montant n'a encore été distribué aux communautés.



L'OPTIMISATION DES RETOMBÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Le troisième champ thématique du Cadre directif s'intéresse à la manière dont les lois et politiques promeuvent la conversion du capital naturel extrait en capital humain, afin d'optimiser les bénéfices socio-économiques de l'industrie minière pour les parties prenantes locales, régionales et nationales. Voici quelques-unes des recommandations politiques au titre de ce champ :

- L'intégration de l'industrie minière dans les usines et stratégies communautaires, régionales et nationales par exemple, en intégrant la planification socio-économique au processus de délivrance des permis et en veillant à ce que des consultations soient organisées avec les parties prenantes concernées à différentes étapes du cycle minier.
- S'assurer que les activités minières tiennent compte et soutiennent l'éducation et les services communautaires de santé, en collaboration avec les gouvernements.
- Garantir des normes élevées en matière de santé et de sécurité au travail.
- Optimiser les opportunités d'emploi et commerciales sur et autour du site de la mine afin de veiller à ce que la croissance économique perdure au-delà du cycle de vie de la mine.
- Répondre aux éventuelles questions de sécurité.
- Respecter les droits humains, des peuples autochtones et le patrimoine de l'humanité grâce à des normes conformes aux lois et normes internationales.

PRINCIPALES LOIS ET POLITIQUES

- Le Code minier, 2003
- La déclaration de Politique minière, 2003
- Le Décret n° 2009-1334 portant création du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales
- Le Décret n° 2015-1879 modifiant le taux et les modalités de distribution du fonds de péréquation
- L'Accord-type du Sénégal concernant l'exploitation minière, 2012
- Le Code du travail, 1997 (loi 97-17)

Avant l'adoption du Code minier 2003, les entreprises n'étaient pas tenues de réaliser des investissements sociaux dans les communautés affectées par les activités minières ; les contributions au développement des communautés locales étaient négociées au cas par cas dans le cadre des négociations de l'accord minier. L'article 55 du Code minier a introduit l'obligation de transférer une part des recettes fiscales découlant des opérations minières au Fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales. Cette disposition est entrée en vigueur en 2009 par le biais du Décret n° 2009-1334, qui stipule que 20 % des recettes découlant des redevances et frais miniers doivent être transférés à un fonds national commun créé pour soutenir les projets d'infrastructures et d'équipement des municipalités situées dans les zones minières.

En plus des dispositions sociales contenues dans le Code minier et les décrets connexes, l'Accord-type concernant l'exploitation minière (2012) – qui régit les relations contractuelles entre l'État et les grandes entreprises minières – inclut diverses dispositions sociales (article 7). Les détenteurs de permis sont notamment encouragés à donner la priorité au recrutement de locaux et au transfert de connaissances par le biais de programme de formation. Les entreprises sont également tenues de collaborer avec les autorités locales afin de promouvoir et d'améliorer les infrastructures sociales dans la zone de leur concession.



FORCES

- **Il existe des mécanismes relatifs au transfert de recettes minières aux municipalités situées dans les zones minières.** Un fonds de péréquation conçu pour recevoir et redistribuer 20 % des redevances et frais miniers aux communautés locales a été créé par décret en 2009. Les modalités de ce fonds ont été récemment modifiées par le Décret n° 2015-1879, qui prévoit que 20 % du fonds soient alloués aux municipalités directement voisines des mines, et 80 % aux municipalités situées dans la région administrative du projet minier.

TABLE 3: BENEFICIARIES OF THE EQUALIZATION FUND

RÉPARTITION DU FONDS DE PÉRÉQUATION (%)	BÉNÉFICIAIRES
20 %	Communautés locales dans lesquelles sont implantés les projets miniers
80 %	Autres communautés situées dans la région administrative du projet minier

- **Les conventions minières conclues avec les grandes entreprises minières incluent des dispositions sur les fonds miniers sociaux.** Ces contrats, négociés entre les détenteurs de permis et l'État, fixent la part des bénéfices annuels (en général entre 3 et 5 %) que le détenteur de permis devra investir dans les programmes sociaux pour les communautés affectées. La part des bénéfices annuels que l'entreprise apporte au fonds social est souvent ouverte à négociation pendant la durée de validité du permis, tout comme les autres termes et conditions de l'accord.
- **Il existe des exemples positifs de collaboration entre les détenteurs de permis et les autorités locales pour faire cadrer les investissements sociaux avec les besoins locaux et régionaux.** Les détenteurs de permis ou de concessions exploitant de grandes mines travaillent en collaboration avec les institutions et organisations régionales et locales (par exemple avec des agences régionales de développement) afin de promouvoir le développement socio-économique. En général, dans le cadre de leurs programmes sociaux, les entreprises minières financeront la construction d'infrastructures de santé et d'éducation (cliniques, écoles). Notons que la construction de ces bâtiments suit les règles établies par les autorités régionales ou nationales (par ex. définition des circonscriptions pour les services de santé et d'éducation) et que leur gestion et le recrutement du personnel relèvent de la responsabilité de l'État. Dans la région de Tambacounda par exemple, l'État et certaines des entreprises minières installées dans la région ont créé un fonds social pour améliorer les conditions de vie de la population locale, développé un document de planification appelé le Programme social minier (Diawara, sans date), et certaines grandes entreprises ont pris l'initiative de participer à l'élaboration d'une stratégie régionale de développement (rePlan, 2014).
- **Le gouvernement et le secteur privé reconnaissent que l'éducation et le développement des capacités locales sont des priorités.** Le Code minier (2003) reconnaît la nécessité de disposer de ressources humaines qualifiées, tant sur les plans technique qu'administratif ; c'est l'un des axes clés de soutien au secteur minier. À l'échelon national, des instituts d'éducation supérieure (tels que l'Institut des sciences de la terre de l'Université Cheikh Anta Diop) proposent des programmes sur la géologie et les mines, et il est prévu de développer ces instituts. Les entreprises minières offrent des formations en cours d'emploi pour les postes exigeant moins de qualifications, comme les postes de chauffeur, de conducteur et d'autres postes d'appui technique. Les entreprises investissent également dans l'éducation primaire des villages environnants par le biais de leurs programmes sociaux, au titre des conventions signées avec l'État. Les investissements se limitent en général à la construction d'écoles et d'autres infrastructures éducatives ; une fois la construction terminée, c'est le ministère de l'Éducation qui prend le relais.



- **Conformément à l'article 91 du Code minier, tous les détenteurs de permis sont tenus de développer des protocoles de santé et de sécurité conformes au droit national.** Ces protocoles doivent être approuvés par le ministère (Décret n° 2004-647). La gestion de la santé et la sécurité au travail sur les sites des mines et carrières relève de la responsabilité d'un directeur ou responsable technique sur site, qui doit faire rapport sur ces questions à la DMG, qui notifie ensuite les autorités administratives compétentes ainsi que l'inspecteur du travail et de la sécurité sociale de la région concernée. Le Décret n° 2004-647 inclut des dispositions relatives à l'obligation pour tous les travailleurs de porter des équipements de protection (article 97) sur les sites des mines et carrières, et à la nécessité de prendre des mesures spécifiques visant à protéger les travailleurs contre l'exposition aux poussières, aux radiations et aux eaux usées (article 98), en fonction des ressources exploitées et des eaux usées générées.
- **Les effets sur la santé de la communauté,** notamment les groupes les plus vulnérables comme les enfants et les femmes (Arrêté ministériel n° 9471 MJEHP – DEEC), doivent être identifiés pendant la procédure d'EIES et les mesures d'atténuation requises doivent être incluses dans les Plans de gestion environnementale et sociale (PGES).

