

CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**

UQAM



Réduction de la pauvreté en Afrique : Selon quel agenda de développement ?

Quelques leçons à tirer de la
production du coton et de l'or
au Mali et au Burkina Faso

Bonnie Campbell
Gisèle Belem
Vincent Nabe Coulibaly

www.poissant.uqam.ca

LES CAHIERS DE LA CHAIRE C.-A. POISSANT
COLLECTION RECHERCHE
No 2007-01F

**Réduction de la pauvreté en Afrique :
Selon quel agenda de développement ?
Quelques leçons à tirer de la production du coton et de l'or
au Mali et au Burkina Faso**

**Les Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant – Collection Recherche
No 2007-01F**

**Bonnie Campbell
Gisèle Belem
Vincent Nabe Coulibaly**

■ Bonnie CAMPBELL

Professeure au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), où elle dirige la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, ainsi que le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA).

■ Gisèle BELEM

Candidate au doctorat en Études environnementales à l'Institut des sciences de l'environnement de l'UQAM et chercheure au GRAMA et à la Chaire de responsabilité sociale et développement durable (CRSDD).

■ Nabé Vincent COULIBALY

Professeur de philosophie au Cégep de St-Hyacinthe.

Cette étude a été financée par Oxfam Amérique - <http://www.oxfamamerica.org/> - et a été publiée originalement sous le titre : *Poverty Reduction in Africa: On Whose Development Agenda? Lessons from Cotton and Gold Production in Mali and Burkina Faso*.

La traduction a été réalisée par Marie Mazalto, avec la collaboration de Djifa Ahado et Suzie Boulanger.

Les Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant
Collection Recherche — no 2007-01F

Réduction de la pauvreté en Afrique : Selon quel agenda de développement ?
Quelques leçons à tirer de la production du coton et de l'or au Mali et au Burkina Faso

Bonnie Campbell, Gisèle Belem et Nabé Vincent Coulibaly

ISSN : 1912-5658
Bibliothèque nationale du Québec

Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada
H3C 3P8

www.poissant.uqam.ca
poissant@uqam.ca

**REDUCTION DE LA PAUVRETE EN AFRIQUE :
SELON QUEL AGENDA DE DEVELOPPEMENT ?**

**QUELQUES LEÇONS A TIRER DE LA PRODUCTION DU
COTON ET DE L'OR AU MALI ET AU BURKINA FASO**

Bonnie Campbell, Gisèle Bélem et Nabé Vincent Coulibaly

Document préparé pour *Oxfam Amérique*

Résumé

Dans un contexte où la réduction de la pauvreté est la toute première des priorités affichées par la Banque mondiale, certaines des politiques qui en découlent nécessitent qu'on effectue un certain arbitrage entre les objectifs de croissance économique et ceux relatifs à la réduction de la pauvreté. Cette étude démontre que les politiques de la Banque mondiale, en faisant la promotion de la privatisation du secteur cotonnier, et en favorisant l'expansion de la production aurifère au Mali et au Burkina Faso pourraient hypothéquer les efforts entrepris pour la lutte contre la pauvreté dans ces deux pays.

Même si, au Mali, et la projection est la même pour le Burkina Faso, l'industrie de l'or génère des revenus d'exportation plus importants que le coton, en comparaison avec le secteur aurifère, la filière cotonnière assure de plus importantes retombées en terme de bénéfices pour les populations pauvres. En effet, dans les deux pays, la filière cotonnière permet, à plus de cinq millions de personnes, de bénéficier d'une sécurité alimentaire renforcée, en même temps qu'elle participe à la consolidation d'autres sphères de l'économie nationale. En revanche, dans le contexte actuel, la production d'or ne permet pas d'assurer de telles contributions aux pays.

Pourtant, les plus récentes réformes entreprises sous-estiment le secteur cotonnier, valorisant plutôt une croissance du secteur minier, sans pour autant assurer l'existence d'institutions capables de vérifier, minimalement, que les communautés locales n'auront pas à subir de potentielles dégradations environnementales. Ainsi, les résultats de cette recherche révèlent la nécessité de repenser les liens entre une politique de promotion de la croissance par les exportations et les objectifs de lutte contre la pauvreté. L'étude souligne également toute l'importance pour les gouvernements nationaux de maintenir ouvert des espaces politiques de décision et d'imposer leur rythme aux stratégies de libéralisation.

Table des matières

Abréviations et acronymes v

Carte du Mali viii

Carte du Burkina Faso 1

Préface 1

1. Introduction 1

Cadre des politiques internationales pour la réduction de la pauvreté: OMD et DSRP 2

Pourquoi le coton et l'or ? 4

2. Le coton: l'histoire d'un succès agraire en Afrique de l'Ouest 8

Des années 1960 aux années 1970: les débuts de la filière – innovations agricoles et croissance 10

Du début des années 1970 au milieu des années 1980: Création d'un secteur intégré et organisation d'associations de producteurs 12

Du milieu des années 1980 au milieu des années 1990: les résultats du secteur intégré : coton, céréales, élevage, et consolidation d'un « système coton » 14

Du milieu des années 1990 au milieu des années 2000: Propositions actuelles de réformes 18

3. Coton et réduction de la pauvreté: tendances passées et considérations futures 28

La croissance 28

La pauvreté 29

Sécurité alimentaire 30

Les améliorations de l'infrastructure et des services de base 31

Des motifs d'inquiétude 33

4. Exploitation minière au Mali et au Burkina Faso 36

Historique de l'extraction de l'or au Mali 36

Historique du secteur minier au Burkina Faso 39

Les politiques de réforme des années 1980 et 1990 : objectifs et résultats 40

5. Réforme du secteur aurifère: une source risquée de croissance ? 49

La maximisation des retombées économiques : contrôle et suivi 58

Développement social 64

Alternatives relatives à la contribution de l'or dans les deux pays 68

Les perspectives de développement du secteur minier 68

L'implication des populations locales dans l'industrie minière 69

Le rôle de l'État 70

6. Conclusion: Pour des réformes du secteur agricole et minier orientées vers le développement 71

Annexes 77

Liste de références 89

Abréviations et acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
AFD	Agence française de développement
AISP	Analyse d'impact social et sur la pauvreté
BGR	Géosciences et Ressources naturelles (Allemagne)
BRGM	Bureau de recherche géologique et minière
BUMIGEB	Bureau des mines et de la géologie du Burkina
BUVOGMI	Bureau voltaïque de la géologie et des mines
CAD-Mali	Coalition des alternatives dette et développement
CAS	Crédit d'ajustement structurel
CBMP	Comptoir burkinabè des métaux précieux
CCCE	Caisse centrale de coopération économique (AFD)
CDI	Cadre de développement intégré
CFDT	Compagnie française pour le développement des fibres textiles (DAGRIS)
CIDT	Compagnie ivoirienne pour le développement des textiles
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CMDT	Compagnie malienne pour le développement du textile
CNOM	Conseil national des opérateurs miniers (Mali)
COGEMA	Compagnie générale des matières nucléaires
COPACO	Compagnie parisienne de coton
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CSAO	Club du Sahel pour l'Afrique de l'Ouest
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

DAGRIS	Développement des agro-industries du Sud
DIAL	Développement, Institutions et Analyses de Long terme (Paris)
DNGM	Direction nationale de la géologie et des mines (Mali)
DNSI	Direction nationale de la statistique et de l'informatique (Mali)
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc de la communauté financière d'Afrique
FIDA	Fonds internationaux de développement agricole
FMI	Fond monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FMI)
GRAMA	Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (Montréal)
HUICOMA	Huilerie cotonnière du Mali
IDE	Investissement direct étranger
IDS	<i>Institute of Development Studies</i> (Institut d'études du développement) (Sussex, Royaume-Uni)
INERA	Institut de l'environnement et de recherches agricoles - une structure de recherche du Centre national de recherche scientifique du Burkina Faso
MMCE	Ministère des Mines, des Carrières et de l'Énergie (Burkina Faso)
MMSD	<i>Mining, Minerals and Sustainable Development</i> (Mines, Minéraux et Développement Durable)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	<i>Overseas Development Institute</i> (Institut de développement outre-mer) (Londres, Royaume-Uni)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé

PAS	Prêt d'ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRSC	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté
RAA	Rapport d'activités annuel
SAP	Stratégie d'aide-pays
SATEC	Société d'aide technique et de coopération
SMP	Syndicat des mines de Poura
SOFITEX	Société burkinabè des fibres textiles
SONAREM	Société nationale de recherche et d'exploitation minière
SOREMIB	Société de recherches minières du Burkina
SOTELMA	Société des télécommunications du Mali
SYSMIN	Système de stabilisation de recettes d'exportation de produits miniers
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UMPP	Usine malienne de produits pharmaceutiques
UNOMIN	Union des opérateurs miniers du Mali
UNPCB	Union nationale des producteurs de coton du Burkina Faso
UNRISD	Institut de recherche des Nations unies pour le développement social

Préface

L'année 2000 correspond à l'adoption, par la communauté internationale, des Objectifs du Millénaire pour le développement dont un des éléments centraux est la réduction de moitié de l'extrême pauvreté dans les pays les plus pauvres d'ici 2015, avec une attention toute particulière portée aux pays africains. À mi-parcours de la date butoir pour l'atteinte de ces objectifs, les analystes tentent de comprendre les processus de réformes qui ont permis de faire évoluer plusieurs économies et communautés vers l'atteinte de certains objectifs, alors que d'autres semblent victimes d'une stagnation.

C'est dans un tel contexte que Oxfam Amérique a commandé cette étude, afin d'analyser dans quelle mesure les politiques de réforme initiées par les principaux donateurs ont pu déterminer les résultats en terme de développement dans deux sphères particulièrement centrales, à savoir la production cotonnière et l'exploitation aurifère. La connaissance de ces dernières représente un enjeu d'autant plus important pour Oxfam Amérique que son principal objectif est de participer à l'amélioration du niveau de vie des communautés dans les pays en développement. Parce que la production du coton soutient actuellement plus de dix millions d'agriculteurs en Afrique de l'Ouest, il est aisé de comprendre les difficultés liées à leur situation, ces derniers ne pouvant compter que sur un lent processus de modernisation technologique, également aux prises avec la faiblesse des institutions nationales, les sociétés cotonnières exportent leur production en étant confrontés à des cours mondiaux maintenus artificiellement bas en raison de la production cotonnière des États-Unis fortement subventionnée. Parallèlement, les communautés implantées aux abords des sites miniers, et ce partout dans le monde, continuent de payer le prix de la dégradation environnementale qui génère des problèmes de santé imputables directement à des pratiques minières non encadrées, et des exploitants peu soucieux des impacts de leurs activités sur les populations.

Oxfam est particulièrement concerné par la manière dont les politiques des donateurs, en particulier celles promues par la Banque mondiale, ont pu influencer l'élaboration des politiques nationales des pays récipiendaires d'aide, entre autres dans les deux secteurs ciblés dans le cadre de cette étude. Plus spécifiquement, la Banque mondiale a favorisé l'expansion des industries extractives, comme source principale de revenus et garantie pour une croissance économique dans plusieurs pays d'Afrique; en même temps, qu'elle encourageait les pays à privatiser leur secteur cotonnier. Alors que ces mesures peuvent, en principe, trouver une justification économique, dans la pratique, elles comportent d'importantes implications en terme de développement économique et d'équité, qui ne sont toujours pas prises en compte dans les propositions de projets et les rapports. Ce constat ouvre sur un ensemble de questions. Dans quelle mesure ces réformes ont pu affecter les économies et les communautés de producteurs de coton ou encore celles des personnes vivant près des sites miniers ? Comment l'expansion de l'industrie minière affecte-elle le bien-être des ménages vivant aux abords des sites miniers ? De quelle manière la privatisation et toute autre réforme dans le secteur cotonnier affectent-elles les capacités des producteurs à vivre du fruit de leurs productions ? Enfin et plus fondamentalement, quelles sont les implications effectives entourant la décision de privilégier l'expansion du secteur minier et le retrait de l'appui à la filière cotonnière ?

Ce sont ces questionnements qui ont amené Oxfam Amérique à commander cette étude à Dr Bonnie Campbell, professeure d'économie politique à l'Université du Québec à Montréal. Dr Campbell, en collaboration avec Dr Nabé Vincent Coulibaly, professeur de philosophie d'origine malienne et, Mme Gisèle Belem, originaire du Burkina Faso, doctorante en sciences de l'environnement à l'Université du Québec à Montréal, nous offrent plusieurs pistes de réflexion qui émergent à partir de l'étude des expériences du Mali et du Burkina Faso.

Cette recherche a été menée dans une double optique de contribuer à enrichir les débats sur les politiques des bailleurs de fonds dans ces deux secteurs, et de réfléchir sur leur rôle, modes de relation et d'intervention dans la promotion du développement économique et les objectifs de réduction de la pauvreté dans les pays en développement.

Kimberly Pfeiffer
Oxfam America, octobre 2006

1. Introduction

En 2000, la communauté internationale adoptait les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), avec comme principal programme de réduire la pauvreté de moitié dans les pays les plus pauvres du monde d'ici 2015, en portant une attention toute particulière aux pays d'Afrique. Presque à mi-parcours de la date fixée pour l'atteinte de cet objectif, cette étude analyse certaines stratégies mises de l'avant pour réformer certains des principaux secteurs économiques, à savoir le coton et l'or, et ce, dans le but de réduire la pauvreté dans les deux pays africains à l'étude, le Mali et le Burkina Faso.

Dans le nouveau cadre politique qui a émergé, les OMD fixent les objectifs alors que les stratégies nationales de réduction de pauvreté sont le véhicule, soutenu par les mécanismes budgétaires de soutien, destinés à faciliter l'atteinte de ces objectifs. En conséquence, la question qui se pose est de savoir si les cadres et les programmes proposés pour l'atteinte des OMD seront effectivement en mesure de répondre aux défis auxquels font face les pays concernés.

La Banque mondiale a construit un vaste programme d'intervention à partir d'un plan d'implantation et d'une méthodologie complexe d'évaluation basée sur l'hypothèse que la croissance économique engendre la réduction de pauvreté. Ainsi, la planification macroéconomique nationale dans les pays pauvres est élaborée principalement à partir des orientations de la Banque mondiale, avec comme principal objectif de réduire la pauvreté par le biais de la relance de la croissance. Plus spécifiquement, la Banque mondiale a identifié le secteur privé et l'économie libérale comme étant les moyens les plus efficaces pour la relance d'un cercle vertueux de croissance. Ce présupposé a conduit à un large processus de réformes basées sur la libéralisation et la privatisation, qui se déploient à partir des programmes d'ajustement structurel et se prolongent dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Dès lors, il apparaît légitime de questionner le raisonnement précis qui porte le processus de réforme des secteurs concernés. En effet, il est important que la Banque mondiale soit en mesure de démontrer les bénéfices potentiels d'une libéralisation de l'économie, non seulement sur la croissance, mais également sur le développement des secteurs concernés et des pays globalement engagés dans ces stratégies.

De nombreux rapports ont questionné la pertinence des stratégies actuelles, formulées par les Institutions de Bretton Woods –principalement la Banque mondiale et le Fond monétaire international (FMI)–, qui sont essentiellement basées sur la croissance, afin de savoir si elles sont adéquates pour réduire la pauvreté dans les pays les plus pauvres.¹ Dans les faits, la Banque mondiale elle-même a reconnu que, malgré les politiques mises

¹ North-South Institute. 2003. « Private Foreign Investment in the Poorest Countries », Rodney Schmidt et Roy Culpeper, Institut Nord-Sud, Ottawa.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2005. *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, United Nations, New York and Genève.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2006. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Thandika Mkandawire, *Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest*, Document no 23, décembre 2005 [en ligne] <http://www.unrisd.org/>.

en œuvre, certaines régions accusaient un recul en terme de lutte contre la pauvreté en fonction de l'objectif d'atteinte des Objectifs du Millénaire.²

Dans le but d'examiner la relation entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté, cette étude retrace l'historique de deux filières qui contribuent significativement au développement du Mali et du Burkina Faso, soit les secteurs du coton et de l'or. Une revue historique du développement de ces deux secteurs permet d'illustrer dans quelle mesure certaines stratégies économiques, pourtant non inscrites dans le schéma de libéralisation et de privatisation de la Banque mondiale, ont permis de contribuer à la réduction de la pauvreté. Plus encore, les développements observés dans ces deux secteurs laissent entrevoir que les stratégies promues par la Banque mondiale n'auraient pas permis l'atteinte des objectifs visés de réduction de la pauvreté.

Cette étude s'organise comme suit. Le premier chapitre introductif est consacré au contexte général, qui au regard de la question de recherche justifie le choix des deux cas d'étude. Le deuxième chapitre porte sur le secteur cotonnier, en retraçant l'historique du développement au regard du processus de réforme du secteur initié tant au Mali qu'au Burkina Faso. Le troisième chapitre est une réflexion sur la manière, dans les deux pays, dont le secteur cotonnier contribue à la réduction de la pauvreté et comment les réformes se convertissent en potentiels facteurs de fragilisation du secteur. Cette étude se concentre exclusivement sur l'industrie de l'or, en prenant appui sur la rupture initiée par les institutions financières multilatérales qui consiste à promouvoir le secteur minier comme principal moteur de croissance et d'augmentation des revenus des pays. Le quatrième chapitre retrace donc l'historique du développement de la production aurifère au Mali et au Burkina Faso depuis les années 1970. Le cinquième chapitre présente le processus de réforme entrepris au cours des années 1980 et 1990 et met en lumière une série d'impacts sur les indicateurs de pauvreté. Le dernier chapitre conclut sur un ensemble de réflexions portant sur les processus de réforme conduits et légitimés par l'objectif de réduction de la pauvreté.

Cadre des politiques internationales pour la réduction de la pauvreté: OMD et DSRP

Issus du Cadre de développement intégré (CDI) de la Banque mondiale, les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) sont conçus comme des instruments destinés aux pays à faibles revenus, et ce afin d'encadrer leurs plans de lutte contre la pauvreté. C'est à partir de juillet 2002, que la Banque mondiale base ses stratégies d'assistance aux pays à faibles revenus sur les DSRP. À ce titre, la Banque mondiale fournit formation, assistance technique et financière afin d'accompagner l'élaboration et l'implantation, au niveau national, des stratégies de réduction de la pauvreté, autant de mesures qui sont accompagnées par une série de rapports et d'estimations élaborés à la fois par la Banque et les pays récipiendaires de l'aide. En plus des DSRP, les mécanismes analytiques incluent, entre autres, les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), les Notes consultatives conjointes, les Analyses d'impact social et sur la

² World Bank, 2005. *Global Monitoring Report 2005. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*, Banque mondiale, Washington D.C. : 23.

pauvreté (AISP), les Rapport d'activités annuels (RAA), les Prêts d'ajustement structurel (PAS), les Crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté (PRSC) et les Stratégies d'aide-pays (SAP), pour n'en nommer que quelques-uns. Par ce biais, la Banque mondiale instaure un système de conditionnalités pour l'obtention d'une assistance sous forme de prêts et/ou de crédits de développement. De ce procédé découle également l'adoption par le FMI de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), programme-cadre d'assistance aux pays élaboré sur la base de prêts concessionnels et d'allègements du fardeau de la dette nationale.

Selon la Banque mondiale et le FMI, l'orientation des DSRP se base sur six principes centraux, qui sont :

- Orientés vers les résultats;
- Basés sur l'intégration;
- Gérés par le pays;
- Motivés par la participation;
- Favorables aux partenariats;
- Tournés vers la durabilité des interventions.³

Dans le même temps (2000), on peut observer, dans le cadre des Nations unies, une mobilisation de la communauté internationale autour de l'élaboration et l'adhésion aux ODM qui sont les suivants :

- Diminuer de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, d'ici 2015;
- Diminuer de moitié la proportion de la population qui souffrent de la faim, d'ici 2015;
- S'assurer que, d'ici 2015, les enfants de partout dans le monde, indifféremment filles ou garçons, seront en mesure de poursuivre le cycle complet de leurs études primaires;
- Réduire des deux-tiers, le taux de mortalité infantile des enfants de moins de cinq ans, d'ici 2015;
- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes des pays afin de stopper la dégradation des ressources environnementales.

Faisant suite à l'adoption des OMD par la communauté internationale, les Nations unies ont recommandé que tous les pays alignent leurs DSRP sur les OMD et que ces DSRP servent d'ancrage à la croissance des investissements dans le secteur public, le renforcement des capacités, la mobilisation des ressources domestiques et l'assistance publique au développement. En d'autres termes, les DSRP désormais basés sur les OMD doivent fournir un cadre pour le renforcement de la gouvernance, la promotion des droits humains, l'engagement de la société civile et la promotion du secteur privé. Un des

³ Laure-Hélène Piron (ODI) et Alison Evans. 2004. *Politics and the PRSP Approach: Synthesis Paper*, Working Paper 237, Overseas Development Institute, Londres, mars : 3.

secteurs spécifiques qui a été identifiés pour l'atteinte des OMD concerne la relance de la productivité du secteur rural.⁴

Alors que d'une part, certains progrès ont été réalisés, favorables à l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté définis dans le cadre des OMD, à l'inverse, de nombreux pays de l'Afrique Subsaharienne sont passés, selon certains indicateurs, sous des seuils critiques pour les objectifs du développement. Par exemple, entre 1990 et 2001, le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour a augmenté de 227 millions à 313 millions. Les indices de pauvreté ont augmenté de 45 à 46 %. La moyenne du produit intérieur brut (PIB) par habitant dans 33 pays est de 270 dollars par an, soit 74 cents par jour.⁵ Selon les indicateurs de la Banque mondiale, le PIB moyen par habitant au Mali et Burkina Faso étaient encore plus bas que dans le premier groupe de pays à faible revenu.⁶

En effet, selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Afrique Subsaharienne n'est pas en mesure de remplir les OMD. La région doit compter avec un des taux les plus élevés de malnutrition, le plus bas taux d'inscription à l'école primaire, une disparité entre les genres de 0,86 au niveau primaire, le taux le plus élevé de mortalité infantile et maternelle, le plus haut taux de déforestation et le plus bas taux d'accès à l'information et aux technologies.⁷

En se basant sur les objectifs de réduction de la pauvreté portés par les Nations unies et la Banque mondiale, incluant les embûches identifiées qui hypothèquent une éventuelle atteinte des objectifs et les doutes émis concernant les solutions pour y répondre, cette étude cherchera à analyser les stratégies promues par les Institutions de Brettons Wood en fonction de leur capacité à répondre aux problèmes de réduction de la pauvreté en même temps qu'à l'atteinte des Objectifs du Millénaire.

Pourquoi le coton et l'or ?

Au cours des années 1960, 1970 et 1980, au Mali et Burkina Faso, il est possible de retracer un modèle de développement basé sur des stratégies de développement rural qui ont non seulement permis l'atteinte de résultats remarquables en termes de production de coton mais surtout, qui ont mis l'accent sur une approche intégrée du développement agricole. Les conséquences ont été l'amélioration des techniques agricoles, l'augmentation simultanée des récoltes vivrières dans les régions productrices de coton, assorties d'améliorations constatées en termes de réduction de pauvreté. En un mot, cette approche n'était alors pas simplement basée sur une seule culture « le coton », pas plus que l'approche intégrée se résumait au rôle joué par les institutions présentes. L'approche intégrée correspondait dans les faits à une stratégie globale, impliquant le développement

⁴ UN Millennium Project. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Genève, 2005 : 33.

⁵ *Ibid.* : 16.

⁶ Selon la Banque mondiale, on estime que ces chiffres correspondaient à 237 \$ par an (65 cents par jour) et 248 \$ par an (68 cents par jour) respectivement au Mali et au Burkina Faso. World Bank. 2006. *World Development Indicators*, Development Data Center, Washington D.C.

⁷ UN Millennium Project. *Investing in Development, op. cit.* : 19-20.

des services ruraux d'encadrement, des systèmes de soutien, l'accès à des intrants, etc. destinés à assurer le développement rural dans son ensemble. Dans le cas des deux pays étudiés, ce modèle a permis d'obtenir des résultats extrêmement satisfaisants.

À partir des années 1980 et au cours des années 1990, deux événements allaient avoir un impact important sur le secteur cotonnier des deux pays concernés par cette étude. Le premier concerne l'introduction des mesures d'ajustement structurel et plus généralement, des mesures recommandées par les institutions financières internationales pour libéraliser, privatiser et déréguler le secteur du coton. Le second se rapporte à l'impact des subventions de pays tels que les États-Unis et les pays membres de l'Union européenne, octroyées à leurs producteurs de coton, qui allaient entraîner des réductions importantes des prix de vente de cette denrée dans les pays producteurs de l'Afrique occidentale et notamment au Mali et au Burkina.

Malgré la reconnaissance des limites atteintes par les expériences de réformes axées sur la libéralisation et les effets des baisses de prix liés aux subventions par les pays riches de leur secteur cotonnier, cette orientation demeure au cœur des mesures actuellement mises de l'avant dans les programmes de développement. Une analyse systématique des orientations données aux réformes macroéconomiques contenues dans les stratégies de réduction de la pauvreté, introduites dans les deux pays, nous révèle une continuité évidente entre ces orientations et l'esprit des réformes économiques recommandées dans le cadre de l'ajustement structurel.

En l'occurrence, dans la mesure où les indicateurs de développement humain ont chuté dans chacun des deux pays (voir tableau 1), on constate un regain d'intérêt pour les enjeux de réduction de la pauvreté qui représente le défi central des politiques de développement. Pour relever ce défi, l'agriculture doit y tenir une place centrale.⁸

Tableau 1: Indices de développement humain au Mali et Burkina Faso

Pays	Rang		Espérance de vie		Taux d'alphabétisation des adultes de 15 ans et plus (%)		Taux de scolarisation primaire et secondaire		PIB par habitant	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Mali	153 ^e	174 ^e	51.2	48.5	39.8 %	19 %	28 %	26 %	753	930
Burkina	159 ^e	175 ^e	46.1	45.8	23 %	12.8 %	23 %	22 %	965	1100

PNUD, *Rapports sur le Développement humain*, 2001 et 2004.

Cette étude comparative suggère qu'étant donné les recommandations actuelles en matière de politiques, il y a raison de douter que l'agriculture –et plus spécifiquement la production du coton comme principal produit d'exportation– puisse jouer un rôle central dans la lutte contre la pauvreté puisque les stratégies contenues dans les DSRP du Mali et

⁸ Ian Scoones, Stephen Devereux et Lawrence Haddad. 2005. « New Directions for African Agriculture », *IDS Bulletin*, Vol. 36, No 2, juin : 7.

du Burkina Faso n'ont pas réussi à offrir des approches innovatrices pour soutenir l'agriculture. En conséquence, les stratégies poursuivies actuellement dans ce secteur pourraient bien s'avérer incapables de relever les défis auxquels ces deux pays auront à faire face au cours des prochaines décennies.

Devant la chute anticipée des revenus du coton dans les deux pays, et dans l'optique de garantir des sources alternatives de revenus pour l'État, une attention toute particulière a été donnée, notamment par les institutions financières multilatérales, à la création de conditions favorables à l'investissement dans le secteur aurifère. À ce titre, depuis les années 1990, les gouvernements ont été incités à adopter des politiques incitatives et des législations favorables à la libéralisation de leur secteur minier. Le rôle attribué au secteur minier par les institutions financières multilatérales se trouve résumé dans les propos d'un des directeurs exécutifs de la Banque mondiale, Paulo Gomes, qui déclarait, en septembre 2005, lors d'une conférence tenue à Cap Town en Afrique du Sud :

The mining sector is set to play a key role in the World Bank's goal to alleviate poverty in Africa by 2015. [...] If we use mining as the key driver for growth then we would become less dependent on \$ 50 billion (in aid) that I am not sure will even come.⁹

Cependant, alors que l'investissement privé et plus spécifiquement l'investissement direct étranger (IDE) correspondent à la stratégie privilégiée par les institutions financières internationales pour enrayer la pauvreté, il ressort que les IDE n'ont pas tous les mêmes logiques de fonctionnement et donc les mêmes impacts en termes de développement. En effet, il est généralement reconnu que les IDE propres aux ressources naturelles diffèrent des autres IDE, principalement parce qu'ils dépendent moins de l'implantation d'une bonne gouvernance et de systèmes de taxation que de l'état de la ressource disponible. Ainsi, certaines compagnies du secteur extractif ont déjà démontré qu'elle pouvaient travailler dans les pires conditions (zones de conflit), pour exploiter les gisements.¹⁰ Il est convenu que les investissements dans le secteur extractif peuvent fournir une source critique de revenus pour les États. Si ces ressources permettent des investissements dans les infrastructures et le capital humain, trop souvent encore, ils participent aussi parfois à nourrir la corruption et encourager des logiques de pillage des ressources naturelles. En outre, il est reconnu que le secteur extractif, dans la majeure partie des cas, n'apporte qu'une contribution limitée au développement des économies nationales faute de pouvoir fournir un nombre d'emplois significatifs pour les nationaux. Ce secteur se caractérise également par une tendance à échapper en partie aux systèmes d'imposition, grâce aux politiques incitatives, à ne pas produire les effets multiplicateurs escomptés faute de soutenir des activités génératrices de valeur ajoutée, et à engendrer des effets dévastateurs sur l'environnement qui peuvent ensuite causer des problèmes de santé aux communautés vivant à proximité des sites miniers.

À ce titre, de manière à contribuer, à long terme, à un développement durable, les approches et stratégies introduites dans les secteurs ruraux et miniers devraient être définies par les acteurs locaux et adaptées aux conditions locales, en respectant le rythme

⁹ Cité dans Gareth Tredway. 2005. « Mining to Play a Key Role in World Bank Africa Plans », *MineWeb*, 20 septembre [en ligne] http://www.mineweb.net/columns/curve_ball/489480.htm.

¹⁰ UN Millennium Project. *Investing in Development*, *op. cit.* : 48.

de vie des acteurs du milieu et en demeurant sensibles aux processus politiques internes aux communautés concernées. Cette étude répond à une visée d'exploration de la viabilité des pratiques actuelles, comprenant certaines appréhensions quant à l'atteinte des conditions requises pour contribuer à un développement qui soit socialement et économiquement équitables dans les deux pays d'Afrique concernés. Ainsi, la présentation est structurée autour de quatre sections principales permettant, en dernière analyse, de tirer un ensemble de conclusions.

Dans une tentative visant à réexaminer la pertinence de la relation entre croissance économique et réduction de la pauvreté, l'étude retrace l'histoire de deux secteurs qui contribuent au développement du Mali et du Burkina Faso, à savoir les secteurs cotonnier et aurifère. Passer en revue le développement historique de ces deux secteurs permet d'illustrer dans quelle mesure certaines stratégies économiques qui ont été développées en dehors du modèle de la libéralisation et privatisation de la Banque mondiale, ont pu contribuer à instaurer une dynamique favorable à l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les développements observés dans les secteurs étudiés au Mali et au Burkina Faso, suggèrent, que les stratégies mises de l'avant par la Banque mondiale n'ont pas forcément contribué à l'atteinte de ces mêmes objectifs.

2. Le coton: l'histoire d'un succès agricole en Afrique de l'Ouest

« *Le coton avant d'être une marchandise est un lien social.* »

- Pierre Adama Traoré, Forum social de Bamako, février 2004.

La production de coton est beaucoup plus que l'histoire d'une culture. Il s'agit surtout d'un instrument critique pour le développement économique et social. À ce titre, il a été décrit comme « facteur de développement pour d'autres secteurs économiques. »¹¹ De façon très directe, le développement du secteur du coton a conduit :

- À l'égrenage du coton graine;
- Au traitement local de la fibre de coton;
- Au développement des cultures qui entrent dans la rotation excédentaire des céréales;
- À l'amélioration la santé grâce aux revenus du coton;
- À l'émergence des organisations de producteurs;
- Au développement du transport privé;
- À l'ouverture et à la réparation des routes et pistes en milieu rural;
- À la croissance du réseau de transport interne et de la transformation des graines;
- Au développement des échanges économiques en milieu rural;
- À l'augmentation du cheptel;
- Au commerce de divers produits;
- À l'amélioration de la scolarisation et l'alphabétisation fonctionnelle;
- À la diminution de l'émigration.¹²

Il a également permis le développement de produits dérivés (par exemple l'huile et les tourteaux de coton). Plus généralement, la production de coton représente un important bassin d'emplois et une source d'activités pour de nombreux ménages maliens et burkinabè. On a d'ailleurs estimé que la production de coton assure le revenu annuel de 3,5 millions de personnes au Mali et approximativement deux millions au Burkina Faso.¹³

Ainsi, le coton contribue-t-il grandement aux revenus d'exportation et à l'activité économique domestique. Au Mali pendant les années 1990, le coton a représenté jusqu'à

¹¹ BIRD et World Bank. 2004. « Cotton Cultivation in Burkina Faso – A 30 Year Success Story », A case study from *Reducing Poverty, Sustaining Growth- What Works, What Doesn't, and Why. A Global Exchange for Scaling Up Success*, Conférence : Scaling Up Poverty Reduction : A Global Learning Process and Conference, Shanghai, 25-27 mai : 10 [en ligne] <http://info.worldbank.org/>.

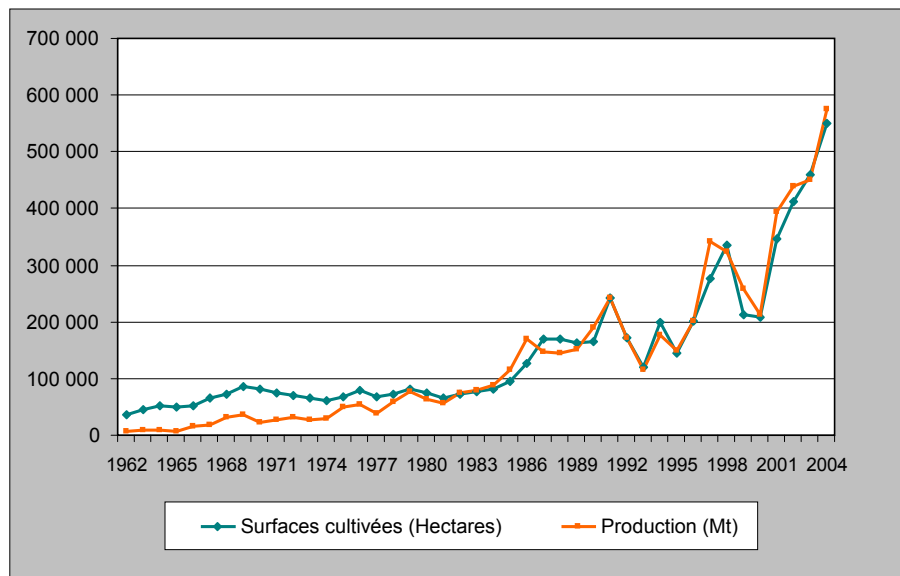
¹² *Ibid.* : 10-11.

¹³ Estimations pour le Mali par James Tefft. 2004. « Mali's White Revolution: Smallholder Cotton from 1960-2003 », *2020 Vision*, Focus 12, Brief 5, International Food Policy Research Institute (IFPRI), avril [PDF] http://www.ifpri.org/2020/focus/focus12/focus12_05.pdf.; et pour le Burkina Faso par UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, « BURKINA FASO: Sahelian cotton farmers on their knees », *IRINNews.org* [en ligne] <http://www.irinnews.org/>.

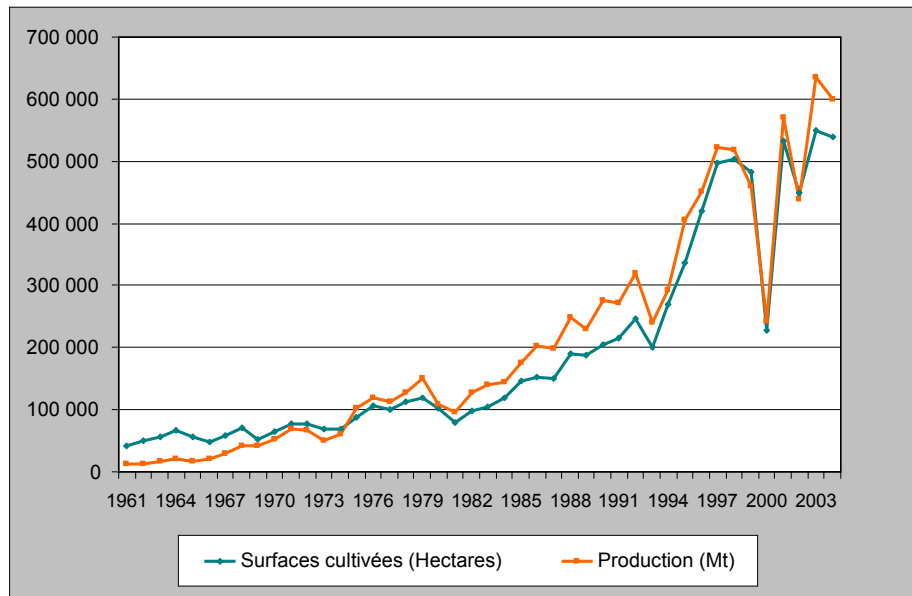
50 à 60 % de la valeur des exportations du pays. Au Burkina Faso en 2003, le coton représentait 60 % des recettes d'exportation du pays, contribuant ainsi à la moitié de ses revenus en devises étrangères et à plus d'un tiers de la production intérieure brute (PIB). Le lien entre la production de coton et la sécurité alimentaire est illustré par le fait qu'au Mali, 40 % de production nationale de céréale provient des zones de production cotonnière. La production de coton joue donc un rôle de catalyseur pour le développement économique et social du pays. Elle aide, entre autres, à assurer la couverture des coûts engendrés par les services sociaux et contribue par là-même à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté principalement dans les régions productrices de coton du Mali et du Burkina Faso.