FAIBLESSES

- **À ce jour, aucun montant du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales créé par le Décret n° 2009-1334 n'est parvenu aux communautés locales.** Le contenu et l'utilisation du fonds n'ont pas non plus été clairement communiqués aux communautés affectées.
- **La participation des communautés locales dans la définition des besoins en investissement social est limitée.** Le manque d'organisation au niveau local entraîne souvent un engagement réduit des autorités et des communautés locales dans la gestion et la mise en œuvre des investissements sociaux. Pour les parties prenantes interrogées, il faut une meilleure coordination entre les entreprises minières, les autorités locales et les communautés.
- **Malgré les initiatives de formation et de recrutement des entreprises minières, la création d'emplois et d'opportunités commerciales au niveau local reste faible.** Une étude de 2013 menée dans le secteur aurifère en Afrique de l'Ouest montrait que la contribution du secteur minier aux économies nationales et locales des membres de l'UEMOA était limitée. Peu d'emplois directs sont créés, car le secteur est intensif en capital, pas en main d'œuvre. Compte tenu des capacités locales limitées, les postes de cadres sont souvent occupés par des étrangers, tandis que bon nombre des postes peu qualifiés sont des emplois temporaires. Cette situation, rencontrée fréquemment dans le cadre de projets dans les industries extractives, exige un engagement efficace des diverses parties prenantes et une gestion prudente des attentes des communautés.
- **Les déficiences de la procédure d'étude d'impact compromettent la participation effective des communautés locales.** La société civile a fait part de problèmes dans le processus de consultation des communautés devant intervenir pendant l'élaboration des études d'impact environnemental et social (EIES), notamment l'insuffisante publicité des examens publics des EIES, et une diffusion des documents en français seulement, plutôt qu'en langue locale. L'atténuation de l'impact des activités minières et le développement de programmes d'investissement social ne sont pas toujours conformes aux besoins des communautés ou à leurs plans de développement, compte tenu des manquements lors du processus de consultation et de participation.
- **Les conditions de travail dans le secteur aurifère informel et artisanal posent des difficultés en termes de santé et de droits humains.** Le travail des enfants reste étendu, et les femmes et les enfants – généralement chargés de transporter et de nettoyer le minerai – sont exposés au mercure (ONUDI, 2009). La mise en œuvre et l'application des lois dans la région de Kédougou (où se déroule principalement l'exploitation aurifère informelle) est difficile, notamment du fait des problèmes d'accès et de la forte mobilité de la population (Voir ci-dessous, la section concernant l'exploitation minière artisanale et de petite taille)



LA GESTION ENVIRONNEMENTALE

Cette partie du cadre directif reconnaît l'importance, pour toute société souhaitant devenir plus durable, de la gestion des écosystèmes. Les thèmes abordés ici incluent :

- Gérer les ressources en eau, de surface et souterraine, garantissant la qualité et la quantité des effluents miniers rejetés dans l'environnement.
- Éviter et minimiser les effets potentiellement négatifs pour la biodiversité par le biais de diverses actions et mesures.
- Gérer les déchets des mines en créant des centres, en engageant des experts et en préparant des rapports devant être présentés au gouvernement.
- Élaborer et mettre en œuvre un plan de préparation en cas d'urgence avant le lancement des opérations, et actualiser ce plan tout au long de la durée de vie de la mine, conformément aux bonnes pratiques.

PRINCIPALES LOIS ET POLITIQUES

Au Sénégal, le cadre juridique de la gestion environnementale dans le secteur minier repose principalement sur les instruments suivants :

- Le Code de l'environnement, 2001 (loi n° 2001-01) et son Décret n° 2001-282
- Le Code minier, 2003
- Le Code de l'eau, 1981 (loi 81-13)
- Le Code forestier, 1998 (loi 98-03)
- Les dispositions environnementales (article 8) de l'Accord-type concernant l'exploitation minière
- Différents arrêtés ministériels et normes techniques s'appliquent aux projets miniers :
 - L'Arrêté ministériel n° 9471 MJEHP-DEEC portant contenu des termes de référence des études d'impact,
 - L'Arrêté ministériel n° 9472 MJEHP-DEEC portant contenu du rapport de l'étude d'impact environnemental,
 - La norme technique NS 05-061 sur le rejet des eaux usées.

Le Code de l'environnement (2001) du Sénégal contient l'obligation de réaliser des évaluations d'impact environnemental et social (EIES) dans le cadre de tout plan, programme, politique et projet susceptible d'avoir un impact sur l'environnement. Il existe trois catégories : l'évaluation environnementale stratégique (pour les politiques et plans), l'évaluation d'impact environnemental (pour les projets de catégorie 1 considérés comme ayant un impact potentiel significatif) et les contrôles environnementaux (pour les projets de catégorie 2 considérés comme ayant un impact mineur). Les projets miniers à grande échelle relèvent de la catégorie 1, qui exige une évaluation d'impact environnemental et social (EIES) complète.

FORCES

- **Les demandeurs de permis miniers d'exploitation ou de concession minière ou d'autorisation d'exploitation de petite mine doivent réaliser, à leurs frais, une évaluation d'impact environnemental dans le cadre de leur demande de permis.** Le Code de l'environnement et le Code minier (article 83) rendent le processus d'évaluation environnementale obligatoire pour le développement minier. Au titre du nouveau Code, pendant la phase exploratoire ou de recherche, une évaluation environnementale simplifiée doit être menée à bien avant l'obtention d'un permis d'exploration. Ce sont des consultants indépendants enregistrés auprès du ministère de l'Environnement et du Développement durable qui réalisent les EIES. Celles-



ci doivent inclure une évaluation des mesures proposées pour le rejet des eaux usées et des déchets solides, ainsi que des mesures relatives à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (Arrêté ministériel n° 9471 MJEHP – DEEC), et les opérations minières doivent respecter les normes relatives à la qualité de l'eau.

- **Un comité technique examine les EIES présentées avant d'accorder un permis minier.** Le ministère de l'Industrie et des Mines et le ministère de l'Environnement et du Développement durable sont représentés, parmi d'autres parties prenantes, au comité technique. Celui-ci doit approuver l'EIES du demandeur de permis pour que ce dernier puisse espérer obtenir le permis.
- **Un Plan de gestion environnementale et sociale (PGES) doit être élaboré dans le cadre de la procédure d'EIES.** Le PGES constitue le principal outil de gestion environnementale et sociale pour les projets miniers, et doit être mis en œuvre pendant la construction de la mine, pendant l'exploitation, ainsi que pendant et après la clôture de la mine. Les EIES doivent également inclure, dans leur rapport final, une analyse des risques, d'éventuelles mesures de sécurité et un plan en cas d'urgence (ces dispositions s'appliquent à tous les secteurs, et n'incluent pas d'obligation spécifique au secteur minier).
- **Les opérations minières, y compris la recherche, sont interdites dans les zones protégées ou dans les zones de forêts.** Lorsqu'il est proposé d'explorer ou d'exploiter un site dans une forêt classée, un permis spécial doit être accordé (par le ministre de l'Environnement et du Développement durable et par le président du Conseil régional pour les forêts non classées) avant que le demandeur n'obtienne le permis minier. En plus des plans de gestion environnementale, l'EIES doit également inclure un plan de gestion de la biodiversité.
- **Diverses autres lois, politiques et conventions nationales et internationales – relatives à l'eau, la forêt, la biodiversité – sont en vigueur et complètent les clauses et obligations environnementales contenues dans les lois et politiques minières.** Notons notamment la récente ratification par le Sénégal de la Convention de Minamata sur le mercure.