Les tableaux suivants portent sur les surfaces cultivées et les rendements associés pour la période 1961 à 2003 dans les deux cas. Ces tableaux se basent sur les données de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), disponibles en annexe 1, et fournissent une image synthétique de l'histoire d'un succès de la production du coton au Burkina Faso et au Mali.

Figure 1: Burkina Faso: Surfaces cultivées et courbes de production, 1961-2004



Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). 2006. *FAOSTAT* [en ligne] <http://faostat.fao.org/site/336/DesktopDefault.aspx?PageID=336>.

Figure 2: Mali: Surfaces cultivées et courbes de production, 1961-2003

FAO, FAOSTAT, *op. cit.*

Le défi à relever consiste à pouvoir expliquer ces succès et leurs impacts. L'analyse historique du secteur de la production cotonnière qui suit, sera en mesure de fournir de telles explications tout en insistant sur les impacts positifs face aux objectifs de réduction de la pauvreté.

Des années 1960 aux années 1970: les débuts de la filière – innovations agricoles et croissance

Le coton ne faisait pas partie des productions traditionnelles les plus répandues. La tentative d'assurer son extension durant la période coloniale donnera lieu à certains excès et à la violence, notamment en raison de l'instauration du travail obligatoire destiné à s'assurer la participation d'une main d'œuvre locale. Pas étonnant, donc, que les producteurs de coton aient longtemps associé ce type de production à la violence coloniale et à la disparition de leurs cultures vivrières.

De ce fait, la première période d'essor du coton suit l'indépendance politique des deux pays en 1960. Les gouvernements du Burkina Faso (connue alors sous le nom de Haute-Volta) et du Mali (Soudan français), en association avec l'organisation paragouvernementale française, la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT), laquelle assurait une présence en Afrique de l'Ouest depuis les années 1950, ont dû créer de nouveaux services d'encadrement rural ainsi que des programmes de formation afin de contrer les résistances passées, et encourager les agriculteurs à produire du coton.¹⁴ Au Mali, plutôt que de nationaliser le secteur cotonnier au moment de l'indépendance, le gouvernement socialiste de l'époque a préféré signer un contrat de

¹⁴ P.C. Bellem. 1985. *Coton et système de production dans l'Ouest du Burkina Faso*, Thèse doctorale, Université Paul Valéry, Montpellier.

dix ans avec la CFDT, en octobre 1974. Le gouvernement du Burkina Faso, lui, a signé une entente semblable avec la CFDT en 1969-1970, conférant à cette dernière la responsabilité du développement de services d'encadrement des producteurs (Mali), tout en lui permettant de bénéficier d'un monopole sur l'achat de la graine et de la fibre de coton. Durant cette époque, les initiatives de développement étaient organisées cependant sur une base régionale et étaient souvent confiées à diverses agences spécialisées, dont plusieurs d'origine étrangère.¹⁵

Il est à noter que les objectifs définis en termes de développement rural ont été conçus en fonction des besoins particuliers, des potentialités, et des problèmes spécifiques à chaque région. La stratégie adoptée consistait en une approche intégrée à la filière cotonnière, laquelle incluait des programmes d'encouragement à la production céréalière, à l'alphabétisation fonctionnelle, dès 1971, ainsi que des programmes de formation des forgerons pour la fabrication d'équipement pour la traction animale. Au cours de ces années, comme moyen d'incitation des producteurs vers la filière cotonnière, les stratégies de développement rural ont ainsi été orientées vers l'accroissement des services d'encadrement et la formation.¹⁶

L'instauration de programmes d'encadrement et de formation a permis aux producteurs d'amorcer le passage de l'usage de techniques et outils traditionnels à des techniques améliorées, notamment au niveau de la traction animale, et ce, en moins d'une génération. La recherche et le développement qui ont été assurés par des équipes de chercheurs et les producteurs locaux, visaient l'amélioration des variétés de semences, non seulement de coton mais aussi des cultures vivrières dont le maïs, le sorgho, le mil, le riz, divers variétés de légumineuses dont plus récemment la pomme de terre.¹⁷ À cela il faut ajouter la recherche en agronomie et en protection phytosanitaire. Au Burkina Faso, l'intégration de la production de coton à la production de cultures vivrières a débuté en 1969, à partir d'une initiative de l'État qui incluait cette condition dans les contrats signés avec les compagnies responsables de l'encadrement agricole. Au même moment, la production céréalière a connu une nette augmentation.¹⁸ Au Mali, l'augmentation de la production de maïs et les liens avec la filière cotonnière, dans la zone de Sikasso, illustre la pertinence et l'originalité de cette stratégie adoptée par les producteurs, ainsi que par les compagnies et l'État pour atteindre leurs objectifs respectifs.¹⁹ L'augmentation de la production céréalière dans les pays du Sahel qui se produisit au cours des années suivantes, a été attribuée à l'introduction de la production par traction animale et à

¹⁵ Tout comme la CFDT, on retrouve dans ces agences spécialisées la Société d'aide technique et de coopération (SATEC), et le Bureau national de développement de la production agricole (BNDPA).

¹⁶ Bellem, *Coton et système de production dans l'Ouest du Burkina Faso*, *op. cit.*

¹⁷ M. Coulibaly. 2005. « Recherche agronomique: les découvertes probantes de L'IPR/IFRA », *L'Essor*, No 15518, Mali, 16 août [en ligne] <http://www.essor.gov.ml/>.

¹⁸ Bellem, *Coton et système de production dans l'Ouest du Burkina Faso*, *op. cit.*

¹⁹ Club du Sahel et l'Afrique de l'Ouest (CSAO), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2005. *Economic and Social Importance of Cotton in West Africa: Role of Cotton in Regional Development, Trade and Livelihoods*, Sahel and West Africa Club Secretariat/OECD, Issy-Les-Moulineaux (France), novembre [en ligne] <http://www.oecd.org/dataoecd/49/19/35766122.pdf>.

l'utilisation d'engrais dans la culture cotonnière, organisée en alternance avec les cultures céréalières.²⁰

La période de 1960 à 1974 s'est révélée être une période critique pour l'institution paragonnementale française, la CFDT qui, en association avec les États malien et burkinabè, réussit à implanter un modèle de développement agricole adapté aux conditions locales tout en conservant sa rentabilité.²¹

Le modèle implanté durant cette première période, surnommé « système coton » est instructif dans la mesure où il permet d'observer sous quelles conditions ces pays du Sahel en sont venus à exercer un contrôle sur les principaux secteurs agricoles, de façon à en tirer un revenu relativement stable d'une année à l'autre et ainsi fonder une base d'implantation d'un développement tant économique que social bénéficiant directement à leurs populations.

Du début des années 1970 au milieu des années 1980: Création d'un secteur intégré et organisation d'associations de producteurs

Au milieu des années 1970, les gouvernements du Sahel prirent le contrôle du secteur cotonnier tout en maintenant une étroite collaboration avec la CFDT qui conservait son rôle dans la fourniture d'une assistance technique. Le Mali nationalisa son secteur cotonnier en 1974 avec la création de la Compagnie malienne pour le développement du textile (CMDT), une société mixte dont 60 % des actions appartenaient à l'État malien et 40 % à la CFDT. Le Burkina Faso créa la Société burkinabè des fibres textiles (SOFITEX) en 1979 sur le même modèle, avec une participation de l'État à hauteur de 65 %, celle de la CFDT comptant pour 34 %, et une participation de partenaires privés limitée au 1 % restant. En aucun cas les objectifs ou les stratégies de développement touchant le développement du secteur cotonnier de l'époque, n'ont été remises en question ni dans leurs fondements, ni dans leur mode d'organisation. Progressivement, l'État malien délégua une part croissante de la gestion des services publics à la CMDT, tout comme le fit le Burkina au début des années 1980. Les mesures visant à promouvoir ces arrangements ont été intégrées dans des contrats basés sur les rendements (les contrats plans) entre chaque État et l'institution paragonnementale responsable de la production cotonnière, ce qui a permis de définir le rôle de chacun dans le développement agricole et plus globalement du pays.²² Les nouvelles responsabilités confiées à ces compagnies incluaient l'entretien des routes en milieu rural, l'accès à l'eau potable, la négociation du prix d'achat du coton et l'assurance d'une source stable de revenus pour

²⁰ Fonds International de Développement Agricole (FIDA). 2001. *Évaluation de la pauvreté rurale en Afrique de l'Ouest et du centre*, Division de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Afrique I), Département gestion des programmes [PDF] <http://www.fidafrique.net/IMG/pdf/fida-strat-pauvrete.pdf>.

²¹ Louis Goreux. 2003. « Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l'Afrique de l'Ouest et centrale, » Étude produite pour la Coopération française, ministère des Affaires étrangères, France [PDF] http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Prejudices_COTON_FR.pdf.

²² Yves Bourdet. 2004. *A Tale of Three Countries – Structure, Reform and Performance of the Cotton Sector in Mali, Burkina Faso and Benin*, Country Economic Report 2004 : 2, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Suède, août.

les producteurs, ainsi que la vente du coton et le processus permettant la transformation du coton en fibre.

Dans les deux pays, cette période fut également caractérisée par la promotion du développement rural intégré. Ceci déboucha sur la création des premières associations de producteurs par le biais desquelles ces derniers participèrent à de nombreuses activités telles que l'achat d'engrais, de pesticides, à la gestion du crédit agricole, et au lancement des premières initiatives de développement local.²³

Cette approche intégrée a généré un certain nombre d'avantages. Elle a permis d'assurer aux producteurs l'accès aux intrants (engrais, pesticides, et crédit) et elle a rendu disponibles des services agricoles (formation, encadrement et appui aux associations de producteurs). Elle a également permis l'organisation d'un réseau de commercialisation et l'établissement de l'infrastructure économique et sociale de base (les routes, écoles, centres de santé, etc.). Ainsi, le « système coton » présenta des effets multiplicateurs sur le développement agricole (par exemple en encourageant la production céréalière), sur les conditions de vie des ménages et l'accès aux services, sur le développement économique des zones productrices de coton, et par conséquent, sur les économies nationales.²⁴

L'élément déterminant de cette période fut la capacité des compagnies et des États de mieux comprendre les besoins et les aspirations des populations et à les prendre en compte par le biais d'autres secteurs d'activités à l'intérieur du cadre fourni par la production cotonnière. À cet effet, la création des associations de producteurs devait jouer un rôle essentiel en leur permettant de disposer d'un outil pertinent pour exprimer leurs besoins, tout en servant de support aux compagnies et aux États pour ancrer solidement les stratégies agricoles, considérées comme les soubassements du développement. La pertinence des stratégies adoptées au cours de cette période est mieux illustrée encore par le fait qu'elles ont permis de juguler les facteurs potentiels de déstabilisation, à savoir les épisodes de sécheresse de 1969-1973 et de 1984-1985.

C'est également au cours de cette période que les compagnies nationales de Burkina et du Mali ont bénéficié de l'appui des institutions internationales (la Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole (FIDA), les agences françaises de coopération par le biais du Fonds d'aide et de coopération (FAC) et de la Caisse centrale de coopération économique (CCCE), future Agence française de développement (AFD).²⁵ L'appui reçu de ces institutions aida à renforcer leur rôle à titre d'agences de services publics, par des interventions dans des secteurs complémentaires à la production de coton permettant ainsi de répondre aux besoins et aux demandes des producteurs et de façon plus globale, à ceux des populations rurales.²⁶ Ceci a été rendu possible notamment par le soutien constant offert aux associations de producteurs et par le développement des cultures céréalières telles que le maïs, le sorgho ou encore le mil. Au Mali le nombre

²³ Bourdet, *A Tales of Three Countries*, *op. cit.*; Tefft, « Mali's White Revolution », *op. cit.*; CSAO/OCDE, *Economic and Social Importance of Cotton in West Africa*, *op. cit.*

²⁴ CSAO/OCDE. 2005. *La concertation sur la crise du coton en Afrique de l'Ouest et du centre : Chronologie des évènements clés 2001 à 2005*, CSAO/OCDE, Issy-Les-Moulineaux (France), septembre [en ligne] <http://www.oecd.org/dataoecd/49/8/35767069.pdf>.

²⁵ Tefft, « Mali's White Revolution », *op. cit.*

²⁶ *Ibid.*

d'associations de producteurs est ainsi passée d'une, en 1974, à 4004 associations en 1981.

Dans ce contexte, la production céréalière et la production du maïs ont augmenté rapidement dans les zones cotonnières, particulièrement au Mali. Malgré les répercussions des sécheresses de 1969-1973 et de 1984-1985, la production cotonnière s'est accrue dans les deux pays, participant ainsi aux revenus de l'État, à ceux des populations locales, tout en consolidant la production des cultures vivrières, l'aviculture, le développement communautaire et social .

Du milieu des années 1980 au milieu des années 1990: les résultats du secteur intégré : coton, céréales, élevage, et consolidation d'un « système coton »

Pendant cette période cruciale, l'intégration verticale de la structure du secteur cotonnier a été finalisée. Avec cette étape, un modèle ordonné de coordination et d'organisation a émergé englobant les activités liées à la production, y compris l'accès aux facteurs de production, et, plus généralement l'intégration de la chaîne de production cotonnière. Le succès de ce modèle d'organisation autour des compagnies nationales et de l'intégration des producteurs est illustré par les résultats positifs connus, et sans précédent en termes de production, tels que présentés précédemment dans les tableaux 1 et 2.

Porter un regard plus attentif aux réformes introduites au moment de l'organisation du secteur cotonnier au Mali en 1989 (en incluant les relations de crédit et de remboursement qui lient les producteurs à des compagnies spécifiques) aide à illustrer la cohérence structurelle à l'origine du succès dans ce secteur. La structure institutionnelle et compétitive résulta en effet d'un ensemble de réformes comprenant :

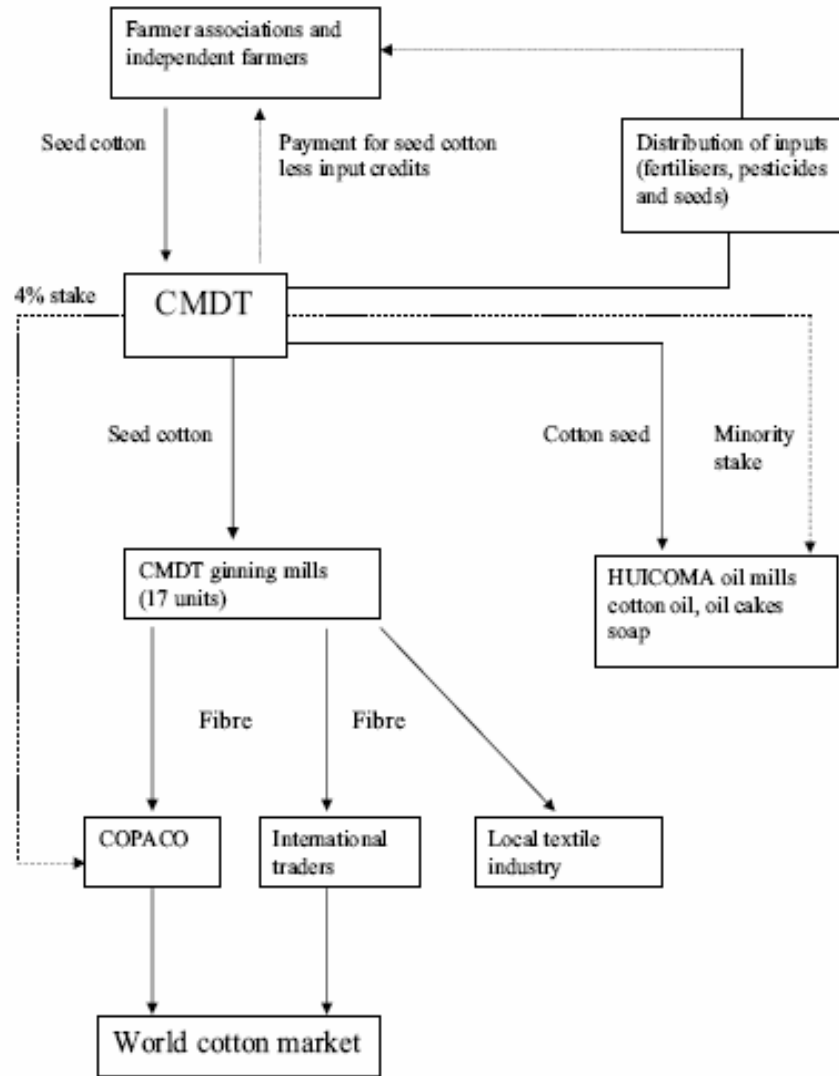
1. Le renforcement du rôle de la CMDT et de son autonomie financière.
2. L'instauration d'un prix minimum pour les producteurs de coton.
3. La création d'un fonds de stabilisation placé sous l'égide du CMDT et destiné à assurer un prix minimum à la production et à stabiliser les revenus des producteurs d'année en année.
4. L'introduction d'un règlement visant la redistribution des bénéfices entre le fonds de stabilisation, la CMDT, l'État, et les producteurs de coton.
5. L'établissement de conditions nécessaire pour réduire le prix plancher payé aux producteurs.²⁷

Toutes ces mesures ont été intégrées dans les contrats de performance (contrats plans) signés entre l'État et la CMDT en 1989, et entre l'état, la CMDT et les producteurs en 1994; et appuyées par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.²⁸

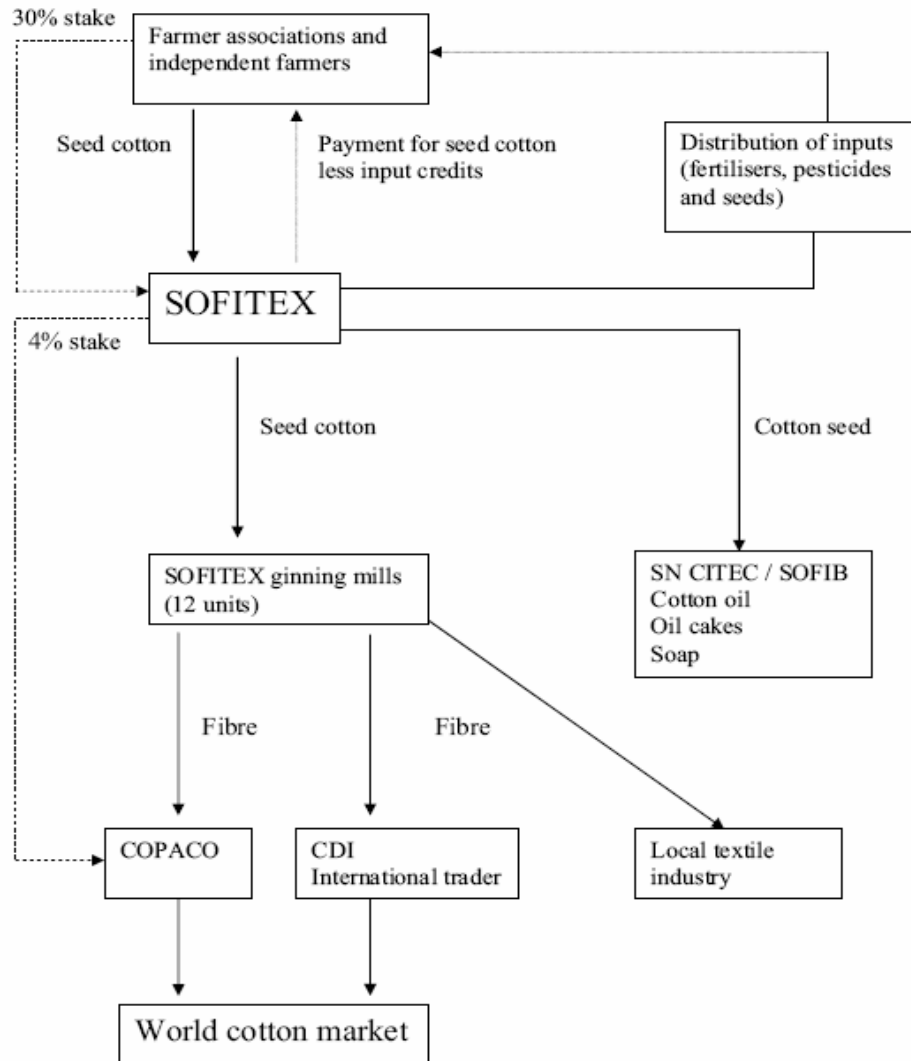
²⁷ Bourdet, *A Tales of Three Countries*, op. cit : 17-18.