FAIBLESSES

- **Les capacités institutionnelles de contrôle et de surveillance de l'environnement dans les opérations minières sont limitées.** Le contrôle environnemental est réalisé par des comités techniques au niveau national et régional, mais les ressources humaines et financières étant limitées, le niveau de contrôle reste faible. Par exemple, le laboratoire du ministère de l'Environnement autorise la réalisation des tests environnementaux grâce au financement découlant des frais versés par les entreprises minières. Ce laboratoire était fermé au moment de nos recherches du fait d'un manque de fonds, car les entreprises minières n'avaient pas réglé leurs factures. Si le ministère de l'Industrie et des Mines dispose également d'un laboratoire à Dakar, ses ressources financières sont limitées, et il n'est donc que très peu utilisé par d'autres acteurs gouvernementaux. Bon nombre des grandes entreprises minières installées au Sénégal disposent sur place de centres de test sophistiqués, cependant les tests indépendants concernant la qualité de l'eau et des sols ne peuvent y être réalisés.
- **La faiblesse des capacités d'application de la loi contribue à une dégradation significative de l'environnement et aux problèmes de pollution dans les zones d'exploitation aurifère artisanale et informelle.** Ces zones connaissent une déforestation et leurs eaux et sols sont pollués du fait des produits chimiques utilisés pour le traitement de l'or. La population, les crustacés et les poissons présentent de fortes concentrations de mercure dans la région de Kédougou (Niane et al. 2015). Puisque ces sites miniers ne sont assujettis à aucune gestion ou réhabilitation formelle de l'environnement, les sites abandonnés pollués peuvent poser des risques à long-terme pour la santé des communautés locales. Les capacités environnementales de ces communautés restent faibles ; les mineurs artisanaux choisissent généralement les moyens les plus simples et les moins chers de traiter l'or – en général par l'utilisation de mercure – au détriment des préoccupations sanitaires et environnementales.



- **Un programme de préparation en cas d'urgence n'est pas légalement obligatoire, et est élaboré à la discrétion de l'entreprise minière.** Certaines entreprises incluent de tels programmes dans leurs processus d'évaluation des risques, d'identification de l'impact et d'atténuation, mais cela reste une exception dans le secteur. Dans ce cadre, **les entreprises ne sont pas tenues de considérer les effets des changements climatiques tels que la fréquence et l'intensité des violents orages (par exemple les cyclones), les inondations, la sécheresse et les vagues de chaleur comme étant des risques environnementaux potentiels.** Compte tenu des grands volumes d'eau consommés par les opérations minières, de l'incidence des sécheresses au Sénégal, et de la quantité, distribution et saisonnalité de plus en plus variables des pluies, il serait tout à fait approprié d'identifier les risques climatiques et les éventuels conflits avec les besoins en eau d'autres usagers dans le cadre du processus d'étude d'impact.
- **Dans la pratique, les activités minières (illégales) ont cours dans les zones protégées.** Les limites des zones protégées ne sont pas toujours bien définies – notamment dans les zones reculées difficiles d'accès – et dans des régions comme celles de Kédougou, les ressources minérales peuvent se trouver à proximité de zones de grande valeur en biodiversité. Il est difficile de contrôler l'empiètement dans ces zones, et celui-ci n'est pas toujours reconnu comme menace à la biodiversité ou comme facteur de dégradation environnementale (IUCN, 2011).
- **Les effets potentiels des activités minières en dehors du site minier ne sont généralement pas évalués dans les EIES.** Une étude récente de Niane et al. (2014) suggère que la répartition géographique de la concentration de mercure dans les sédiments du fleuve Gambie à Kédougou révèle une pollution très localisée et une dispersion limitée du polluant en aval, ce qui indique un faible risque d'effets transfrontières pour la Gambie, qui se situe en aval. Mais en général, ces risques sont méconnus et ne sont pas pris en compte dans l'évaluation d'impact environnemental d'un projet.
- **Il n'existe pas de lignes directrices ou de bonnes pratiques sectorielles concernant la gestion des déchets, des résidus et des effluents.** Les promoteurs de projets doivent inclure des mesures d'atténuation dans leurs EIES et plans de gestion connexes, mais il n'existe pas de lignes directrices relatives aux bonnes pratiques de la gestion des effluents et des déchets. Compte tenu des risques spécifiques et potentiellement élevés que présentent certains sous-secteurs de l'industrie (c.-à-d. l'extraction et le nettoyage de l'or), et du faible niveau de contrôle institutionnel, et la variation des niveaux de capacité de gestion environnementale des titulaires de permis (i.e. les grandes compagnies minières disposent de plus de ressources et de capacités pour gérer efficacement les questions environnementales que les projets ou compagnies de taille moyenne ou petite), il pourrait donc être utile de développer des lignes directrices ou des règlements sur la gestion environnementale en conformité avec les pratiques et normes internationales. Le Plan Sénégal émergent (PSE) prévoit des investissements massifs dans les activités minières et infrastructures connexes, telles que les voies ferrées, qui couvriront une grande partie du territoire du pays. Les projets individuels devront respecter les obligations nationales en matière d'EIES. Toutefois, compte tenu de la grande portée des projets miniers et de l'impact environnemental potentiel, une **évaluation environnementale stratégique** à l'échelle du secteur serait plus appropriée.

LA TRANSITION POST-MINIÈRE

À ce jour, seule une petite partie des opérations minières au Sénégal ont atteint la phase de transition post-minière ; ce sont principalement des carrières situées à proximité des grandes villes du pays (par ex. d'anciennes carrières dans la banlieue de Dakar).

Ce champ thématique du Cadre directif établit la nécessité de veiller à une transition post-opérations organisée et bien planifiée. Les mesures et plans appropriés et nécessaires à cette



transition doivent être pris en compte et développés tout au long du cycle de vie de la mine. Les points abordés ici incluent :

- Veiller à ce que les plans de clôture du site préparés par les entreprises minières soient de très bonne qualité et régulièrement mis à jour.
- Développer des mécanismes de garanties financières pour la clôture des mines.
- Jouer un rôle pionnier et étudier les possibilités applicables aux mines orphelines et abandonnées situées dans la juridiction du pays.

PRINCIPALES LOIS ET POLITIQUES

- Le Code de l'environnement, 2001 (loi n° 2001-01) et son Décret n° 2001-282
- Le Code minier, 2003 (articles 82 et 84)
- Le Décret n° 2009-1335 portant création du fonds de réhabilitation des sites miniers

FORCES

- **Le Code minier inclut l'obligation de remettre les sites miniers en état.** Comme le prévoit l'article 82, tous les détenteurs de permis doivent réhabiliter le site de la mine au moment de l'expiration du titre minier, à l'exception des zones qui continuent d'être couvertes par un titre d'exploitation minière. L'une des innovations du nouveau Code minier (actuellement en examen) concerne l'extension de l'obligation d'élaborer un plan de réhabilitation pendant la phase exploratoire aux situations où l'entité minière choisirait de ne pas passer à l'exploitation.
- En outre, dans le cadre de la procédure d'EIES, le Code de l'environnement de 2001 exige (article L51) une analyse de l'état initial du site ainsi que la mise en place de mesures visant à éliminer, réduire ou compenser les effets néfastes des activités avant, pendant et après la fin du projet. La portée du **plan de réhabilitation** est définie dans le mandat émis pour l'évaluation d'impact environnemental. Si des modifications sont apportées au projet ou aux activités d'exploitation, le plan de réhabilitation doit être révisé. La mise en œuvre du plan de réhabilitation est suivie par les délégations régionales du ministère de l'Industrie et des Mines.
- **Au titre du cadre réglementaire actuel, des garanties financières sous forme d'un fonds de réhabilitation sont exigées.** Le coût des mesures de réhabilitation doit être calculé et inclus dans l'EIES dans le cadre du plan de réhabilitation. Le Décret n° 2009-1335 exige des détenteurs de permis qu'ils ouvrent et conservent un compte dans une banque commerciale sénégalaise et qu'ils y transfèrent chaque année le montant des coûts annuels de réhabilitation. Ce fonds est cogéré par le détenteur de permis et les représentants du ministère de l'Industrie et des Mines. La validité du fonds couvre la phase d'exploitation ainsi que la durée estimée des travaux de remise en état. Au titre de ce Décret, les contributions au fonds de réhabilitation sont versées pendant toute la phase d'exploitation du projet par le biais de déductions sur les recettes des opérations.
- Il est exigé de consulter les communautés au sujet des plans de clôture pendant la procédure d'EIES, et l'on trouve des **exemples de plans de réhabilitation élaborés en fonction des besoins des communautés et de manière à soutenir des moyens de subsistance alternatifs**. Les grandes opérations minières disposent en général de davantage de ressources pour travailler avec les communautés.