²⁸ *Ibid.* : 17.

Figure 3: Structure institutionnelle du secteur cotonnier au Mali



Bourdet, *A Tales of Three Countries*, op. cit. : 18.

Figure 4: Structure institutionnelle du secteur cotonnier au Burkina Faso

Bourdet, *A Tales of Three Countries*, op. cit. : 23.

L'amélioration des conditions offertes par l'instauration d'un système de production structuré a donné aux producteurs un degré de contrôle sur certains aspects de leur environnement, comme par exemple le recours à des techniques agricole améliorées, l'accès à de l'équipement pour la culture attelée, l'accès à des variétés adaptées de semences, ou encore à des engrais et des pesticides. Ainsi, malgré la sécheresse de 1984-1985 et la phase de reconstruction qui s'en est suivie, à l'exception des années 1993-1994, la production de coton a progressé et celle des légumineuses et des céréales s'est considérablement améliorée. La productivité (production divisée par l'importance de la main d'œuvre) des céréales traditionnelles (maïs, mil et sorgho) a augmenté de façon

continue au Mali entre 1980 et 2001.²⁹ Une corrélation positive du même ordre a pu être observée entre la production de coton et de céréales (surtout le maïs) au Burkina Faso.³⁰

Toutefois, concernant les réformes économiques et politiques entreprises, cette période correspond à l'introduction des programmes d'ajustement structurel. Malgré l'importance considérable de ces réformes à plus long terme, notamment en exigeant la réduction des dépenses publiques, l'emphase dans les deux pays demeurera concentrée sur l'amélioration continue des techniques agricoles à partir d'une meilleure maîtrise de la culture attelée, des semis en ligne droite et de l'utilisation d'engrais et de pesticides.³¹ Des programmes de formation visant l'amélioration de techniques initiées au Burkina dans les années 1970, devaient être consolidés par l'introduction de ce qui fut nommé des « agents du coton », et la création de conseils de gestion des producteurs. Grâce aux leçons tirées des périodes de sécheresse, les États ont de plus en plus cherché à orienter leurs interventions de façon à développer des politiques de sécurité alimentaire et à tendre vers une plus grande autosuffisance alimentaire. Afin d'atteindre cet objectif, il était nécessaire de privilégier les cultures vivrières (sorgho, mil, maïs, etc.). Étant donné la solide implantation de la filière coton ou « chaîne cotonnière », la structure destinée à l'extension de la production était déjà établie, agissant comme un levier pour stimuler de nouvelles initiatives, diversifier et intensifier la production agricole.³² De plus, le succès de telles politiques dans les zones cotonnières était attribuable avant tout au fait qu'elles répondaient aux besoins des producteurs et des populations rurales, qui sont souvent les plus touchés par les disettes alimentaires et les famines.

Qui plus est, les modes d'organisation de la production de coton a encouragé un autre type de changement : elle a permis de penser l'élevage du bétail et d'autres formes d'élevages comme une source de travail, de revenu, et d'accumulation des richesses. Avec les effets cumulés des sécheresses, les zones cotonnières, mieux arrosées, sont également devenues des régions à forte densité d'élevage selon les techniques traditionnelles adaptées.

Finalement, la production de coton a également favorisé l'implantation d'industries de transformation agricole, basées notamment sur l'égrenage du coton graine, la production d'huile de coton, de tourteaux, d'aliment pour le bétail et de savon.

Les résultats de l'approche intégrée appliquée au secteur cotonnier, céréalier et à l'élevage, par le renforcement d'un « système coton » allaient se manifester pleinement au cours de la période qui allait suivre. Il suffit de noter que si le « système cotonnier » fut en mesure de produire les résultats qui ont été soulignés ci-dessus, c'est qu'il fut porteur, non seulement des intérêts des États et des compagnies, mais surtout qu'il offrit

²⁹ Mohamed Ali Marouani et Marc Raffinot. 2004. *Perspectives on Growth and Poverty Reduction in Mali*, Working Papers DT/2004/05, Développement, Institutions & Analyses de Long terme (DIAL), Paris : 30.

³⁰ Centre d'analyse des politiques économiques et Sociales (CAPES). 2003. « Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso », Conférence de Dr. Abdoulaye Zonon, CAPES, Burkina Faso, avril.

³¹ Alexandre Lalba et Gaspard Vognan. 2004. « Dynamique de l'intensification durable des systèmes de production mixtes 'coton-céréales-élevage' dans l'Ouest du Burkina », Atelier sur les bonnes pratiques agricoles dans l'Ouest du Burkina Faso, INERA et FAO, Bobo Dioulasso, 18-20 mars [DOC] http://www.fao.org/prods/GAP/archive/INERFAO_BPARappFinal_etude1BPA.doc.

³² *Ibid.*

des réponses très concrètes aux défis de développement auxquels se confrontaient les populations des régions du Sahel.

Du milieu des années 1990 au milieu des années 2000: Propositions actuelles de réformes

La Banque mondiale a occupé un rôle central dans l'élaboration et la promotion des réformes récentes introduites dans le secteur cotonnier par le biais des DSRP. Sous les auspices de cette institution, qui a joué un très grand rôle dans la conception, l'organisation de l'agenda et le rythme d'application de la réforme du secteur au Mali et Burkina Faso, des changements profonds ont été introduits avec comme objectif de libéraliser les activités du secteur cotonnier dans les deux pays.

De plus, alors que des revenus issus du secteur cotonnier ont représentés la source principale de recettes d'exportation dans les deux pays concernés, tout comme pour plusieurs autres de la région, et étant donné la tendance à la baisse des prix du coton, il fut considéré nécessaire d'améliorer la compétitivité de la production du coton graine et de diversifier les revenus d'exportation. Les stratégies destinées à améliorer la compétitivité sont destinées à une culture précise prise en isolation des autres, elles mettent l'emphase sur des mesures techniques, économiques et institutionnelles et enfin, elles ont pour principal objectif la réduction des coûts et l'approfondissement des processus de libéralisation. Cette approche appliquée de manière uniforme dans plusieurs pays, plutôt que d'être spécifique à chacun, contribue conséquemment à ne porter que peu d'attention aux situations spécifiques et aux processus politiques plus fondamentaux qui caractérisent les réformes dans le secteur agricole.

La Banque mondiale cherche, conformément à son objectif explicite, à exposer davantage les producteurs aux forces du marché en cherchant des moyens efficaces de leur transmettre les signaux émis par le marché et en favorisant l'introduction de nouvelles technologies. Les mesures associées à ces programmes de réformes sont de quatre types :

1. Le renouvellement des éléments du parc technologique;
2. L'amélioration de l'efficacité de l'achat des engrais;
3. La réduction des coûts des insecticides; et
4. Le renforcement de la supervision et de la recherche pour un meilleur usage des herbicides, etc.

Dans le contexte du démantèlement des structures qui étaient auparavant responsables de ces domaines d'activités, le processus d'identification des agents qui assumeront, à l'avenir, la responsabilité du financement de ces mesures afin qu'elles soient assurées de manière prévisible et appliquées dans des délais raisonnables demeure très problématique.

Mali: Réforme du secteur cotonnier et objectifs de réduction de la pauvreté

En 1999, les prix mondiaux du coton ont diminué de manière importante, déclenchant des pertes pour la CMDT. Ceci poussa le FMI à réclamer de la CMDT un audit comme condition préalable à l'attribution d'une aide financière. L'audit fit état de frais

d'exploitation excessifs et d'une mauvaise gestion attribuée à la CMDT, créant un consensus au sein de la Banque mondiale et du FMI pour prescrire la privatisation partielle de la CMDT. À partir de ce moment, le secteur cotonnier a été placé au centre des réformes articulées dans le cadre du DSRP ainsi que dans l'ensemble des conditionnalités rattachées aux prêts du FMI.

Les mesures qui en résultent sont contenues entre autres dans une lettre du gouvernement malien : « Politique de développement de secteur cotonnier » de 2000, et révèlent un programme de réformes pour le secteur cotonnier dont la finalité se traduit par six objectifs principaux :³³

1. Recentrer les opérations de la CMDT sur ses principales activités : l'égrenage et la mise en marché; le transfert de programmes de services publics et d'encadrement aux instances gouvernementales locales; et le transfert progressif du coton, de l'approvisionnement en intrants, en équipements, et le transport au secteur privé.
2. Augmenter la compétitivité dans le sous-secteur de l'égrenage, en ouvrant l'Office de la Haute Vallée du Niger (OHVN) au secteur privé, qui prendra alors le contrôle des activités d'égrenage de la CMDT dans cette zone. Vente des usines de Bamako, Ouéléssébougou, Kita avec le transfert du personnel concerné de la CMDT et l'OHVN.
3. Privatiser l'entreprise publique de production d'huile de coton, Huilerie cotonnière du Mali (HUICOMA).
4. Encourager l'entrée de nouveaux acteurs et le développement d'un mécanisme plus concurrentiel de mise en marché du coton fibre pour l'exportation ayant pour conséquence de réduire la part de marché occupée par la Compagnie parisienne de coton (COPACO).
5. Augmenter la part de la participation du secteur privé dans le secteur cotonnier en ouvrant, dans un premier temps, le capital de la CMDT aux producteurs, et dans un deuxième temps, en privatisant la CMDT.
6. Libéraliser graduellement le secteur cotonnier afin que les prix aux producteurs reflètent au mieux les fluctuations des prix sur les marchés internationaux, et que les prix du coton graine et du coton fibre payés par les huileries et l'industrie textile, reflètent au mieux le libre jeu de l'offre et de la demande.³⁴

Il apparait que la réforme du secteur prive la CMDT de son rôle de fournisseur de services publics et de services d'encadrement aux producteurs, activités qui devraient désormais être prises en charge, selon les prescriptions, par le gouvernement et le secteur privé.

³³ Bourdet, *A Tales of Three Countries*, op. cit. : 20-21.

³⁴ Les stratégies précises et l'échéancier d'implantation des propositions sont détaillées dans de nombreux documents produits par les institutions financières multilatérales, incluant: International Monetary Fund (IMF). 2004. « Mali: Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility », *IMF Country Report*, No. 04/184, IMF, Washington D.C., Juin.

Les objectifs à moyen terme du programme de réforme de trois ans adopté par le gouvernement en novembre 2003 sont les suivants :

- S'assurer que la CMDT continue à jouir d'un bon fonctionnement durant la transition;
- Privatiser la CMDT et l'HUICOMA;
- S'assurer que toutes les mesures d'accompagnement destinées à garantir le succès de la privatisation soient mises en place; et
- Renforcer les associations de producteurs afin qu'ils jouent un rôle actif dans le gestion du secteur.

Ce programme recommande la segmentation de la CMDT en trois ou quatre entreprises privées qui contrôleront chacune une zone de la production. Il est suggéré que la création de plusieurs sociétés réduira le risque d'un pouvoir d'achat monopolistique présent dans l'environnement économique. Le rapport décrit un calendrier détaillé pour la privatisation de la CMDT, qui inclut le transfert progressif de la distribution des intrants aux associations de producteurs.

Il mérite d'être souligné que la question de la privatisation de la CMDT, tout comme celle de la compagnie malienne de télécommunications, la Société de télécommunications du Mali (SOTELMA), sont présentées dans le document de 2004, Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI, comme les principaux objectifs du programme proposé. L'entreprise publique des produits pharmaceutiques, l'Usine malienne de produits pharmaceutiques (UMPP) devra également être privatisée et les parts du gouvernement dans une compagnie de transport fluvial et dans une entreprise sucrière devront être réduites à 20 %.³⁵

L'adoption des plans de privatisation de la CMDT et de la SOTELMA sont parmi les conditionnalités structurelles comprises dans la proposition de la FRPC.³⁶ Selon ce document du FMI, les principaux défis que le Mali devra relever dans la période à venir consistent à garantir une stabilité macroéconomique et à favoriser une croissance forte et durable nécessaire pour agir de manière significative sur la pauvreté.³⁷

En effet, le premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du Mali a été adopté en mai 2002. Parmi les huit priorités stratégiques incluses dans ce CSLP, l'une d'elles était destinée à encourager le développement et le renforcement de la performance de la « filière agroalimentaire » où se concentrent les populations les plus démunies.³⁸ Le principal objectif consistait à réduire le pourcentage de la population pauvre à 47,5 % en 2006 contre 63,8 % au moment de l'adoption du document. À cet égard, les principaux objectifs macroéconomiques visaient un taux annuel de croissance économique de 6,7 % au cours de la période 2002-2006, assorti d'un taux d'investissement de 22,6 %, un taux d'inflation fixé en-dessous de 3 % et un déficit pour les comptes courants inférieur à 9 % du PIB.

³⁵ IMF, « Mali: Request for a Three-Year Arrangement », *op. cit.* : 16-17.

³⁶ *Ibid.* : 25

³⁷ *Ibid.* : 13.

³⁸ République du Mali. 2002. *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, Document préparé et adopté par le Gouvernement du Mali, Bamako, 29 mai : 37.

Il est important toutefois de noter que la corrélation entre la croissance et la réduction de la pauvreté, tel que suggérée ici, a été remise en cause par la Banque mondiale elle-même, comme il sera discuté dans le prochain chapitre. Ce constat soulève la question fondamentale qui consiste à savoir pourquoi le principal moyen privilégié pour réduire la pauvreté demeure, jusqu'à présent, une stratégie basée sur l'augmentation du taux de croissance annuel et délaisse les enjeux de répartition dans les politiques proposées.

En ce qui concerne l'atteinte des objectifs de croissance, exposés ci-dessus, le CSLP initial a mis en lumière l'attention particulière qui devait être accordée au développement du secteur cotonnier en raison de sa place centrale dans l'économie. Les objectifs des réformes pour le secteur incluent les mesures suivantes :

- Réduction des coûts de production;
- Amélioration des rendements par une augmentation des services d'encadrement;
- Augmentation de la participation des associations paysannes par le biais de la création d'associations de producteurs;
- Renforcement de la participation du secteur privé, des producteurs et des associations communautaires décentralisées dans le but d'atteindre les objectifs qui étaient attribués auparavant au secteur public;
- Augmentation de la contribution du secteur à l'économie nationale;
- Contribution à la lutte contre la pauvreté par l'amélioration des conditions de vie de la population;
- Établissement des prix dans le secteur à partir de négociations libres entre les différents agents économiques.

Pour atteindre ces objectifs, le CSLP met de l'avant trois stratégies:

1. Réorienter les activités de la CMDT. Accompagner son désengagement progressif de son rôle de fournisseur de services publics, de services d'encadrement, des intrants et des équipements, et de son rôle de transporteur. Rationaliser l'usage des ressources humaines.
2. Renforcer la participation des producteurs dans la gestion de la filière cotonnière en ouvrant le capital de la CMDT aux producteurs et aux employés.
3. Libéraliser le secteur cotonnier et les modes de fonctionnement de la chaîne de production du coton et de l'huile de graine de coton. Ouvrir ces secteurs à la concurrence pour renforcer leur compétitivité et leur production, et pour augmenter la valeur ajoutée des produits.³⁹

Comme ces objectifs le démontrent, la stratégie privilégiée pour vaincre la pauvreté est basée avant tout sur l'atteinte d'une stabilité macroéconomique et d'un taux de croissance durable, dont la clé semble être la réforme des principaux secteurs productifs. L'a priori semble être que la privatisation et les lois du libre marché sont destinées à garantir une plus grande compétitivité, laquelle se traduira en facteur de croissance et de réduction de la pauvreté. Le soutien conféré à ce secteur d'importance critique s'est finalement limité à des stratégies de réduction des coûts, à l'exposition croissante des producteurs aux

³⁹ République du Mali, *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, op. cit. : 70.

fluctuations des prix du marché mondial, à l'assurance du retrait de l'État de sa fonction historique et à la privatisation du secteur dans l'optique d'augmenter la compétitivité.