FAIBLESSES

- **La mise en œuvre et la surveillance des plans de clôture des mines restent faibles.** Des plans de réhabilitation et de clôture sont exigés, tout comme la création d'un fonds de clôture, mais la satisfaction de ces conditions ne garantit pas l'obtention d'un permis. Si la législation existe, il y a souvent des incertitudes quant à la mise en place, par les entreprises minières, des fonds de clôture et de réhabilitation. Les parties prenantes se sont dites préoccupées par les effets



éventuels d'une baisse des prix des minerais sur la mise en œuvre des plans de réhabilitation ; certaines pensaient que des conditions économiques adverses pouvaient compromettre la clôture socialement et environnementale responsable des mines.

- **La qualité et le niveau potentiel de mise en œuvre des plans de réhabilitation varient largement.** Les grands projets miniers ont souvent plus de ressources et de capacités pour la mise en œuvre de ces plans. Par exemple, une réhabilitation progressive est en cours sur le site de minéraux lourds de GCO près de Thiès, qui concerne les zones déjà exploitées de la concession ; la capacité des plus petits projets à lancer une réhabilitation proactive est limitée, et dans le cadre des opérations minières artisanales ou de petite taille, le site est souvent tout simplement abandonné.
- **Les coûts de réhabilitation sont souvent sous-estimés.** Les entreprises sont tenues d'inscrire les activités de réhabilitation au budget global du Plan de gestion environnementale et sociale (PGES). Si ce sont les consultants indépendants réalisant l'EIES qui estiment ces coûts (qui sont au final approuvés par les entreprises présentant l'évaluation), les représentants gouvernementaux indiquent que ces coûts sont souvent sous-estimés. Les plans de clôture et leurs coûts sont validés dans le cadre de la procédure d'EIES au début du projet, pendant le processus de demande de permis.
- **Aucune législation existante ne régit les mines abandonnées.** Bien que peu de mines sénégalaises n'aient atteint la phase de la clôture, plusieurs carrières n'ont pas été réhabilitées après la fin des opérations minières. À ce jour, le cadre réglementaire ne contient pas de dispositions spécifiques sur les phases de transition et de clôture des mines régies par la législation antérieure au Code minier actuel (2003). Le gouvernement ne joue pas un rôle moteur dans la réhabilitation de ces carrières (ou des petites mines artisanales abandonnées d'ailleurs) ; typiquement, ce sont les communautés elles-mêmes qui doivent s'en charger.

L'EXPLOITATION MINIÈRE ARTISANALE ET DE PETITE TAILLE

L'exploitation minière artisanale et de petite taille constitue le sixième champ thématique du Cadre directif. Ici, le Cadre directif cherche à améliorer la santé, la sécurité et la qualité de vie des mineurs du secteur informel, qui travaillent en dehors du cadre juridique. Il cherche également à renforcer la contribution du secteur artisanal au développement durable. Les recommandations politiques au titre de ce champ mettent l'accent sur les éléments suivants :

- L'intégration de l'exploitation minière artisanale dans le système juridique formel grâce aux cadres juridiques, au soutien technique et aux stratégies de légalisation appropriés.
- L'intégration de l'exploitation minière artisanale dans le système économique formel grâce à la promotion de l'épargne et de l'investissement, des politiques transparentes et appropriées en matière de recettes, des programmes de certification et une collaboration avec les mines plus importantes ; et
- La réduction de l'impact social et environnemental des opérations minières artisanales grâce à la fourniture de formations techniques, au respect des normes minimales en matière de santé et de sécurité, à l'élimination du travail des enfants, à la promotion du rôle des femmes et de leur sécurité dans le cadre de l'exploitation minière artisanale, et à la mise en œuvre de politiques de développement rural et de création d'emplois visant à promouvoir les moyens de subsistance alternatifs.

L'ACTIVITÉ MINIÈRE ARTISANALE AU SÉNÉGAL

L'activité minière artisanale se concentre dans le sud-est du Sénégal, dans la région de Kédougou. Là, les mineurs exploitent principalement les mines d'or alluviales et proches de la surface, dont la profondeur ne dépasse pas les 15 mètres. Des hommes, des femmes et des enfants prennent une part active aux activités minières artisanales dans la région, les femmes et les enfants étant



souvent les plus exposés aux effets sanitaires dévastateurs du mercure, puisque ce sont ces derniers qui nettoient l'or extrait. Il est difficile de savoir précisément combien de personnes se livrent à l'exploitation aurifère artisanale dans la région, compte tenu de la porosité de ses frontières et du fait que de nombreuses personnes exercent cette activité en complément ; une étude de 2007 estimait à environ 10 000 le nombre de mineurs artisanaux (Savornin et al., 2007).

Ces dernières années, l'activité minière artisanale s'est beaucoup développée dans la région, ce qui entraîne des effets sociaux et environnementaux négatifs. Si l'activité minière à Kédougou était à l'origine une source complémentaire de revenus, elle est de plus en plus nécessaire économiquement, compte tenu de l'arrivée d'entreprises minières industrielles, et donc de l'accès réduit des communautés locales aux terres arables, maintenant couvertes par des permis miniers (Daffé, 2012). Les problèmes découlant de l'activité minière artisanale connaissent différentes causes, notamment : l'absence de moyens de subsistance alternatifs pour la population locale ; la nature informelle du secteur artisanal qui perdure ; l'absence de sensibilisation des mineurs à l'environnement, les mauvaises techniques d'exploitation et l'usage continu et répandu du mercure ; des frontières poreuses et l'arrivée continue de mineurs artisanaux des pays voisins (Conseil interministériel, 2012). L'application des lois et politiques – notamment en matière de travail et d'environnement – est souvent difficile, en partie du fait de l'inaccessibilité de la région (Daffé, 2012). La croissance simultanée des activités minières artisanales et à grande échelle dans le sud-est du pays a provoqué d'importants conflits ces dernières années, les entreprises minières et les mineurs artisanaux s'affrontant souvent au sujet de l'accès au minerai, de l'impact environnemental et social, et des préoccupations relatives à la santé et à la sécurité (Conseil interministériel, 2012).

Le gouvernement a essayé de répondre à ces difficultés en introduisant une législation spécifique visant à formaliser le secteur minier artisanal. Dans un arrêté gouvernemental sur les activités d'orpaillage artisanales et de petite taille du 14 juin 2013, l'État annonçait la mise en place de trois grandes exigences innovantes pour les mineurs artisanaux. D'abord, les mineurs artisanaux doivent détenir une carte d'orpailleur leur donnant le droit d'exploiter l'or au Sénégal. Ces cartes ont une validité d'une année (renouvelable), sont délivrées aux citoyens sénégalais, et sont assujetties à des frais annuels, qui sont ensuite réinvestis dans la communauté. Ensuite, les activités des mineurs artisanaux ne peuvent avoir lieu que dans des couloirs bien délimités. Le détenteur d'un permis minier, en général une grande entreprise minière, désigne ces couloirs, et les cartes d'orpailleur sont assignées à des couloirs spécifiques, en dehors desquels l'orpailleur ne peut opérer. Finalement, dans un nouvel effort de régulation du commerce illégal de l'or extrait artisanalement, le gouvernement a commencé à mettre en place des comptoirs d'achat dans toute la région de Kédougou. Les mineurs autorisés ont l'obligation d'y vendre leur or.