En juillet 2004, le gouvernement malien manifestait son intention de reporter la privatisation de la CMDT à 2008, sur la base des trois raisons suivantes :

1. Le besoin de renforcer les associations de producteurs;
2. Les délais dans le recrutement de conseillers au processus de privatisation; et
3. Les élections présidentielles, organisées au printemps 2007 (la réforme du secteur coton a été appréhendée comme un risque politique par les candidats aux élections).⁴⁰

Pour la période 2005-2006, un quatrième Crédit d'ajustement structurel de 16,5 millions \$US a été accordé au Mali à titre « d'instrument de transition » conditionnel à la réforme des mécanismes de fixation des prix dans le secteur cotonnier. Cependant, étant donné que le gouvernement malien a du retarder les réformes dans le secteur, il n'est pas admissible aux crédits d'appui pour la réduction de la pauvreté (PRSC) de la Banque mondiale.⁴¹ L'objectif recherché par l'attribution de ce Crédit d'ajustement structurel (CAS-4) est « de promouvoir une croissance largement répartie et à réduire la pauvreté en renforçant la politique fiscale et les éléments du secteur financier soutenant une croissance stable à long terme. »⁴² Selon ce document, une des stratégies pour y arriver serait de promouvoir une discipline fiscale renforcée et de diminuer les risques fiscaux du budget national provenant des finances des compagnies cotonnières.

Le mécanisme de détermination des prix fut adopté en janvier 2005. Sommairement, il établit un prix plancher et un prix plafond. Le prix plancher fut fixé entre 0,31 \$US et 0,34\$ US⁴³ (160-175 Fcfa) (le prix était anciennement fixé à 0,41 \$US [210 Fcfa/kg]). Un système de partage des excédents fut également établi dans le cas où les prix du marché excéderaient le prix plancher. S'il arrivait que le prix plancher soit, selon les prévisions, plus élevé que celui des marchés futurs, il est alors possible de le diminuer. Enfin, un fonds de soutien fut créé pour intervenir dans le cas où les prix du marché chutent sous le prix plancher. Cependant, ce fonds ne pouvant être utilisé que dans la mesure où il était alimenté, la question cruciale de son utilisation fut finalement laissée en suspend.

Burkina Faso: Réforme du secteur cotonnier et objectif de réduction de la pauvreté

La production de coton a été décrite comme « un moteur de développement pour d'autres secteurs économiques ». ⁴⁴ Plus précisément, le développement de ce secteur a permis :

- Le développement du traitement du coton graine (égrenage);
- Le traitement local des fibres de coton (filature);
- Le développement du transport privé;

⁴⁰ World Bank. 2005. *Proposed Fourth Structural Adjustment Credit (SAC IV) to the Republic of Mali*, World Bank, Washington D.C., 22 février : 5.

⁴¹ *Ibid.* : 15-16.

⁴² *Ibid.* : 16.

⁴³ Moyenne du taux de change (2004-2005) de la Banque du Canada: 1 Fcfa = \$US 0,001952 (à cause de l'arrondissement effectué dans ce texte, certaines conversions peuvent ne pas être exactes).

⁴⁴ BIRD et World Bank. « Cotton Cultivation in Burkina Faso », *op. cit.* : 10.

- La croissance d'entreprises internes de transit et de traitement des graines;
- Le développement des échanges économiques dans les milieux ruraux; et
- La commercialisation de divers produits.⁴⁵

Au Burkina Faso, les résultats positifs observés ont résulté de l'engagement et de la coordination des partenaires impliqués, mais surtout de la présence du gouvernement qui a soutenu considérablement ce secteur du développement.

C'est à l'établissement paragouvernemental responsable de la plupart des activités commerciales et industrielles du secteur, SOFITEX, ainsi qu'à ses différents services de soutien, que revient une grande part du mérite relatif au succès connu par ce secteur. Son excellente gestion financière lui a permis de maintenir, et même augmenter, les prix payés aux producteurs malgré un marché mondial défavorable. Les résultats rigoureux et positifs atteints par la compagnie lui ont valu une forte crédibilité auprès des banques.

Toutes les sources se rejoignent, et leur principal constat met en exergue la très bonne gestion du secteur cotonnier burkinabè. Ainsi, au cours des années difficiles, le besoin pour un rééquilibrage des subventions ne s'est pas manifesté, malgré la plongée des prix mondiaux du coton à leur plus bas niveau. Un des principaux facteurs de ce succès réside dans l'existence de services conseils et de mécanismes de support permanents et accessibles aux producteurs. De plus, l'efficacité de l'organisation de la distribution des intrants agricoles et de la collecte du coton graine constituent la garantie d'un important degré de solvabilité pour le secteur. Les niveaux de performance de SOFITEX ainsi que la qualité et la quantité vendue de coton graine et de coton fibre sont excellents, tels que l'illustrent les chiffres de la FAO présentés en annexe 1.⁴⁶ Il en résulte des coûts d'égrenage pour le pays qui figurent parmi les plus bas au monde, ainsi que des retombées de la vente de fibres sur le marché mondial qualifiées de très bonnes. Les systèmes de détermination des prix, fixés par des mécanismes de consultation et de stabilisation, ont également bien fonctionné. La gestion des fonds de stabilisation de la SOFITEX lui ont permis de maintenir la garantie des prix plancher aux producteurs, et ce, même lorsque les prix mondiaux étaient à leur plus bas niveau.

Il n'y a pas l'ombre d'un doute : ce secteur fut très bien géré par SOFITEX. Son système de gestion est basé sur une confiance mutuelle développée entre SOFITEX et les autres acteurs, les producteurs assumant un rôle clé dans cette équation. Ainsi, l'excellente administration de SOFITEX ne permet ni de justifier ni de légitimer les réformes proposées par les institutions financières multilatérales, qui en font pourtant une condition *sine qua non* pour bénéficier de leur support financier, comme cela a été suggéré dans le cas du Mali.

Comme ce fut le cas avec la réforme de ce secteur dans d'autres pays ouest africains, l'objectif central de la Banque mondiale est d'augmenter la part du secteur privé dans la

⁴⁵ *Ibid.* : 10-11.

⁴⁶ Michel Fok (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)). 2005. « Coton africain et marché mondial: une distorsion peut en cache une autre plus importante », Conférence de l'Agence universitaire de la Francophonie, *Filières d'exportation de produits agricoles du Sud: réformes institutionnelles, négociations internationales et impacts socio-démographiques*, Bamako, 6 et 7 avril [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/38/34/34743843.pdf>.

production de coton et stimuler la concurrence par le marché dans les différents sous-secteurs. La libéralisation du secteur au Burkina implique un ensemble de réformes dans trois domaines:

1. La première et « vraie » privatisation concerne l'ouverture de deux zones de production (Centre et Est) à de nouveaux opérateurs privés. Ces nouveaux opérateurs devaient reprendre les fonctions d'égrenage de SOFITEX dans les deux zones qui représentent environ 17 % de la capacité totale de SOFITEX.⁴⁷ La procédure de transfert des actifs de SOFITEX dans les deux zones devait être complétée en juin 2004.
2. La seconde concerne la libéralisation des marchés d'intrants. Ce processus se déroule lentement principalement dû au fait que les organisations paysannes éprouvent des difficultés à obtenir du crédit pour l'achat de biens de production sans disposer de la garantie de SOFITEX.
3. La troisième réforme concerne l'ouverture du réseau de transport du coton graine à des opérateurs privés (en remplacement des véhicules de la SOFITEX).

Simultanément, par le biais de l'association nationale, l'Union nationale des producteurs de coton du Burkina Faso (UNPCB), les producteurs ont acquis une position plus forte dans le secteur depuis le début du millénaire, notamment à partir de 1999 lors du rachat de 30 % du capital de SOFITEX, parts précédemment détenues par l'État qui n'est désormais plus l'actionnaire majoritaire.

Bien que l'on puisse constater certaines différences dans l'implantation des mesures de libéralisation du secteur cotonnier dans les deux pays étudiés, on peut noter par ailleurs que les réformes contenues dans le CLSP du Burkina Faso sont en de nombreux points semblables à celles présentées dans le CLSP du Mali. Le premier et principal objectif consiste à garantir l'introduction de bonnes pratiques économiques destinées à ouvrir l'économie aux opérateurs privés et assurer la stabilité macroéconomique. Ainsi, dans la rédaction du préambule au CLSP, le ministre de l'Économie et du Développement du Burkina Faso identifiait précisément cet objectif comme une priorité pour la lutte contre la pauvreté:

[...] par le parachèvement des mesures de réformes économiques et structurelles en vue de créer un environnement favorable aux affaires, à la concurrence et à l'investissement privé. Dans cette optique, le Gouvernement mettra en œuvre l'initiative « contrats d'objectifs » avec les opérateurs du secteur privé.⁴⁸

Ainsi, le CSLP du Burkina Faso de 2004 pose t-il comme principaux objectifs l'accélération de la croissance macroéconomique (visant un taux de croissance annuel de 7 %), le développement de l'accès aux services sociaux de base pour les pauvres, l'augmentation équitable de l'emploi et d'activités génératrices de revenus, et, la promotion d'une bonne gouvernance. La stratégie présente également les mesures exigées pour assurer une croissance globale: le maintien d'un environnement macroéconomique

⁴⁷ Bourdet, *A Tales of Three Countries*, *op. cit.* : 25.

⁴⁸ Burkina Faso. 2004. *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, Ministère de l'Économie et du Développement, Burkina Faso, juillet: vii.

stable; l'amélioration de la compétitivité; la réduction des coûts de production; l'accélération du développement rural et le soutien aux secteurs les plus productifs de l'économie. Plus particulièrement, l'amélioration de la compétitivité, la réduction des coûts de production, et l'accélération du développement rural ont déterminé l'agenda des réformes du secteur cotonnier. Alors que l'amélioration de la compétitivité implique une augmentation du nombre d'inscriptions scolaires et le développement de formations techniques, elle implique également d'améliorer la rentabilité de l'investissement public, dont l'agriculture représente de 30 % à 35 % du total des dépenses. La réduction des coûts de production se traduit par une libéralisation du marché, la privatisation des structures existantes et la disparition des charges sociales payées par les employeurs.⁴⁹ Pour augmenter équitablement l'emploi pour les pauvres, le gouvernement propose de se concentrer sur l'agriculture qui représente la principale source de travail et de revenu.

En ce qui concerne le secteur cotonnier, le CSLP burkinabè suggère que son objectif premier consiste à maintenir et renforcer une augmentation de la production. Il rappelle la nécessité d'intensifier la production par l'introduction de nouvelles technologies, des intrants, ainsi qu'un meilleur équilibre dans le partage des risques.⁵⁰

Au regard des conditions qui ont permis les résultats fructueux connus par le passé, il est difficile d'envisager comment ces nouveaux objectifs pourront être atteints, particulièrement lorsque l'on observe les réformes actuelles et celles envisagées, que voici :

- La libéralisation du marché des intrants;
- L'ouverture du secteur des transports du coton graine aux opérateurs privés;
- Les avancées dans le processus de libéralisation, notamment dans les zones de l'Est et du Centre.

À l'heure actuelle, ces réformes ont généré trois monopoles régionaux qui se substituent à l'ancien monopole national.

Bien qu'il soit encore tôt pour prévoir les conséquences de ces réformes au Burkina Faso, certaines expériences comparatives peuvent mettre en lumière de possibles conséquences. Par exemple, le modèle de zonage implanté au Burkina Faso est principalement conçu pour contrôler les relations d'accès aux intrants, au crédit et les conditions de remboursement qui lient les producteurs à des compagnies cotonnières particulières.⁵¹ L'expérience de la Côte d'Ivoire, qui a adopté un modèle semblable depuis plus longtemps, constitue un indicateur des scénarios à envisager, principalement dans un contexte d'affaiblissement de l'État. Sous la pression de la Banque mondiale pour engager la privatisation de la compagnie paragonnementale de coton, en 1998, le gouvernement ivoirien a vendu six des dix entreprises de la Compagnie ivoirienne pour le développement des textiles (CIDT).⁵² Comme pour le CIDT, les nouvelles compagnies ont hérité d'un droit monopolistique sur la distribution des intrants et sur le marché dans

⁴⁹ *Ibid.* : 70.

⁵⁰ *Ibid.* : 73-74.

⁵¹ Tom Bassett. 2005. « Price Formation and Power Relations in the Cotton Value Chains of Mali, Burkina Faso and Côte d'Ivoire », Oxfam America (document de travail), Washington : 12.

⁵² *Ibid.* : 15.

le périmètre de « leurs » zones de production. Toutefois, et contrairement à l'accord, une nouvelle compagnie qui associait le syndicat des producteurs de coton et une entreprise d'égrenage originaire des États-Unis, Continental Eagle, a été créé dans l'une de ces zones en 2002. Le démembrement du modèle de privatisation dans la zone cotonnière s'est accélérée en 2003-2004, alors que le syndicat des producteurs de coton et deux sociétés de textile ont construit une nouvelle usine d'égrenage carrément dans la zone de la CIDT.⁵³ Les deux nouvelles compagnies d'égrenage qui en ont résulté se distinguent des sociétés cotonnières déjà existantes par le fait qu'elles ne fournissent pas d'intrants aux producteurs.⁵⁴ Conséquemment, elles illustrent la possibilité plus que réelle du démembrement dans la relation basée sur la gestion du crédit et des remboursements, qui cherchaient à lier les producteurs à des compagnies cotonnières particulières, relation qui constituait la base du modèle de zonage.

Alors que, dans le cas ivoirien, le non respect de l'accord a, dans une certaine mesure, à voir avec l'évolution de la situation politique du pays, les raisons de cette comparaison se basent sur un double motif. Premièrement, il est fort possible que le démantèlement de l'établissement paragouvernemental responsable de la production du coton, ainsi que les services d'encadrement qu'elle fournissait, ait été entreprise de façon, non seulement sans prises en compte des conditions expliquant le succès de cette production stratégique pour le pays, mais également sans que des dispositions ne soient mises en place pour assurer la continuation des services autrefois assurés par l'institution (services d'encadrement, d'achat, de crédit, etc.). Deuxièmement, lié à l'affaiblissement du rôle des institutions paragouvernementales dans le secteur cotonnier dans des pays comme le Burkina Faso et le Mali, conséquence directe des réformes proposées, est le risque de contribuer à l'affaiblissement de la légitimité étatique et de la capacité des pays concernés à implanter de façon fructueuse les réformes qu'ils ont été invités à mettre en œuvre.

Malgré les hauts standards d'efficacité atteints au cours des années par SOFITEX et les résultats incontestables en termes de rendements, de développement rural et de participation à la réduction de la pauvreté obtenus grâce à une approche globale incluant le rôle de régulation et de coordination conféré à l'établissement paragouvernemental, les réformes plus récentes n'ont pas été élaborées à partir de ces approches expérimentées par le passé. Il n'est pas superflu de constater que les principes tirés du secteur cotonnier qui sont à l'origine de ce succès sont également ceux visés par les institutions financières multilatérales dans le but d'un démantèlement.

Cette situation semble paradoxale à plusieurs égards. Premièrement, il convient de souligner que la cohésion constatée dans la gestion intégrée du secteur cotonnier dépend de plusieurs facteurs. La clef de voûte de ce système reposait sur le rôle joué par les institutions paragouvernementales et les services d'encadrement dispensés s'y rattachant, ainsi que l'accès à des intrants, au crédit, au transport organisé, le tout coordonné, ordonné, et disponible dans toutes les régions productrices de coton du pays. Les plans de la réforme actuelle supposent que le secteur privé assumera ces fonctions, mais dans les faits le secteur privé ne les a jamais assumées. En l'absence du rôle joué par les institutions paragouvernementales, quels agents seront alors en mesure de remplir ce

⁵³ *Ibid.* : 14.

⁵⁴ *Ibid.* : 15.

vide? Comment la nouvelle organisation sera amenée à se développer et comment sera-t-elle financée? Par le biais de monopoles privés régionaux comme c'est le cas en Côte-d'Ivoire? Dans un tel cas, quelles seront les conséquences pour les divers acteurs impliqués et sur les modes de vie des populations concernées?

Deuxièmement, sous l'ancien système, le secteur fut géré avec une efficacité remarquable et la pauvreté fut réduite dans les zones de production cotonnière. Vue l'emphase actuelle donnée aux objectifs de réduction de la pauvreté, présentée comme étant la pierre angulaire des stratégies de développement, d'aucuns auraient pu s'attendre à une plus grande attention donnée aux conditions passées qui ont mené au développement harmonieux de ce secteur. Ceci semble d'autant plus important que les seuils de pauvreté du Burkina Faso, loin de se stabiliser sont en augmentation.⁵⁵

De plus, malgré les résultats incontestables atteints par le passé dans la filière cotonnière intégrée, au sein de laquelle l'engagement gouvernemental fut reconnu comme l'un des principaux facteurs explicatifs de ce succès sectoriel, et malgré la position prise par les groupes de la société civile pour un rôle plus actif de l'État dans le processus des DSRP,⁵⁶ comme lors du Forum social de 2003, il semble y avoir peu de chances pour que de telles considérations soient incorporées au CSLP tel que formulé actuellement.

Alors que le processus de réforme au Mali continue d'être repoussé, l'expérience de réforme du Burkina Faso offre un éventail d'enjeux et d'expériences à considérer principalement au regard des objectifs et impacts estimés des réformes.

⁵⁵ Burkina Faso, *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, *op. cit.* : 1.

⁵⁶ *Ibid.* : 10.

3. Coton et réduction de la pauvreté: tendances passées et considérations futures

À la lumière de l'évolution des secteurs cotonniers et des réformes recommandées par les institutions financières multilatérales abordées ci-dessus, ce chapitre interroge la contribution de ces secteurs au développement économique du Mali et du Burkina Faso au cours des dernières décennies. L'idée forte correspond à dire que malgré la contribution incontestable et sans parallèle du système cotonnier à la réduction de la pauvreté dans les zones de production de ces pays à travers les dernières décennies, les réformes entreprises actuellement sont susceptibles de réduire le potentiel du secteur à soutenir des millions de producteurs comme ce fut le cas par le passé. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les réformes réduisent le support public apporté au secteur cotonnier, sans assurer pour autant que des mesures de compensation seront introduites par le secteur privé, tout en maintenant le silence sur la capacité du secteur à contribuer à l'amélioration du bien-être des populations concernées. L'ironie inquiétante de l'approche utilisée dans les premiers DSRP malien et burkinabè porte sur les projections des impacts envisagés par les réformes du secteur qui indiquent déjà une augmentation probable de la pauvreté. Selon la Banque mondiale, les réformes pourraient contribuer à baisser les prix à la production et ainsi déboucher sur une « crise du coton » qui inciterait les fermiers à cesser ou réduire substantiellement leur production, laissant la majorité des ménages incapables de compenser la perte de revenus soit avec d'autres sources de gains soit par une augmentation des cultures vivrières.⁵⁷

Le constat que le coton est un élément central des économies du Mali et du Burkina Faso ne fait plus l'ombre d'un doute. Le coton fait vivre environ trois millions de personnes au Mali, dont 180 000 ménages paysans. Au Burkina Faso, c'est 17 % de la population qui dépend du coton pour sa subsistance, dont 200 000 producteurs et 700 000 ouvriers agricoles.⁵⁸ Par le passé, au niveau national, le coton permettait d'assurer environ 40 % à 50 % de la valeur des exportations au Mali, et 60 % à 70 % de celles du Burkina Faso. Au-delà de ces constats, le coton favorise la croissance économique, la sécurité alimentaire, et la réduction de pauvreté, et fournit la majorité des fonds nécessaires pour la construction d'infrastructures, l'entretien et le fonctionnement des écoles, des cliniques, et des routes rurales, contribuant sommes toute, au bien-être de millions de ménages et de centaines de communautés rurales.