Le gouvernement du Sénégal reconnaît le rôle important de l'orpaillage artisanal dans la subsistance et le développement local, et a défini le renforcement du secteur minier artisanal comme un pilier stratégique du Plan Sénégal émergent (PSE). Au titre de ce pilier, un projet pilote sera lancé afin de transformer, sur 10 ans, les activités minières artisanales en opportunités formelles de développement socio-économique. Ce projet pilote vise à légaliser de 5 000 à 10 000 mineurs, et à investir dans la formation, la réglementation et les infrastructures. En plus des nouvelles initiatives législatives mettant en place les zones d'activité minière artisanale, les cartes d'orpailleur et les comptoirs d'achat, le gouvernement envisage de renforcer la sécurité des zones de lavage de l'or à la batée en y déployant une brigade spéciale chargée de sécuriser ces zones dans la région de Kédougou, et de sanctionner les mineurs qui exploiteraient des gisements situés en dehors des zones spécifiques (BOS, 2016).



PRINCIPALES LOIS ET POLITIQUES

- Le Code minier, 2003
- La Déclaration de Politique minière, 2003
- L'Arrêté n°09249/MEM/DMG portant organisation de l'orpaillage, 14 juin 2013
- L'Arrêté n°02472/MIM/DMG 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°09931/MIM/MEF/MCESI du 18 juin 2014 fixant les modalités d'ouverture et d'exploitation de comptoirs de commercialisation de métaux précieux et pierres précieuses.

FORCES

- **Le gouvernement du Sénégal poursuit ses efforts de légalisation de l'activité minière artisanale.** Celle-ci est incluse dans le Code minier et la déclaration de Politique minière, et la gestion du secteur relève de la DCSOM au sein du ministère, avec le soutien des bureaux régionaux du ministère (notamment le bureau de Kédougou). Les permis d'exploitation sont disponibles pour les mineurs artisanaux, et s'accompagnent de mesures incitatives et d'exemptions fiscales. De récentes initiatives visaient à renforcer la formalisation législative et économique du secteur, par la mise en place de cartes d'orpailleurs pour les mineurs artisanaux, la délimitation de couloirs d'orpaillage, et la création de comptoirs d'achat pour l'or extrait de manière artisanale. Le nouveau Code minier inclura un cadre réglementaire pour l'activité artisanale, notamment un statut juridique pour ces activités. Finalement, la légalisation du secteur artisanal est l'un des piliers clé du chapitre sur les mines du PSE.
- **Des organisations et associations de mineurs artisanaux ont été mises en place dans toute la région de Kédougou.** Cela donne à ces mineurs une meilleure représentation politique, facilite leurs interactions avec les grands groupes miniers, et permet la mise en place de programmes de formation plus ciblés.
- **Les conflits entre les mineurs artisanaux et les grandes entreprises sont en baisse, d'après les représentants des organisations de mineurs artisanaux et des entreprises.** Des efforts ont été consentis pour améliorer la coordination entre les entreprises et les mineurs artisanaux, par la création de zones d'orpaillage.
- **Des programmes de formation des mineurs ont été mis en place pour réduire l'impact social et environnemental de l'activité artisanale.** L'appui direct au renforcement des capacités découle de programmes, tels que le PASMI, et d'organisations non gouvernementales telles que le Blacksmith Institute. Ces initiatives sont encore soutenues par la ratification récente par le Sénégal de la Convention de Minamata sur le mercure, qui oblige le Sénégal à protéger sa population et son environnement des effets adverses du mercure.
- **Par le biais des comptoirs d'achat, le gouvernement cherche à renforcer la transparence et la formalisation de la collecte et de la gestion des recettes de l'activité minière artisanale.** Six comptoirs ont été mis en place dans la région de Kédougou ; et les détenteurs de cartes d'orpaillage doivent vendre leur production à travers ces canaux officiels.
- **Les détenteurs d'une carte d'orpailleur s'engagent à respecter un ensemble d'obligations.** Cela inclut la vente de leur production aux comptoirs d'achat étatiques, le respect des normes nationales en matière de santé publique, de sécurité au travail et de protection de l'environnement, et le respect des réglementations existantes relatives à l'activité artisanale. À son tour, le gouvernement s'engage à fournir une assistance et une formation techniques aux mineurs artisanaux sur la santé et la sécurité au travail, sur la protection de l'environnement, sur les recherches relatives à l'orpaillage, et sur le processus de formalisation.



- **Le PSE et la Politique minière promeuvent le rôle de l'activité minière artisanale dans le développement rural et les politiques de création d'emplois.** L'activité minière artisanale est reconnue comme une activité économique légitime qui joue un rôle économique important dans les zones rurales, bien que des moyens de subsistance alternatifs et complémentaires ne soient pas suffisamment rapidement créés et mis en place (même si c'était le cas, les frontières poreuses de la région en saperaient l'efficacité).

FAIBLESSES

- **Le secteur minier artisanal demeure très largement informel.** Si les modifications apportées à la loi sur l'activité minière artisanale sont des étapes positives vers la formalisation, elles sont toutes récentes et leur adoption et leur impact ne peuvent pas encore être mesurés. La plupart des mineurs artisanaux de la région de Kédougou opèrent de manière informelle, et les données relatives à la proportion de mineurs artisanaux opérant avec une carte d'orpailleur ou un permis sont insuffisantes. Lors des consultations avec les parties prenantes, les mineurs artisanaux nous ont également dit que d'après eux, seules les entreprises minières peuvent définir les couloirs d'orpaillage sur le territoire de leur concession disposant d'un minimum d'or ; aussi, ces zones dans lesquelles se limitent les activités des orpailleurs sont considérées comme ayant un très faible potentiel pour l'orpaillage artisanal. Si la DCSOM dispose d'une équipe spéciale et de bureaux régionaux pour la gestion de l'activité artisanale, les ressources humaines et financières pour la mise en œuvre et l'application sont limitées.
- **Malgré les efforts visant à imposer un degré de formalisation aux mineurs artisanaux sénégalais, des populations migrantes des pays voisins continuent d'arriver et de se livrer à l'orpaillage informel,** en dehors des couloirs établis et en utilisant des techniques peu coûteuses aux effets calamiteux sur l'environnement local. Les migrants peuvent entrer au Sénégal du fait des frontières poreuses et des lois régionales sur le travail de l'UEMOA ; une fois au Sénégal, ils opèrent généralement en dehors des couloirs définis et sans carte d'orpailleur. Cela entraîne des tensions avec les mineurs sénégalais détenteurs d'une carte, dont les activités se limitent aux couloirs officiels qui sont souvent considérés comme n'offrant pas suffisamment de possibilités, mais qui voient des mineurs étrangers voyager dans la région pour se livrer à l'orpaillage dans et en dehors des couloirs désignés, en relative impunité. En réponse, de nombreux locaux poursuivent leurs activités illégales, en dehors des couloirs et sans carte d'orpailleur.
- **Il existe un besoin d'accroître la mobilité et l'accessibilité des comptoirs d'achats afin de contrecarrer les acheteurs informels qui opèrent dans le sud-est (c.-à-d. en augmentant le nombre en fonction du contexte local).** Il serait important d'accroître l'utilisation de ces comptoirs afin de générer des revenus qui pourraient être réinvestis dans les communautés locales, par exemple dans des programmes de santé, d'éducation, et de réhabilitation environnementale. À ce jour, les efforts consentis à étudier la possibilité d'adopter des normes de commerce équitable ainsi qu'un mécanisme de certification (par exemple le label « or sans mercure ») restent limités aux petits projets et aux projets indépendants.
- L'usage de mercure dans le traitement de l'or reste très répandu, et les mineurs l'utilisent sans équipement de protection adéquat. Le mercure reste un moyen peu cher et simple de traiter l'or au Sénégal, aussi les technologies alternatives n'ont pas encore été adoptées. Les femmes et les enfants sont les plus directement affectés : ils utilisent le mercure pour nettoyer l'or, et la substance est alors en contact direct avec leur peau. S'il existe une législation nationale au sujet de la santé et la sécurité au travail, elle ne s'applique pas aux particuliers travaillant dans l'activité minière artisanale, notamment aux mineurs illégaux. Avec un accès restreint ou inexistant aux services de santé de base, le poids de ces risques sanitaires retombe sur les communautés et leurs familles. En plus de l'exposition des individus au mercure, son utilisation menace les ressources en eau de la région, et pourrait également avoir des effets transfrontières.