La croissance

La production cotonnière a connu une croissance accélérée au cours des deux dernières décennies, augmentant au taux annuel moyen de 9 % au Mali⁵⁹ et de 16 % au Burkina

⁵⁷ World Bank, *Proposed Fourth Structural Adjustment Credit*, *op. cit.* : 76.

⁵⁸ BIRD et World Bank. « Cotton Cultivation in Burkina Faso », *op. cit.* : 9.

⁵⁹ Tefft, « Mali's White Revolution », *op. cit.* : 1.

Faso,⁶⁰ entre 1995 et 2005. Sur cette même période, la croissance de PIB a été évaluée à une moyenne de 5 % à 6 %. Bien qu'il n'existe, à notre connaissance, aucune étude mesurant la contribution du secteur cotonnier à ces taux de croissance, dans les deux cas, la croissance du PIB est étroitement liée à leurs secteurs agricoles respectifs dont le coton représente une part importante.⁶¹ À cela s'ajoute le fait que la production de coton produit des effets multiplicateurs dans d'autres secteurs de l'économie. En effet, les revenus cotonniers génèrent une demande pour des matériaux de construction, bicyclettes, génératrices, machines à coudre et de nombreux autres biens de consommation,⁶² de même qu'une force de travail reliée à la production de ces biens avec, parmi eux, des charpentiers, forgerons, ou même des réparateurs de bicyclettes.

La pauvreté

Malgré les taux de croissance impressionnants mentionnés ci-dessus, dans les deux pays étudiés, les indices nationaux de pauvreté demeurent constants, de même que les indicateurs de santé, d'éducation, et ceux concernant le développement des infrastructures. Le Burkina Faso et le Mali continuent donc à se situer parmi les pays les plus pauvres au monde. Environ le deux-tiers des Maliens vivent sous le seuil de pauvreté, dont approximativement un cinquième de la population vit dans une pauvreté extrême, et les indices sociaux du pays sont largement inférieurs à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.⁶³ Au Burkina Faso, près de la moitié (46 %) de la population vit sous le seuil de pauvreté.⁶⁴

Tel qu'illustré dans cette étude, la production de coton a permis de diminuer localement les seuils de pauvreté connus dans les villages producteurs de coton, où les revenus issus de la production sont souvent la seule source de revenus pour les producteurs, et représente en moyenne 75 % du revenu total des ménages. Un producteur de coton moyen au Mali produit environ deux hectares (cinq acres) de coton et gagne moins de 280 \$US par an. Bien que ces revenus peuvent paraître modestes, les producteurs de coton possèdent généralement une meilleure situation économique et sociale que les producteurs d'autres produits, et sont, à ce titre, plus aptes à sortir de la pauvreté.

Au Burkina Faso, un producteur cotonnier cultive en moyenne 3,75 hectares de coton, ce qui lui rapporte environ 115 \$US par années. Avec des dépenses mensuelles moyennes qui totalisent environ 276 \$US annuellement pour les ménages ruraux, le coton constitue donc une source essentielle de revenus permettant de couvrir les besoins de première nécessité des familles. Le coton est la seule production qui fournisse aux producteurs des revenus garantis et leur permette non seulement de couvrir leurs coûts de production et dépenses personnelles, mais également de posséder du bétail, construire des

⁶⁰ Louis Goreux. 2005. « Le coton au Burkina Faso », Notes rédigées pour l'OCDE, janvier [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/12/48/36047485.pdf>.

⁶¹ Marouani et Raffinot, *Perspectives on Growth and Poverty Reduction in Mali*, *op. cit.* : 71.

⁶² Tefft, « Mali's White Revolution », *op. cit.* : 31.

⁶³ IMF. 2002 « Mali Selected Issues and Statistical Annex », *IMF Country Report*, No. 02/1, FMI, Washington D.C.

⁶⁴ World Bank. 2006. *Project Appraisal Document for Agricultural Diversification and Market Development Project*, Vol. 1. No. 35389-BF, Banque mondiale, Washington, D.C., 23 mai.

infrastructures, se procurer de l'équipement, et toutes autres formes de capital. Ainsi, les taux de pauvreté chez les producteurs de coton tendent à être inférieurs à ceux des producteurs vivants de cultures vivrières.⁶⁵

Sécurité alimentaire

Il existe au moins deux façons par lesquelles la production cotonnière assure la sécurité alimentaire : en fournissant de l'argent pour l'achat de vivres, et en soutenant la production des cultures vivrières. Les revenus de la production cotonnière fournissent aux ménages le revenu pour acheter les produits alimentaires de base. Au Mali, beaucoup plus de la moitié des ménages ruraux ne produisent toujours pas suffisamment de nourriture pour subvenir à leurs besoins, et par conséquent la sécurité alimentaire dépend de l'accès régulier aux revenus du travail (auquel s'ajoutent des prix abordables pour les aliments).⁶⁶ Cependant, plusieurs régions de l'Afrique occidentale sont dans l'impossibilité de diversifier leurs cultures au-delà de celles du coton et des céréales, et ont des solutions de rechange limitées en termes d'alternatives pour trouver des revenus agricoles lucratifs. À cet égard, une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soutient qu'un déclin à long terme dans la production cotonnière au Mali pourrait déclencher une chute dans la production de maïs et du mil. Ces déclins pourraient mener non seulement à la diminution des revenus des producteurs, mais également à la dégradation des conditions d'approvisionnement en céréales des populations urbaines, une situation qui pourrait menacer la sécurité alimentaire et la stabilité des budgets de l'État.⁶⁷

Le coton favorise également la sécurité alimentaire en permettant à des producteurs d'appliquer à d'autres types de culture des techniques agricoles améliorées utilisées pour le coton. Le secteur cotonnier facilite également l'approvisionnement d'engrais aux producteurs de céréales, à la fois parce que la récolte est produite alternativement avec celle du coton, et bénéficie ainsi des surplus cotonniers; ou, comme le démontre l'expérience burkinabè, parce que les producteurs de coton utilisent à leur profit l'initiative de l'association des producteurs (UNPCB), laquelle a négocié certaines dispositions pour la livraison d'engrais céréaliers aux producteurs pour la récolte 2000-2001 afin de limiter le détournement de l'engrais cotonnier aux cultures céréalières.

De fait, les producteurs de coton qui ont appris à employer des engrais et d'autres intrants disposent de meilleurs équipements (culture attelée, par exemple) et obtiennent souvent de meilleurs rendements pour leurs récoltes vivrières que les producteurs d'autres

⁶⁵ Louis Goreux, « Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières », *op. cit.* Selon Goreux, l'incidence de la pauvreté sur les revenus des récoltes fermières a décliné de 50 % à 42 % entre 1994 et 1998, en comparaison à une baisse de 2 % de la production vivrière.

⁶⁶ James Tefft et Valerie Kelly. 2004. « Understanding and Reducing Child Malnutrition in Mali: Interim Research Finds for the Project on Linkages between Child Nutrition and Agricultural Growth », *International Policy Briefs 60*, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, Michigan, décembre : 2.

⁶⁷ CSAO/OCDE, *Economic and Social Importance of Cotton in West Africa*, *op. cit.*

denrées.⁶⁸ Une étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) au Burkina Faso a même démontré que la rotation des cultures de coton et de maïs a permis d'instaurer un régime alimentaire plus équilibré que celui induit par la monoculture cotonnière. L'étude a conclu que l'expansion de la culture du coton était en grande partie responsable de l'amélioration de l'état de santé des ménages dans les zones de production.⁶⁹

Les améliorations de l'infrastructure et des services de base

Outre le fait de faire vivre des millions de ménages ruraux, le secteur de coton a également été une source nécessaire pour le financement de routes et de services essentiels, comme des cliniques de santé et des écoles, lesquels ont engendré une augmentation du niveau de vie pour les populations vivant dans les zones cotonnières. Ceci fut rendu possible par le biais d'investissements gouvernementaux et la mobilisation de l'expertise d'entreprises parapubliques, de même que par les associations de producteurs.

En effet, la croissance continue du secteur cotonnier a permis à l'État de dégager des revenus, lui permettant de fournir plus de services d'encadrement, l'accès au crédit, aux infrastructures routières et aux écoles dans les zones productrices de coton du Mali et du Burkina Faso. Les organisations de producteurs du Mali également ont joué un rôle important dans ces zones de production. Les investissements des revenus gagnés suite à la vente du coton et des produits dérivés ont eu un impact dans le secteur du coton, mais plus encore sur le réseau des infrastructures dans le secteur social, par la création d'écoles et de centres de santé. Les fonds disponibles ont permis aux communautés d'accroître leur taux de scolarisation et d'améliorer l'accès aux services de santé.⁷⁰

Historiquement, la filière du coton a donc permis la construction d'écoles, le développement de programmes d'alphabétisation et de programmes de facilitation pour l'accès des femmes à des revenus. Dans certains cas, les villages ont également employé une partie de leurs gains pour construire des magasins céréaliers ou des banques céréaliers, permettant un meilleur entreposage des récoltes.

Au Mali, au cours des meilleures années, le coton correspond en moyenne à des revenus de 120 milliards de francs CFA pour des producteurs, 18 pour les banques impliquées dans des programmes de crédit et de vente dans le secteur agricole, et ce sans mentionner les impôts et les retours indirects qui profitent également à tout le système économique du pays. La CMDT a donc une mission stratégique qui ne devrait pas être un élément de négociation.⁷¹

⁶⁸ Lalba et Vognan, « Dynamique de l'intensification durable des systèmes de production mixtes », *op. cit.* : 13.

⁶⁹ Louis Goreux et John Macrae. 2003. « Reforming the Cotton Sector in Sub-Saharan Africa, » *Africa Region Working Paper Series*, No 47, World Bank, MAE, AFD, mars : 7 [PDF] <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp47.pdf>. This report quotes a study from the Ministère de l'Économie et des Finances et l'Institut national des statistiques et de la démographie (INSD). 1999. « Analyse de la pauvreté au Burkina Faso », Ouagadougou, Burkina Faso.

⁷⁰ Tefft, « Mali's White Revolution », *op. cit.* : 32.

⁷¹ Un cadre officiel de CMDT, interviewé le 12 juillet 2005, Bamako.

Hormis le soutien aux initiatives éducatives, la CMDT a contribué plus largement à l'amélioration de la qualité de vie et à la sécurité alimentaire par le soutien aux associations de producteurs dans les étapes de collecte et de commercialisation des céréales; par le développement des parcs d'engraissement du bétail; la promotion de l'élevage de moutons; la promotion de l'élevage de bœuf en remplacement du bétail de trait; et en favorisant les activités de production typiquement féminines (par exemple la transformation). Pour toutes ces activités, la CMDT a pu fournir une assistance technique et faciliter l'accès au crédit. Grâce à ces efforts, les zones productrices de coton semblent être les secteurs dans lesquels sont produites les plus importantes quantités de céréales, avec un même constat pour les récoltes issues des cultures vivrières.⁷²

De façon analogue au Burkina Faso, SOFITEX a offert aux producteurs de coton beaucoup plus qu'un simple marché. L'étude susmentionnée produite par l'OMS a démontré que la culture combinée du coton-maïs a fourni aux ménages un revenu plus substantiel et mené les populations à adopter un régime alimentaire plus équilibré que le permet par exemple la monoculture du *niebe* (une légumineuse). L'étude a conclu :

L'expansion de la culture du coton s'est révélée être un facteur important améliorant la santé des ménages situés dans la zone cotonnière. Ainsi, de 1993-1994 à 1997-1998, la production de coton a augmenté de 175 %, l'incidence de la pauvreté a diminué parmi les cultivateurs du coton et est passée de 50 % en 1992 à 42 % en 1998, alors qu'elle augmentait de 2 % chez les producteurs dépendants de cultures d'autosubsistance [Notre traduction (nt)].⁷³

Par ailleurs, en plus d'avoir fourni aux producteurs, par le passé, un moyen privilégié pour s'assurer un revenu constant, l'augmentation de la sécurité alimentaire, etc., SOFITEX fut directement impliquée dans l'amélioration des infrastructures du pays. Entre autres, par le biais de son implication dans la construction d'un réseau de 450 km de routes rurales ou encore par son programme de rénovation des infrastructures (2003) dans le Centre-Est, le Sud-Ouest et les régions cotonnières de plus de neuf provinces.⁷⁴

Les producteurs de coton ont également investi dans des services sociaux de base de leur communauté, fait notable dans un contexte de faible implication financière du gouvernement. Cette initiative est importante à souligner dans la mesure où il s'agit d'une forme d'investissement privé, concept qui constitue le noyau des réformes promues par la Banque mondiale. Les producteurs de coton du Burkina Faso investissent également dans les services communautaires par le biais des ristournes. Entre 1997-1998 et 2002-2003, les agriculteurs ont investi 6,5 millions \$US dans les ressources communautaires telles que les écoles, les hôpitaux, et les unités de maternité, avec des résultats évidents.⁷⁵ Les taux d'alphabétisation et de scolarisation dans les régions productrices de coton sont plus

⁷² CSAO/OCDE, *Economic and social importance of cotton in West Africa*, *op. cit.*

⁷³ Ministère de l'Économie et des Finances, INSD, « Analyse de la pauvreté au Burkina Faso », *op. cit.*

⁷⁴ Lalba et Vognan, « Dynamique de l'intensification durable des systèmes de production mixtes », *op. cit.* : 12-14.

⁷⁵ *Ibid.* : 13; BIRD et World Bank, « Cotton Cultivation in Burkina Faso », *op. cit.* : 13.

élevés que la moyenne nationale avec, respectivement, des taux de 34 % et 56 % comparés à 21,8 % et 44,1 % au niveau national.⁷⁶

Des motifs d'inquiétude

Le coton a assurément permis des avancées notables dans le développement agricole du Mali et du Burkina Faso, en contribuant à la productivité agricole, à la création de valeur ajoutée, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de vie des populations rurales. À la lumière de ces résultats, il se dégage une certaine ironie dans le fait qu'à l'heure où de nombreuses études⁷⁷ mettent de l'avant les résultats positifs de l'approche intégrée qui fut appliquée dans le passé au secteur cotonnier, le secteur fait face à une double exigence qui implique une réforme des modes d'organisation qui semblent avoir contribué à son succès, ainsi que plusieurs mesures qui semblent aussi correspondre à une volonté de démantèlement du secteur.

Au Burkina et au Mali comme ailleurs en Afrique occidentale, il a fallu plus de 40 ans pour réaliser l'intégration du secteur incluant le coton, les céréales et le bétail et pour consolider ce qui est désormais connu comme un « système coton » capable de surmonter des difficultés économiques telles que celles engendrée par les prix subventionnés dans l'environnement international, les changements climatiques ou encore les aléas de l'alternance politique. Cependant, c'est ce même système qui aujourd'hui subit un démantèlement, dépouillant ces pays de leur capacité à surmonter les effets de la variation des prix causée par les subventions des pays riches à leur production cotonnière et des taux de change actuellement défavorables en raison de la faiblesse du dollar américain.

Le bref aperçu historique présenté dans le cadre de cette étude a permis de démontrer que l'appui institutionnel et l'engagement politique des gouvernements burkinabè et malien ont été parmi les facteurs centraux expliquant le succès du secteur cotonnier de ces deux pays. Plus encore, le système basé sur le soutien de la filière cotonnière est un élément central pour comprendre que le succès du coton va au-delà d'une culture, et correspond plutôt au succès d'une approche du développement agricole qui a réussi à satisfaire les besoins des populations locales en améliorant le niveau de vie et en réduisant la pauvreté.

Selon le FMI, les principaux défis que devra relever le Mali dans les années à venir seront d'assurer une stabilité macroéconomique et de favoriser une croissance forte et durable. Le FMI suggère que ces défis peuvent être relevés en améliorant le climat d'investissement afin de permettre une croissance qui soit menée par les opérateurs privés. Selon la même institution, ceci devra ce faire grâce à une dérégulation et une diversification de l'économie, en améliorant la compétitivité, pour ainsi diminuer sa vulnérabilité face aux chocs extérieurs et pour mieux faire face à l'évolution défavorable des conditions climatiques. La prétention pour le Mali, à travers la poursuite de ces objectifs, est une capacité améliorée des modes de gouvernance, l'amélioration des

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Jean Sibiri Zoundi (Dr). 2004. *Étude de cas sur l'innovation agricole et le sous-secteur cotonnier au Mali : Quelles conséquences des réformes du système coton pour l'innovation*, CSAO, juin (version préliminaire) [En ligne] <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/31612954.pdf>.

conditions d'accès aux soins et à l'éducation, ainsi qu'à d'autres services sociaux de base et au développement des infrastructures, tout en soutenant les secteurs les plus productifs de l'économie –tous présentés comme des priorités pour la réduction de la pauvreté dans le DSRP.

La réponse à la question de savoir si une telle stratégie permettra la réalisation rapide des résultats annoncés, résultats qui justifient d'ailleurs la réforme radicale du secteur cotonnier, demeure cependant problématique pour différentes raisons. Premièrement, l'information disponible, jusqu'à présent, démontre que les résultats se font attendre. Une évaluation du DSRP malien complétée en mars 2004 a indiqué le besoin de mise à jour et de renforcement du DSRP dans plusieurs secteurs. Premier constat, le taux de croissance stagne au-dessous de l'objectif fixé qui correspond à une moyenne de 6,7 % pour 2002-2006. En conséquence, selon le rapport produit par le FMI en juin 2004 (N° 04/184), le DSRP devra être mis en conformité avec le cadre macroéconomique révisé, augmenté de nouvelles projections fiscales à moyen terme auxquelles seront incorporées des mises à jour sur l'aide financière extérieure.