- **Le travail des enfants reste très répandu dans la région, malgré une législation nationale et internationale protégeant les enfants des travaux pénibles.** Il est difficile de surveiller et d'appliquer la législation existante à Kédougou ; la région est difficile d'accès, et bon nombre des enfants travaillant dans le secteur sont des migrants. Les enfants jouent également un rôle spécifique dans le traitement de l'or extrait artisanalement, et leur retrait de ces activités entraînerait une chute de la production à laquelle les mineurs pourraient difficilement faire face.
- **La santé des femmes est compromise par les activités minières artisanales.** À l'instar des enfants, les femmes jouent traditionnellement un rôle spécifique dans le traitement de l'or extrait artisanalement, en contribuant au lavage des minéraux, et donc en s'exposant fréquemment au mercure. Les efforts visant à faire face à ces problèmes sanitaires (et, par la suite, sociaux) sont limités, et dépendent en général du projet.
- **Les locaux ont le sentiment que les intérêts des grandes entreprises priment sur les moyens de subsistance et les droits des locaux, ce qui génère des tensions entre les entreprises et les communautés.** Les représentants des communautés ont indiqué que le transfert des terres traditionnellement cultivées aux concessions minières a aggravé l'insécurité alimentaire dans la région, et entraîné une détérioration des compétences agricoles de la jeune génération.
- **Le gouvernement dégage des recettes minimales du secteur informel.** Le secteur artisanal n'engrangeant que peu d'impôts, taxes et redevances, il n'y a pas grand-chose à réinvestir dans la gouvernance locale et la protection de l'environnement.
- **Les initiatives visant à améliorer l'épargne, à établir des formes acceptables de financement, et à encourager l'investissement responsable dans le secteur artisanal sont extrêmement limitées.** L'activité minière artisanale reste économiquement informelle et ad hoc. À notre connaissance, il n'existe pas d'initiative de renforcement des compétences des mineurs artisanaux en matière de gestion financière. À titre anecdotique, l'on nous a dit que de nombreux jeunes mineurs achètent des motocycles avec leurs gains, ce qui encourage d'autres jeunes de la région à abandonner l'école pour se consacrer à l'orpaillage.



ANALYSE DES FORCES ET FAIBLESSES

Le fait que le gouvernement du Sénégal ait demandé au FIG d'entreprendre cette évaluation de ses lois et politiques minières reflète sa volonté de mieux comprendre les forces, faiblesses et lacunes dans la législation existante, et d'identifier la mesure dans laquelle le secteur minier du pays pourrait mieux contribuer au développement durable du Sénégal. Les normes établies dans le Cadre ne sont que de bonnes pratiques internationales, et rares sont les gouvernements qui pourront satisfaire tous les critères relevant des six champs thématiques du Cadre directif. L'évaluation s'est déroulée dans des circonstances fortuites ; nous espérons que les conclusions présentées dans ce rapport pourront contribuer à la révision en cours du Code minier et à l'élaboration de la Politique minière.

Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation du Cadre directif estime que les lois, politiques et réglementations minières du Sénégal ont un potentiel moyen pour optimiser la contribution du secteur minier au développement durable du pays, dans les six champs thématiques du Cadre directif. Bon nombre des lois et politiques actuellement en vigueur (ainsi que les principales innovations du nouveau Code minier) sont souvent relativement fortes, bien que leur mise en œuvre, leur surveillance et leur application effectives restent un défi.

Le contexte juridique et politique actuel du Sénégal est raisonnablement fort, et se renforcera encore certainement grâce aux révisions à venir du Code minier et à l'élaboration d'une déclaration de Politique minière, d'après les principales modifications que le ministère a présentées à l'équipe d'évaluation. Le système de délivrance des permis est clairement établi par la législation ; différents permis couvrent les diverses étapes du cycle minier, ainsi que les multiples activités minières menées dans le pays (à grande échelle, de petite taille, artisanales). La confusion des détenteurs de permis quant à la différence entre les concessions minières et les permis miniers au titre du Code de 2003 sera levée grâce à la suppression des concessions minières dans la nouvelle législation. En outre, la mise en place de nouveaux instruments visant à formaliser ou réglementer le secteur minier artisanal et de petite taille (les cartes d'orpailleurs, les couloirs définis et les comptoirs d'achat) représente une étape positive en faveur du passage du secteur à l'économie formelle et à une réglementation juridique. L'une des faiblesses identifiées concerne l'accessibilité et la couverture des informations géologiques du Sénégal ; ces données sont surtout disponibles sous forme physique auprès des bureaux du ministère. Idéalement, ces données devraient être largement accessibles aux experts et aux profanes grâce à une base de données en ligne, et devraient couvrir toutes les ressources connues ou anticipées sur tout le territoire du pays. Cette faiblesse peut s'expliquer par la limitation des ressources, car il est coûteux de générer ces types de données, de les rendre publiques et les maintenir accessibles au public. Finalement, si des consultations publiques sont requises pendant le processus de demande de permis et d'EIES, les communautés et la société civile affirment que dans le cadre de projets miniers à grande échelle, ces consultations ne sont souvent pas menées correctement.



S'agissant du deuxième champ thématique du Cadre directif, l'optimisation des retombées financières, le Sénégal tire des recettes du secteur minier grâce à une variété d'impôts, de redevances, de frais et d'accords de copropriété. Le régime fiscal appliqué au secteur minier a été simplifié grâce au transfert de certaines dispositions fiscales contenues dans le Code minier vers le Code général des impôts ; cependant, un nombre inhabituellement élevé d'exemptions fiscales contenues dans l'ancien code – et visant à rendre le secteur attractif aux yeux des investisseurs – a compromis la capacité de l'État de générer des recettes de ce secteur. Les critiques selon lesquelles les exemptions fiscales et l'ancien taux d'imposition et de redevance avantagent les entreprises plutôt que les communautés commencent à trouver des réponses au titre du nouveau régime : il y a moins d'exemptions, et le taux de redevance et les frais afférents au permis ont été augmentés. Cependant, les communautés ont souvent du mal à percevoir les dividendes concrets en faveur du développement local provenant des recettes minières de l'État, car celles-ci sont tout simplement intégrées au budget national, et il n'y a pas de mécanisme de répartition clair et transparent vers les budgets régionaux et locaux. Les capacités du ministère à négocier (et renégocier) les contrats miniers sont plutôt bonnes, et sont liées à l'utilisation d'un Accord-type qui permet de normaliser ces discussions. Finalement, la volonté du Sénégal de respecter les principes de l'ITIE constitue une étape positive en faveur d'une meilleure transparence et redevabilité en matière de gestion des recettes.