Deuxièmement, et se penchant sur le rapport présumé entre la croissance et la réduction de la pauvreté, les perspectives annoncées par l'étude *Perspectives on Growth and Poverty Reduction in Mali*, produite par l'agence française de recherche DIAL (2004),⁷⁸ démontrent que, tel que mentionné ci-dessus, la croissance économique du Mali a été constante. Sur le long terme, entre 1960-1996, le taux de croissance était de 3,1 %, une tendance qui a été maintenue durant les années 1990 et qui a été amplifiée après la dévaluation de 1994, pour atteindre une moyenne de 5,7 % entre 1995-2000.

La croissance économique a été rendue possible grâce au secteur des exportations, comme l'illustre la période de 1993-1994 à 1997-1998, qui se caractérise par un taux de croissance de 118 % dans la production de coton et, tel qu'il sera abordé dans les prochains chapitres, par une augmentation rapide des exportations d'or. Pour ce qui est de savoir si la constance de tels taux de croissance a réussi à inverser les taux élevés de pauvreté, la réponse est négative. Un autre élément préoccupant évoqué dans la même étude, concerne la vision qui est portée sur le Mali, considéré comme un pays appliquant les « bonnes politiques », c'est-à-dire celles considérées appropriées par les institutions financières multilatérales.

« Est-ce que l'expérience du Mali démontre qu'il n'existe aucun lien entre de « bonnes » politiques, la démocratie et la réduction de la pauvreté ? [nt] ».⁷⁹

Le moins que l'on puisse dire, concluent les auteurs de cette étude, est que : « Des réformes macroéconomiques en profondeur n'ont pas réussi à contribuer à la réduction de la pauvreté [nt] ».⁸⁰

Dans le contexte des difficultés que traverse le secteur cotonnier africain dans les années 1990, dû en partie aux subventions américaines et européennes mises en place pour protéger leurs producteurs, la question qui s'est posée était de savoir s'il existait d'autres secteurs capables de relancer la croissance. Avant d'examiner la réponse qui a été

⁷⁸ Marouani et Raffinot, *Perspectives on Growth and Poverty Reduction in Mali*, *op. cit.*

⁷⁹ *Ibid.* : 18.

⁸⁰ *Ibid.* : 18.

proposée par la communauté des bailleurs, et pour rappeler brièvement le contexte dans lequel ces décisions ont été prises, il importe de souligner qu'à partir du milieu des années 1990, les subventions accordées aux producteurs du Nord, ont eu pour effet de faire diminuer presque de moitié les cours mondiaux du coton. Entre 2001 et 2003, les producteurs américains ont ainsi reçu 3,9 milliards \$US en subventions (ce qui correspond à 230 \$US par acre), doublant par là même le montant total des subventions accordées dix ans auparavant, en 1992. Selon Oxfam International, l'élimination de ces subventions aurait permis une augmentation de 11 ¢ par livre de coton correspondant à une augmentation de 26 % du prix payé aux producteurs africains. Pour avoir une idée de l'importance des subventions américaines, il suffit de savoir qu'au cours de cette période, les producteurs américains ont reçu, sous forme de subventions pour leur coton, plus que le montant du PIB du Burkina Faso et presque trois fois plus que la totalité des fonds accordés par USAID pour l'ensemble du continent africain.⁸¹

S'en sont suivis d'importants débats portant sur les subventions accordées à l'industrie cotonnière, notamment au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cependant, dans un contexte de baisse des prix du coton, l'attention fut plutôt portée sur la recherche d'un secteur alternatif, qui jouerait le rôle du nouveau « moteur de croissance ». La réponse privilégiée, comme il sera soulevé dans les deux prochains chapitres, consiste en une promotion du secteur extractif, et plus particulièrement de la production de l'or pour le Mali et Burkina Faso.

Avant de se pencher sur les conséquences de la production industrielle aurifère dans les deux pays étudiés, il importe de souligner, en conclusion à cette section, qu'il existe un besoin pour les pays d'Afrique de l'Ouest de développer des stratégies économiques visant à réduire leur dépendance à l'égard de leurs exportations agricoles comme c'est le cas actuellement pour le coton, afin de stimuler le commerce régional, les procédés de fabrication et la diversification du commerce. Cependant, dans certaines régions d'Afrique de l'Ouest, il faudra du temps pour développer une économie diversifiée qui puisse servir d'alternative durable à la filière cotonnière.⁸² La production de coton a démontré sa valeur en générant des revenus pour les producteurs, des ressources financières pour les gouvernements, en permettant le développement d'activités économiques productrices ayant une valeur ajoutée et contribuant, de ce fait, à la création d'effets multiplicateurs et à la diversification des économies nationales. Pour toutes ces raisons, la production du coton demeure un enjeu stratégique de développement pour des millions de personnes en Afrique de l'Ouest.

⁸¹ BIRD et World Bank. « Cotton Cultivation in Burkina Faso », *op. cit.* : 8.

⁸² OCDE a soutenu cet argument. Voir CSAO/OCDE, *Economic and social importance of cotton in West Africa*, *op. cit.*

4. Exploitation minière au Mali et au Burkina Faso

Historique de l'extraction de l'or au Mali

Au Mali, l'exploitation aurifère existe depuis plusieurs siècles mais s'est longtemps limitée à sa forme artisanale. Sous les empires précoloniaux, entre le 13^e et le 16^e siècle, la production d'or était extrêmement importante et le Mali était reconnu en Europe, comme l'un des plus importants producteurs d'or au monde. Malgré cet héritage historique et la récente croissance de la production industrielle ces dernières décennies, il convient de souligner que l'activité économique qui domine au Mali pour la majorité de la population, a traditionnellement été et demeure l'agriculture. En 1995, il a été estimé qu'environ 80 % de la population malienne vivait de l'agriculture et des pêcheries. Comme l'ont clairement soulignés les deux chapitres précédents, dans les faits, jusqu'à l'adoption du mode d'exploitation industrielle de l'or au Mali, le coton était le principal produit agricole d'exportation. Dans ce contexte, l'activité extractive du Mali peut être divisée en trois grandes périodes : l'ère précoloniale qui s'achève au milieu du 19^e siècle ; la période coloniale, qui s'étend environ sur un siècle; et la période post-indépendance, qui débute dans les années 1960.

La période précoloniale

Durant la période précoloniale, les activités minières étaient régies par les lois coutumières qui sont encore appliquées de nos jours sur certains sites artisanaux tels que Kangaba et Kéniéba. Cette réglementation coutumière s'articule principalement autour d'une notion fondamentale: le droit de la terre au premier occupant. Cependant les exploitations artisanales à grande échelle ont connu un important ralentissement au cours de la deuxième moitié du 19^e siècle, au moment de la chute des royaumes et empires précoloniaux. Ces exploitations avaient en quelque sorte fait place à une certaine réorganisation de la production minière africaine au profit et selon les règles des nouveaux pouvoirs coloniaux. Ces derniers, dans l'idée de ravitailler les industries des métropoles en matières premières minérales, se sont alors intéressés aux grands gisements qui s'avéraient exceptionnellement favorables à l'exploitation minière à grande échelle.⁸³

La période coloniale

À l'exception de l'activité artisanale, l'exploitation aurifère malienne durant la période coloniale a été conduite par des entreprises d'origine européenne. Au cours de cette période, une vingtaine de sociétés se sont livrées à des travaux de prospection et d'exploitation. Au total, les estimations de la production d'or pour cette période avoisinent les dix tonnes.⁸⁴

⁸³ Seydou Keita. 2001. *Étude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petite échelle au Mali*, No 80, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), International Institute for Environment and Development (IIED), août [PDF] http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_mali_fr.pdf.

⁸⁴ *Ibid.*

Sur le plan législatif, la période coloniale sera marquée par des conflits relatifs au code coutumier qui mettait en péril les intérêts des exploitants européens. Cette situation donnera lieu, en 1924, à la délimitation de zones réservées à l'exploitation par les indigènes, selon leurs droits coutumiers. Pendant cette même période, le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM), l'agence française de recherche et d'exploration minière exercera une influence considérable sur l'avancement de la connaissance du sous-sol malien. À la suite de la déclaration d'indépendance de 1960 et à l'affranchissement de la tutelle française, le Mali optera pour une orientation politique socialiste, ce qui va influencer sur ses politiques de développement de façon générale, et sur celles concernant le secteur minier en particulier.

La période post-indépendance

Après l'indépendance, le secteur minier va évoluer au rythme des changements politiques et on peut ainsi identifier trois périodes correspondant aux régimes politiques en place, pendant lesquels le secteur minier adoptera à chaque changement, un visage nouveau.

De 1960 à 1970 : Organisée sur la base des principes socialistes, la politique minière de cette période est caractérisée par un monopole de l'État sur les exploitations minières. Les priorités fixées pour ce secteur l'avaient été sur la base d'un inventaire minier dont l'objectif était d'asseoir le développement industriel. À cet effet, le gouvernement malien créa la Société nationale de recherche et d'exploitation minière (SONAREM) et bénéficia, pour les besoins de développement du secteur, de l'assistance technique et financière de l'ex-URSS. Cet appui soviétique s'alignait alors sur l'option politique socialiste naissante de la jeune république, et les premiers textes relatifs à l'industrie minière portent très clairement cette empreinte politique. En 1963, un code minier fut adopté pour servir de cadre juridique à la promotion de l'exploitation minière, pétrolière et gazière. On observe ainsi une exclusion des formes d'entreprises privées du domaine minier. Le changement de régime en 1968 va marquer le passage du Mali du socialisme au libéralisme, ce qui impliquera pour le secteur minier, une ouverture initiale aux initiatives privées.

De 1970 à 1990 : À partir de son accession à l'indépendance, le Mali a axé ses efforts de développement sur la valorisation des produits issus du secteur primaire. Il a fallu attendre les années 1970, notamment dans un contexte de grande sécheresse, pour voir le secteur minier intégré aux plans de développement maliens. Ce besoin de diversification s'est manifesté par la définition d'une nouvelle législation minière plus incitative et l'ouverture à l'investissement privé.⁸⁵ Parallèlement à ces dimensions pratiques, les changements d'orientation politique ont favorisé l'élaboration d'un code minier en 1970, destiné à mieux répondre aux nouvelles aspirations libérales. Ce code fournira un nouveau cadre réglementaire jusqu'à l'avènement du nouveau code de 1991.

La période qui s'étend de 1970 à 1990 fut donc marquée par la promotion des activités du secteur minier et par la consolidation des financements bilatéraux. Par exemple, les projets Syndicat Or et Syndicat Diamant furent promus, respectivement, par le BRGM, le gouvernement du Mali et la Compagnie générale des matières nucléaires (COGEMA),

⁸⁵ Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (MMEE). 1998. *Déclaration de politique minière du gouvernement du Mali*, Bamako.

une société française. Ces activités de promotion se sont concentrées autour de la recherche sur l'or et le diamant, et furent à l'origine de la découverte de plusieurs sites aujourd'hui exploités. Dans les années 1980, le syndicat Or sera à l'origine de la découverte des indices de Loulo, dont l'exploitation a débuté seulement en 2004. Le PNUD contribua également au financement du Projet Or Bagoé, lequel mena à la découverte du filon de Syama. Quant au projet Mali-Ouest, financé à la fois par le PNUD et l'Union européenne, il aboutira à l'identification et à l'évaluation du gisement de Sadiola.⁸⁶

À la suite de l'adoption du code minier de 1970, on observera la création de sociétés minières privées nationales et l'arrivée de sociétés étrangères. Les efforts déployés par l'État pour dresser un inventaire minier au cours de cette période ont été soutenus par les agences de coopération bilatérales (ex-Union soviétique, France, Belgique, Japon), multilatérales (PNUD, Union européenne), ainsi que par des investisseurs étrangers. Le travail entrepris avec ces nouveaux partenaires mena à la mise à jour d'un inventaire soulignant la grande diversité des ressources minérales présentes dans le sous-sol (or, fer, argent, cuivre, bauxite, diamants, etc.) et à la découverte de nombreux sites actuellement exploités industriellement. (Voir annexe 2).

La première mine industrielle est celle de Kalana; elle a été exploitée à partir de 1985 par la société des mines d'or de Kalana (Sogemork). Avec l'assistance technique et financière soviétique, l'exploration de la zone débuta en 1963 par l'évaluation des placers aurifères et des activités d'orpaillage. Lors de la création de la Sogemork en 1984, la production projetée était de 2 000 kg d'or par année. De 1984 à 1990, la Sogemork a produit 300 kg d'or annuellement, ce qui permit l'injection de 30 millions de Fcfa dans la zone minière de Kalana. Toutes les activités minières à Kalana ont cessées suite à l'inondation de la mine en 1990. L'arrêt de l'assistance financière soviétique, combinée aux difficultés d'exploitation et de gestion, entraînèrent la fermeture de la mine en 1991.⁸⁷

En 1988, quelques années après le début des opérations à Kalana, l'exploitation de la mine de Syama débuta avec, comme actionnaires prioritaires, la compagnie BHP et le gouvernement malien, lesquels possédaient respectivement 65 % et 35 % des actions. À la même période, Iamgold, une société canadienne reçut un permis d'exploration de la concession de Sadiola. Iamgold s'associa à AngloGold en 1992 pour poursuivre l'exploration et, tel qu'il sera discuté plus en détail dans une prochaine section, la production débuta en 1996. Les mines de Sadiola et de Syama ont exercé leurs activités sous les conditions du code minier de 1991, et ont toutes deux initié un mode de fonctionnement partenarial, lequel est de nos jours courant dans l'industrie minière, particulièrement en Afrique.

Depuis 1991 : Le véritable processus d'expansion de l'industrie minière du Mali s'est produit seulement à partir du début des années 1990. Cette expansion fait suite à la reformulation du code minier sous les auspices des institutions financières multilatérales et notamment l'assistance de la Banque mondiale, en respectant les étapes d'implantation des programmes d'ajustement structurel. Le nouveau code de 1991 était destiné à

⁸⁶ Entrevues réalisées en juillet 2004 au MMEE du Mali.

⁸⁷ A.L. 2004. « Le président Touré à Kalana: la mine d'or reprend du service », *L'Essor*, No 15187, Mali, 19 avril [en ligne] http://www.essor.gov.ml/cgi-bin/view_article.pl?id=6623.

stimuler l'exploitation des ressources minérales afin d'équilibrer la balance des paiements et de favoriser la recherche de sources d'énergie alternatives capables de réduire les dépenses énergétiques. L'adoption de ce code minier a mené à l'arrivée de compagnies étrangères. Cette troisième et incontournable période sera abordée plus en détails ci-dessous. Une histoire semblable peut être constatée au Burkina Faso, à quelques années d'intervalle.

Historique du secteur minier au Burkina Faso

Le Burkina Faso n'est pas un pays à tradition minière comme le Mali; en revanche, à l'instar du Mali, l'exploitation aurifère artisanale existe depuis de nombreuses années mais est pratiquée d'une manière intensive seulement depuis environ 30 ans. C'est seulement en 1974, à la suite d'une mauvaise production agricole, que le secteur a enregistré une expansion significative.⁸⁸ Il s'agit donc d'une activité secondaire pour ce pays à vocation essentiellement agricole, puisque 85 % de la population vit de l'agriculture et de l'élevage.⁸⁹ Cependant, à partir de la période coloniale, le développement du secteur minier semble avoir suivi une trajectoire semblable à celle du Mali, mais à plus petite échelle toutefois.

La période coloniale : La recherche géologique au Burkina a débuté au cours de la période coloniale. Elle a été effectuée à l'époque par le Service géologique de l'Afrique occidentale française, une société française. La première mine industrielle fut la mine de Poura qui fut exploitée par la Société des grands travaux d'Afrique de l'Ouest à partir de 1930. Elle produisit 250 kg d'or entre 1930 et 1944.⁹⁰ De 1950 à 1966, la mine fut exploitée par le Syndicat des mines de Poura (SMP) et produisit 5 610 kg d'or. Elle cessa ses activités en 1966 puis fut rouverte par le BRGM et le SMP connu à l'époque sous le nom de la Société de recherche et d'exploitation minière, puis par la Société de recherches minières du Burkina (SOREMIB) en association avec la société canadienne Sahelian Goldfield, avec le concours financier de l'Union européenne à travers le projet : Système de stabilisation des recettes d'exportation de produits miniers (SYSMIN). Par manque de financement, la mine ferma ses portes en 1999. Pendant toute sa durée de vie, ce projet minier sera régi par le droit coutumier.

La période de 1960 à 1990 : Depuis son indépendance acquise en 1960, le Burkina Faso s'est doté d'institutions nationales telles que le Service des mines, dont l'objectif était la poursuite de la recherche géologique et minière. En l'absence de moyens techniques et financiers, cette institution a dû recourir à une assistance technique et financière pour pérenniser ses activités. Le Service des mines a donc fait appel au BRGM, à l'agence allemande BGR (*Geosciences and Natural Resources*), à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et au PNUD dans le but de soutenir le

⁸⁸ Pascale Hatcher. 2005. *Les enjeux politico-économiques de l'activité artisanale : le cas de la nouvelle législation minière au Burkina Faso*, Note de recherche, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Université du Québec à Montréal (UQAM).

⁸⁹ CD-Rom de promotion du secteur minier produit par le Ministère des Mines, des Carrières et de l'Énergie (MMCE), Burkina Faso (aucune date).

⁹⁰ François Ouédraogo. 2003, « Le secteur minier du Burkina Faso », Note de recherche, Becoren, Consultants en Mines, Eau et Environnement.

développement du secteur entre 1960 et 1977.⁹¹ En 1978, la création du Bureau voltaïque de la géologie et des mines (BUVOGMI) (qui prendra plus tard la dénomination de Bureau des mines et de la géologie du Burkina (BUMIGEB) avec le changement de nom du pays) marqua le lancement de grands programmes d'inventaire avec l'assistance du PNUD. De 1978 à 1993, l'accroissement des moyens techniques nationaux et des apports financiers extérieurs (Union européenne, Banque Africaine de développement, Banque mondiale et PNUD) va permettre la découverte des indices de zinc de Perkoa et d'or dans les régions de Bouroum, Gaoua, Arbinda, Taparko, etc. (Voir annexe 3)

De 1960 à 1990, il n'existait pas de texte réglementaire précis encadrant le secteur minier burkinabè. La seule législation existante portait sur la réorganisation agraire et foncière, et abordait le secteur minier, mais uniquement pour souligner la propriété étatique du sol et du sous-sol. C'est le BUVOGMI qui, à sa création, a élaboré les textes réglementaires fortement influencés par la réglementation française.⁹² Cette réglementation touche particulièrement l'exploitation artisanale qui constituait l'activité minière prépondérante du Burkina pendant cette période. Bien que l'exploitation artisanale ait été toujours présente, c'est au cours des années 1980 qu'elle a connu une vive croissance, notamment dans les zones connaissant des difficultés agricoles.