S'agissant de l'optimisation des retombées socio-économiques, le principal mécanisme de transfert aux communautés affectées par les mines (en plus des conventions minières spécifiques) est le fonds national de péréquation, établi par le Décret n° 2009-1334. Ce dernier prévoit que 20 % des redevances et frais collectés soient transférés à un fonds national puis aux communautés sous la forme d'investissements sociaux. Le transfert des recettes au fonds concerne toutes les opérations minières. Mais à ce jour, pas un centime du fonds national de péréquation n'a été transféré aux communautés locales, et les modalités de ce transfert n'ont pas été établies.

S'agissant du quatrième champ thématique, le cadre réglementaire général de la gestion environnementale dans le secteur minier est relativement bon. Les demandeurs de permis d'exploitation ou de concession minière ou d'autorisation de petite mine (arti.23 loi 2003) ont l'obligation légale de mener une étude d'impact environnemental et d'élaborer un plan de gestion environnementale avant de pouvoir obtenir un permis minier. Toutefois, les capacités institutionnelles de surveillance et de contrôle de la performance environnementale des opérations minières du gouvernement sont limitées. Dans les régions d'activités minières artisanales informelles, le niveau de surveillance et de contrôle institutionnels est encore plus bas, ce qui entraîne des problèmes persistants de dégradation environnementale, d'utilisation du mercure et de risques pour la biodiversité.

Le Code minier de 2003 oblige les entreprises minières à ouvrir et alimenter un compte fiduciaire auprès d'un établissement public spécialisé désigné par l'État. Ce compte est destiné à la constitution d'un fonds de réhabilitation permettant de financer les coûts de remise en état des sites miniers et de réparer les effets des activités sur l'environnement. Au Sénégal, tous les détenteurs d'un permis d'exploitation sont tenus d'offrir des garanties financières leur permettant de payer les coûts de la réhabilitation, estimés dans le cadre de l'évaluation d'impact environnemental. L'une des innovations du nouveau Code minier consiste à étendre cette obligation à la phase de recherche. Malgré cette législation positive, dans la pratique, les coûts de réhabilitation sont fréquemment sous-estimés et les capacités institutionnelles de mise en œuvre des plans de clôture des mines sont limitées. Pour les opérations minières régies par la législation antérieure au Code minier actuel (de 2003), il n'existe aucun système pour les étapes de clôture et de transition post-minière.

L'activité minière artisanale et de petite taille est une source importante de revenus et de moyens de subsistance pour une grande partie de la population sénégalaise, notamment dans le sud-est du pays. Bien que le secteur reste largement informel, de récents efforts visent à formaliser ou réglementer ces activités économiques, ce qui permettrait de : protéger la main d'œuvre de ce secteur



(notamment les enfants et les femmes) ; réduire les conflits entre les grandes entreprises minières et les mineurs artisanaux ; renforcer la gestion environnementale ; et générer des recettes pour le gouvernement qui pourraient être réinvesties dans les communautés affectées. Malheureusement, les fruits de ces efforts restent pour le moment limités ; les mineurs artisanaux ne sont pas satisfaits de la réduction des zones dans lesquelles ils peuvent opérer, et ne sont pas encouragés à se conformer aux lois régissant le secteur du fait de l'arrivée continue de mineurs migrants en provenance des pays voisins qui n'opèrent pas dans le respect de la loi.



RECOMMANDATIONS

L'identification du secteur minier comme un pilier essentiel de la stratégie nationale de développement (le PSE) renforce encore l'importance du secteur pour le développement du pays. Bon nombre des faiblesses identifiées plus haut s'expliquent par la limitation des ressources, financières et humaines. La révision du Code minier et l'élaboration d'une Politique minière par le ministère cherchent au moins en partie à répondre à ces limites en améliorant la contribution du secteur à l'économie nationale grâce au relèvement du taux de redevance et à la réduction des exemptions fiscales. Grâce à des recettes plus importantes, des lois et politiques mises à jour, des capacités renforcées et à une meilleure transparence grâce à l'ITIE, le Sénégal espère pouvoir renforcer encore la contribution du secteur minier au développement durable.

D'après les conclusions de la présente évaluation, les cadres juridiques et politiques du Sénégal pourraient être renforcés dans certains domaines pour veiller à ce que le secteur contribue plus fortement au développement durable. Les recommandations pour chaque domaine sont présentées ci-dessous.

DOMAINE PRIORITAIRE N°1 : LA TRANSITION POST-MINIÈRE

Des cadres juridiques et politiques modernes exigent un plan de clôture de la mine détaillé, l'établissement des garanties financières suffisantes à la mise en œuvre du plan de clôture élaboré, la mise à jour régulière du plan, et sa mise en œuvre progressive tout au long du cycle de vie de la mine. Le Sénégal devrait notamment chercher à renforcer ses compétences dans les domaines suivants :

- Les moyens d'intégrer la consultation des parties prenantes dans l'élaboration des objectifs et plans de clôture des mines.
- Les bonnes pratiques pour l'estimation des coûts de clôture des mines.
- La mise en œuvre et l'application des plans de réhabilitation.
- Les aspects de la clôture présentant des risques élevés, et l'importance d'impliquer des experts externes afin de valider l'évaluation des risques, les études et activités connexes (par ex. les barrages de retenue des résidus, les décharges, les eaux des roches acides).
- L'élaboration et la mise en œuvre d'une législation relative aux mines abandonnées et orphelines.



DOMAINE PRIORITAIRE N°2 : L'OPTIMISATION DES RETOMBÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Les cadres juridiques et politiques devraient promouvoir la durabilité afin de veiller à ce que les bénéfices miniers contribuent au développement socio-économique à long terme, notamment dans les communautés situées à proximité des projets miniers. Les principaux points d'amélioration au titre de ce champ thématique incluent :

- La gestion, la transparence et la mise en œuvre du fonds national de péréquation.
- L'implication des parties prenantes et la prise en compte des besoins locaux dans la planification et la mise en œuvre des investissements sociaux découlant des opérations minières.
- La mise en adéquation des investissements annuels en développement socio-économiques avec les besoins locaux dans les contrats miniers.
- Le renforcement des compétences locales pour la gestion et l'utilisation des fonds de développement.
- La gestion des conflits et des risques sociaux.

DOMAINE PRIORITAIRE N°3 : LA GESTION ENVIRONNEMENTALE

La minimisation et la gestion de l'impact environnemental des opérations minières sont un aspect essentiel de l'optimisation de la contribution du secteur minier au développement durable. Le renforcement des compétences en la matière pourrait notamment mettre l'accent sur les points suivants :

- Le renforcement des capacités de contrôle de l'environnement, notamment la surveillance des opérations et les capacités de traiter et d'analyser les échantillons d'eau et de sol.
- L'intégration de directives spécifiques sur la gestion des déchets (par ex. les résidus) et de l'eau (c.-à-d. la consommation et les effluents) dans les évaluations d'impact environnemental.
- L'intégration des bonnes pratiques internationales en matière de gestion environnementale (par ex. les critères de performance de la Société financière internationale, les lignes directrices du CIMM) dans les normes et lois nationales, notamment dans les domaines suivants :
 - La gestion de l'eau,
 - La gestion des résidus,
 - L'adaptation aux changements climatiques, et la gestion des risques climatiques
 - La diversité biologique,
 - La clôture des mines.



RÉFÉRENCES

BOS (2016). *Plan Sénégal Émergent: Présentation des projets miniers*. Ministère en Charge du Suivi du PSE: Dakar.

Central Intelligence Agency (CIA) (2016) *World Factbook: Sénégal* . Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sg.html>

Conseil Interministériel (2012). Rapport introductif de monsieur le Ministre de l'Energie et des Mines. République du Sénégal : Dakar

Directorate of Mines and Geology (DMG). (2013). *INFO Mines: Sénégal Mining Bulletin*. March 2013. Directorate of Mines and Geology: Dakar.

DMG. (2015). *INFO Mines: Sénégal mining bulletin*. September 2015. Directorate of Mines and Geology: Dakar.

Daffé, L. (2012, March). Gold rush in Kédougou, Sénégal : Protecting migrants and local communities. *Global Eye on Human Trafficking*, 11. Geneva : International Organization for Migration. Retrieved from http://publications.iom.int/system/files/pdf/globaleyissue11_29feb2012.pdf

Diawara, M.L. (n.d.). *Plaidoyer sur le fonds social minier*. Antenne Régionale des A.N.E de Tambacounda. Retrieved from http://www.pplateforme-ane.sn/IMG/pdf/PF-ANE_Rapport_thematique_regionale_-_plaidoyer_Tambacounda.pdf

DLA Piper. (2015). *Sénégal's new Mining Code: What mining companies need to know*. DLA Piper: Brisbane. Retrieved from [https://www.dlapiper.com/~/_media/Files/Insights/Publications/2015/08/Sénégal s%20new%20mining%20code%20%20what%20companies%20need%20to%20know%20Aug%202015.pdf](https://www.dlapiper.com/~/_media/Files/Insights/Publications/2015/08/Sénégal_s%20new%20mining%20code%20%20what%20companies%20need%20to%20know%20Aug%202015.pdf)

ITIE-Sénégal . (2015). Rapport ITIE: Comprendre pour Agir: Version résumée du rapport de conciliation ITI 2013. ITIE-Sénégal : Dakar.

IUCN (2011). Évolution du secteur minier en Afrique de l'Ouest: Quel impact sur le secteur de la conservation? IUCN: Ouagadougou

Niane, B., Moritza, R., Guédronb, S., Ngomc, P.M., Pfeiferd, H.R., Mallc, I., & Potéa, J. (2014). Effect of recent artisanal small-scale gold mining on the contamination of surface river sediment: Case of Gambia River, Kedougou region, southeastern Sénégal . *Journal of Geochemical Exploration*, 144 (Part C), 517–527.

Niane, B., Guédron, S., Moritz, R. et al. (2015). Human exposure to mercury in artisanal small-scale gold mining areas of Kedougou region, Sénégal , as a function of occupational activity and fish consumption. *Environmental Science and Pollution Research*, 22, 7101–7111. doi:10.1007/s11356-014-3913-5

ONUDI. (2009). Atelier sous-régional d'information des pays de l'Afrique de l'ouest francophone sur les problèmes liés à l'orpaillage. Rapport de Synthèse. Grand Hôtel de Bamako, 8-10 Décembre 2009

Perry-Castaneda *Library map collection*. (n.d.). Retrieved from <http://www.lib.utexas.edu/maps/Sénégal.html>

rePlan. (2014). *Stratégie de développement de Teranga*. Teranga Gold Corporation. Retrieved from http://s1.q4cdn.com/851853033/files/doc_downloads/French%20Files/FR%20TDS%20Full%20Feb%202014_v001_b4c07j.pdf



Savornin, O., Niang, K., & Diouf, A. (2007). *Artisanal gold mining in the Tambacounda Region of Sénégal : First report on the reduction of mercury emissions through appropriate technologies training*. Kédougou: Blacksmith Institute. Retrieved from http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Mercury/Documents/PartneshipsAreas/070404SenegaTrainTrainers_First%20Report.pdf

SIM Sénégal (2016). Industry info: Programs and political structure. Retrieved from <http://simSénégal.com/industry-info/programs-political/>

Teranga Gold Corporation (2016). *About Teranga*. Retrieved from <http://www.terangagold.com/homepage/default.aspx>

Transparency International (2015). *Corruption Perceptions Index 2015*. Retrieved from <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

United Nations Development Programme (UNDP). (2015). *Human Development Report 2015: Work for Human Development*. UNDP: New York.

World Bank (2015). *The little green data book 2015*. World Bank: Washington, DC



ANNEXE : PRINCIPALES PARTIES-PRENANTES

Lors de sa visite au Sénégal, l'équipe d'évaluation a rencontré les parties prenantes suivantes :

GOVERNEMENT

- Ministère de l'Industrie et des Mines :
 - Direction des mines et de la géologie
 - > Bureau du cadastre
 - Direction de la prospection et de la promotion minière (DPPM)
 - > Groupe des laboratoires d'analyses
 - Direction du contrôle et de la surveillance des opérations minières (DCSOM)
 - Chef du Service régional des mines de Thiès
- Ministère de l'Environnement et du Développement durable
 - Direction de l'environnement et des établissements classés (DEEC)
- Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan
 - Direction de la planification
- Ministère en charge du suivi du Plan Sénégal émergent
 - Bureau opérationnel du suivi (BOS) du Plan Sénégal émergent
- Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) Sénégal

SECTEUR PRIVÉ

- Grande Côte Opérations SA
- La Chambre des mines
- GeoMin
- Initiative RSE Sénégal

SECTEUR ACADÉMIQUE

- Institut des sciences de la terre, Université Cheikh Anta Diop

SOCIÉTÉ CIVILE

- Fédération des batteurs d'or de Kédougou
- La Lumière
- Réseau national des personnes affectées par les opérations minières
- Oxfam Sénégal
- Publish What You Pay Sénégal
- Youth for Human Rights
- Women in Mining Sénégal

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

- UNICEF



ANNEXE : LISTE DES LOIS ET POLITIQUES EXAMINÉES

LOIS

- La Constitution de la République du Sénégal
- Le Code minier, loi 2003-36 du 24 novembre 2003
- Le Code général des impôts, 2012
- Le Code de l'investissement, 2004
- Le Code du travail, 1997
- Le Code de l'eau, 1981
- Le Code forestier, 1998
- Le Code de l'environnement, 2001
- Les normes relatives au rejet des eaux usées, 2001

POLITIQUES ET STRATÉGIES

- La déclaration de Politique minière, 6 mars 2003
- La Stratégie nationale pour la gestion des aires protégées du Sénégal, 2011

DÉCRETS

- Le Décret n° 2004-647 du 17 mai 2004 fixant les modalités d'application du Code minier, loi 2003-36 du 24 novembre 2003
- Le Décret n° 2009-1334 portant création et fixant le taux et les modalités de répartition du fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales (et Décret n° 2015-1879 modifiant le décret n°2009-1334)
- Le Décret n° 2011-819 portant application de la Loi instituant la Parité absolue Homme-Femme
- Le Décret n° 2013-881 du 20 juin 2013 portant création, organisation et fonctionnement du Comité national de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives

ARRÊTÉS

- L'arrêté du 14 juin 2013 portant organisation de l'activité d'orpaillage ;
- L'Arrêté 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 du 18 juin 2014 fixant les modalités d'ouverture et d'exploitation de comptoirs de commercialisation de métaux précieux et pierres précieuses.
- L'arrêté ministériel no 9471 MJEHP-DEEC portant contenu des termes de référence des études d'impact, 28 novembre 2001
- L'arrêté ministériel no 9472 MJEHP-DEEC portant contenu du rapport de l'étude d'impact environnemental, 28 novembre 2001

DÉCLARATIONS, PROTOCOLES ET POLITIQUES RÉGIONAUX

- Vision minière africaine
- Politique sur le développement des ressources minérales de la CEDEAO, 2012
- Acte additionnel A/SA 16/02/12 portant adoption de la politique de développement des ressources minérales de la CEDEAO



- Protocole A/P.1/5/79 du 29 Mai 1979 sur la libre circulation des personnes et des marchandises dans la région de la CEDEAO
- Directive C/DIR 3/05/09 de la CEDEAO portant sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier
- Code minier communautaire de l'UEMOA : Acte additionnel n° 01/2000 du 14 décembre 2000 ; Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development