Les politiques de réforme des années 1980 et 1990 : objectifs et résultats

Pendant une grande partie des années 1980, la coopération bilatérale et multilatérale avaient pour objectif premier d'accroître la connaissance géologique et l'inventaire minier du Mali et du Burkina Faso. Ces objectifs ont évolué au début des années 1990 avec l'adoption des programmes d'ajustement structurel. Les nouveaux objectifs de ces réformes furent le rétablissement de l'équilibre macroéconomique, la maîtrise de l'endettement et la refonte du cadre des affaires basé sur la libéralisation de l'économie. Ce changement induisait le retrait de l'État des activités productives, et la promotion de l'initiative privée comme moteur du développement socioéconomique.

Les objectifs et les stratégies de la réforme

Avec la nouvelle option libérale, le secteur minier semble désigné pour constituer le moteur de la croissance dans les pays africains riches en minerais. Cette orientation a été confirmée par l'un des directeurs exécutifs de la Banque mondiale lors d'une conférence en septembre 2005 traitant des enjeux miniers au Cap, en Afrique du Sud. Ainsi, pour Paulo Gomes :

Le secteur minier est tout désigné pour jouer un rôle central dans le programme de réduction de la pauvreté en Afrique de la Banque mondiale, avec pour horizon 2015. [...] Si nous employons le secteur minier comme pierre angulaire de la croissance, alors nous deviendrons moins dépendants des 50 milliards \$US (en aide), dont je doute de la venue [nt].⁹³

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Djibril Gueye. 2002. *Étude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petites échelles au Burkina-Faso*, MMSD, IIED, Octobre [PDF] http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_burkina_faso_fr.pdf.

⁹³ Tredway, « Mining to Play a Key Role in World Bank Africa Plans », *op. cit.*

Au Mali, et dans une moindre mesure au Burkina Faso, la mise en évidence d'un important potentiel minier, aurifère en particulier, a conduit les bailleurs de fonds multilatéraux à encourager les gouvernements à introduire des réformes dans le secteur minier afin d'attirer les investisseurs étrangers.⁹⁴ Ainsi, avec l'appui des partenaires au développement (le FMI et la Banque mondiale), ceux-ci mettront en œuvre des programmes visant à accroître la contribution du secteur minier à l'économie nationale en créant des conditions favorables à son développement. Il s'agit spécifiquement d'œuvrer à l'ouverture et à l'exploitation de nouveaux gisements de métaux précieux qui permettraient d'améliorer la balance commerciale et d'augmenter le PIB.⁹⁵

La promotion du secteur et la réforme du cadre juridique

Au Mali

Au Mali, l'ajustement structurel et son cortège de réformes a débuté dès 1982. Dans le secteur minier, il a impliqué notamment la réécriture du code minier en 1991. Ce nouveau code introduit une libéralisation significative du cadre juridique minier, à travers notamment l'offre d'avantages fiscaux et douaniers. Ce processus a bénéficié d'un financement de la Banque mondiale agissant à travers l'Agence internationale de développement et la Société financière internationale. Les objectifs de cet investissement étaient de mettre en place ce nouveau code minier, de favoriser la disponibilité d'informations géologiques détaillées, et de mettre sur pied de nouvelles institutions publiques pour la promotion et la réglementation du secteur minier au Mali.

Cependant, au début des années 1990, les créanciers multilatéraux identifiaient plusieurs contraintes au développement du secteur minier des pays africains riches en minerais. Parmi celles-ci, l'inadéquation du code minier et des systèmes fiscaux et douaniers mal adaptés à l'évolution du secteur, l'insuffisance des données géologiques primaires, le manque de ressources locales et la faible implication des opérateurs miniers nationaux.⁹⁶ Dans le but de supprimer ces contraintes, mais aussi dans un souci de compétitivité par rapport aux pays de la sous-région, le Ghana en particulier, le Mali modifiera une nouvelle fois, en 1999, son code minier afin de le rendre plus attractif et incitatif.⁹⁷ Le but recherché était de doter le secteur « d'une législation attrayante, d'un environnement politique stable, d'un régime fiscal et douanier équilibré et d'une administration performante ».⁹⁸

⁹⁴ Pascale Hatcher. 2004. « Réécrire le code minier ou redéfinir le rôle de l'État? », dans Bonnie Campbell (Dir.). *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Nordic Africa Institute, Uppsala (Suède), 2004; aussi disponible en anglais : *Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit?* Discussion Paper 26 [en ligne] <http://www.unites.uqam.ca/grama/>.

⁹⁵ MMEE, « Déclaration de politique minière du Mali », *op. cit.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Hatcher, « Réécrire le code minier ou redéfinir le rôle de l'État? » *op. cit.*

⁹⁸ MMEE, « Déclaration de politique minière du Mali », *op. cit.*

Au Burkina

Alors qu'au Mali les années 1990 marquent le début de l'effervescence du secteur minier, au Burkina Faso cette période correspond à une intense activité promotionnelle dont l'objectif consiste à attirer les investissements dans le secteur. Dans les faits, l'industrie est toujours à un stade de développement plutôt qu'à un stade opérationnel comme c'est le cas au Mali. La promotion de l'industrie minière fut principalement financée par les bailleurs de fonds internationaux : la Banque mondiale et l'Union européenne. Les politiques économiques burkinabè des années 1980, plus particulièrement au cours de la période révolutionnaire (1983 à 1987), étaient majoritairement interventionnistes. Par conséquent, le Burkina Faso épousa tardivement (en comparaison avec les autres pays de la sous région) les préceptes économiques de libéralisation des marchés et des programmes d'ajustement structurels.⁹⁹ L'adoption du PAS en 1991 au Burkina Faso donna lieu à des changements politiques et économiques favorables au secteur privé, à la privatisation de certaines entreprises étatiques, et à la rédaction d'un code des investissements en 1994. Par ailleurs, la décennie de 1995 à 2005 fut déclarée Décennie du développement minier. L'objectif de cette politique était « d'inscrire le Burkina sur la liste des nations qui ont su, avec l'aide des investisseurs internationaux, récolter le produit leurs richesses naturelles ».¹⁰⁰

La réorganisation et la promotion du secteur ont donné lieu en 1995 à la création du ministère de l'Énergie et des Mines, à la rédaction d'une déclaration de politique minière en 1996, et à celle du premier code minier en 1997. L'objectif était d'intégrer le secteur minier à la « dynamique des nouvelles orientations de politiques économiques ».¹⁰¹ Ainsi, comme au Mali, le rôle de l'État devint essentiellement de réglementer et de superviser les activités du secteur tout en créant un environnement propice à son développement. L'objectif ultime de cette stratégie est d'accroître les recettes budgétaires tirées du développement du secteur minier, mais également de développer l'industrie minière à petite échelle dans laquelle les investissements sont majoritairement d'origine nationale.¹⁰²

Pour la mise en œuvre de cette politique, le Burkina Faso a bénéficié d'un support financier sous la forme d'un prêt de 22,5 millions \$US (13 milliards de Fcfa) de la Banque mondiale, à travers le projet de « Renforcement des capacités nationales du secteur minier et de gestion de l'environnement » (PRECAGEME) initié en 1997. Le PRECAGEME qui a été réalisé entre 1997 et 2004 (huit ans) avait pour objet la formulation du régime réglementaire et fiscal, le renforcement des institutions, la gestion des ressources, la promotion des petites mines et des exploitations minières à petite échelle.

C'est par le PRECAGEME que les textes du premier code minier virent le jour.¹⁰³ C'est également dans ce cadre que le deuxième code minier de 2003 fut élaboré. Le

⁹⁹ Hatcher, *Les enjeux politico-économiques de l'activité artisanale*, op. cit.

¹⁰⁰ MMCE. 1996. *Déclaration de politique minière*, Burkina Faso.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² MMCE. 2004. *Politique minière du Burkina Faso*, Burkina Faso, mars.

¹⁰³ Adama Pierre Traoré. 2005. *Mining Sector Capacity Building and Environmental Management Project*, World Bank Implementation Completion and Results Report.

gouvernement burkinabè a par ailleurs obtenu une aide de 37 millions \$US (19 milliards de Fcfa) de l'Union européenne dans le cadre du projet SYSMIN.¹⁰⁴ Cette aide avait pour objectif l'enrichissement de la banque de données géologiques mise en place avec le soutien du PNUD, et la réhabilitation de la mine d'or de Poura.

Les incitatifs fiscaux et douaniers

Dans le cas malien, les avantages consentis concernent essentiellement la réduction de la participation gouvernementale au capital, les taxes et l'amortissement des entreprises. Au Burkina, la révision du code minier inclut prioritairement la réduction du taux d'imposition (impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et impôt sur les revenus des valeurs mobilières), l'introduction d'exonérations pour la période des travaux préparatoires et le prolongement des avantages accordés aux sous-traitants.

Les redevances minières versées à l'État sont constituées de la taxe spéciale sur certains produits et de la taxe *ad valorem*. La suppression de cette dernière dans le code malien de 1999 réduisit de moitié le niveau des redevances qui passa de 6 % à 3 %. Les différents règlements douaniers et fiscaux contenus dans les quatre codes étudiés sont récapitulés dans le tableau 2.

¹⁰⁴ Les relations économiques et commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP étaient régies par les Conventions de Lomé I (1975) et Lomé II (1980). Ils mettent l'accent sur le financement des infrastructures et la compensation des déficits des recettes d'exportation agricoles et minières – Stabex et SYSMIN. Le SYSMIN garantit la couverture des produits miniers si la baisse des cours menace le potentiel de production ou les recettes d'exportation des produits miniers des ACP.

**Tableau 2 : Régimes fiscaux et douaniers des codes miniers
du Mali (1991 et 1999) et du Burkina (1997 et 2003)**

Description	Code 1991 Mali	Code 1999 Mali	Code 1997 Burkina	Code 2003 Burkina
Participation étrangère dans le capital	Max. 85 %	Max. 90 %	Max. 90 %	Max. 90 %
Participation du gouvernement	Min. 15 % de participation gratuite (actions prioritaires)	Min. 10 % de participation gratuite (actions prioritaires)	Min. 10 % de participation gratuite (actions prioritaires)	Min. 10 % de participation gratuite (actions prioritaires)
Amortissement	Linéaire	Accéléré	Accéléré	Accéléré
Bénéfice industriel et commercial	35 %	35 %	35 %	25 % (-10 % / rpt à la normale)
Exonération de taxes ¹⁰⁵	5 premières années de production	Aucune	7 premières années de production	7 premières années de production
Impôt spécial sur certains produits (ISCP) ¹⁰⁶	3 %	3 %	Non	non
Taxe ad valorem (redevance additionnelle)	3 %	Supprimée	3 %	3 %
Impôt sur les revenus des valeurs mobilières	non	oui	25 %	7.5 % ¹⁰⁷
Droit d'importation	Exonération	Exonération	11.5 %	7.5 %
Droit d'exportation de produits	Non	Non	Exonération de la TVA	nd
Taxe sur la plus value de cession d'un titre minier	nd	10 % (au lieu de 20 % depuis 2000)	Nd	20 %
TVA	Exonération sur les 3 premières années de production	Exonération sur les 3 premières années de production	Exonération pendant la période d'exploration	Exonération pour la phase de construction (3ans max.)
Droit de délivrance d'un permis de recherche	300 000 Fcfa	500 000 Fcfa	1 000 000 Fcfa	1 000 000 Fcfa
Droit de renouvellement du permis de recherche	300 000 Fcfa	500 000 Fcfa	1 500 000 Fcfa	1 500 000 Fcfa
Droit fixe de délivrance du permis d'exploitation	1 000 000 Fcfa	1 500 000 Fcfa	5 000 000 Fcfa	5 000 000 Fcfa
Redevance superficielle annuelle du permis d'exploitation	km ² pour les 3 1 ^{ère} années : 50 000 Fcfa et à partir de la 4 ^e année : 75000 Fcfa	km ² par an : 100 000 Fcfa	km ² par an: 500 000 Fcfa	km ² par an: 500 000 Fcfa

CSA Group. 2004. *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali*, Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (MMEE) du gouvernement du Mali, décembre; Hatcher, *Les enjeux politico économiques de l'activité artisanale*, op. cit.; Décret No 2005-048 portant fixation des axes et redevances minières, Journal officiel du Burkina Faso no 8, 24 février 2005; 1USD = 530 Fcfa (10 août 2005).

¹⁰⁵ Au Burkina, ces taxes comprennent l'impôt minimum forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales, la patente, la taxe patronale et d'apprentissage et la taxe sur les biens de main morte.

¹⁰⁶ Base taxable : chiffre d'affaire hors taxes.

¹⁰⁷ Le secteur minier est tenu de s'acquitter de 50 % de cette taxe. Pour tous, elle est passée à 15 % récemment.

CSA Group. 2004; Hatcher 2005; Décret No 2005-048 portant fixation des taxes et redevances minières, Burkina Faso; 1 \$US = 530 Fcfa (10 août 2005)

Selon le code malien de 1999, les activités minières sont exonérées de taxes lors des trois premières années de production; au Burkina, cette exonération porte sur sept ans. Ce type d'exonération pendant les premières années de production peut priver les pays d'importantes ressources fiscales, surtout dans la mesure où la durée de vie des projets miniers est assez limitée. Dans le cas d'un projet de courte durée, la mine peut être proche de l'épuisement avant qu'aucune taxe liée à la génération de bénéfice ne soit payée. Pour éviter une telle situation, le code minier burkinabè spécifie que la durée de l'exonération est égale à sept ans, mais ne peut être supérieure à la moitié de la durée de vie de la mine.¹⁰⁸ L'exonération pour les trois premières années d'exploitation a été supprimée du code malien de 1999 tel que le démontre le tableau 2.

Cependant, le code malien de 1999, ainsi que les deux codes burkinabè, offrent l'opportunité aux sociétés de pratiquer un amortissement accéléré de leurs coûts de production. Dans le code malien de 1991, la période d'amortissement correspondait à la durée de vie de la mine, alors que dans celui de 1999, il pouvait être plus court (selon les calculs de chaque mine; et comme aucune échéance n'était définie, il était seulement spécifié que l'amortissement devait être accéléré). Cette clause fut obtenue par les compagnies défendant le caractère flexible de la durée de vie d'une mine.

La durée de vie d'une mine dépend, en effet, de la poursuite de l'exploration qui a lieu pendant l'exploitation d'un site de même que de l'amélioration des techniques d'exploitation, qui toutes deux peuvent prolonger la vie d'une mine. De plus, la valeur courante sur le marché des métaux exploités peut rendre profitables des gisements à faible teneur, justifier la poursuite de l'extraction, et ainsi prolonger la vie d'une mine. Pour ces raisons, il est souvent jugé complexe d'associer la période d'amortissement à celle de la vie de la mine.

La transition d'une période linéaire d'amortissement vers une période accélérée permet aux compagnies minières de récupérer leurs capitaux pendant les premières années de production d'un projet minier. Par conséquent, l'exonération fiscale associée à l'amortissement accéléré garanti le maximum de possibilités pour une récupération rapide des coûts d'investissement par les compagnies minières. Dans le code minier malien de 1999, ce changement vient remplacer les allègements fiscaux pour les trois premières années alors qu'au Burkina Faso, les deux dispositions coexistent.

D'autre part, au Burkina, des avantages fiscaux ont été accordés pour la période des travaux préparatoires. Ces avantages portent sur une période de 2 ans avec une possibilité de prolongation d'une année. Les compagnies sont alors exonérées de :

[...] tous les droits de douane sur l'importation de matériel, matières premières, matériaux, carburants et lubrifiants destinés à la production d'énergie et au fonctionnement des véhicules et des équipements relatifs aux dits travaux préparatoires.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Si la mine a une durée de vie de huit ans, l'exonération s'étalera sur quatre ans au maximum.

¹⁰⁹ Article 87 : MMCE. 2003. *Loi No 031-2003/AN portant Code minier*, Burkina Faso, 8 mai.

Seuls la redevance statistique¹¹⁰ et les taxes communautaires (concernant l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)) sont payables pendant cette période; ces avantages prennent fin à la date de la première production.

D'une manière générale, l'analyse de ces codes miniers permet de voir une certaine similarité dans l'accroissement des assouplissements offerts aux compagnies dans les versions les plus récentes des codes des deux pays. Une telle analyse révèle, de plus, une logique de permissivité qui évolue d'une version à l'autre dans les deux pays. Ainsi, exception faite des droits superficiels qui sont plus élevés au Burkina, le dernier code minier burkinabè de 2003 offre les incitatifs les plus importants.

Quant au Mali, il vit actuellement une période « hybride » où les deux codes miniers, celui de 1991 et de 1999 sont appliqués. Les opérations minières ayant débuté avant la promulgation du nouveau code de 1999 continuent d'opérer selon le code de 1991, bien que les sociétés aient la possibilité de passer de l'ancien au nouveau code, à condition d'intégrer l'ensemble du nouveau code. Or, selon plusieurs responsables administratifs des mines au Mali, les sociétés se prévalent des dispositions qui leur sont le plus favorable dans chacun des codes, surtout en ce qui a trait aux conditions fiscales et douanières. Aux dires du personnel de la Direction nationale de la géologie et des mines (DNGM) et du ministère des Mines, cette situation a créé des tensions entre l'administration et certaines corporations.

Cette situation suggère que certains dispositifs du code minier de 1999 ne se sont pas révélés assez attractives pour les investisseurs, et que le gouvernement a une capacité réduite de faire appliquer le nouveau code. Il est cependant indéniable que le Mali a connu une « ruée vers l'or » depuis les dix dernières années. L'accélération de ces activités pourrait aussi être expliquée par d'autres facteurs tels l'importance du potentiel minier, les faibles coûts d'exploitation et le prix de l'or. Tel que discuté plus tôt, les incitatifs fiscaux maliens et burkinabè convergent progressivement. Il semble même que le code minier malien soit bientôt modifié, car il est actuellement en relecture. Tout laisse donc croire que le nouveau code allouera plus d'avantages pour les investisseurs que celui actuellement en vigueur.

Les dimensions sociales et environnementales

Alors que les aspects économiques et financiers des codes miniers se font de plus en plus attractifs, les compagnies minières se voient imposer des obligations requérant plus de responsabilité sociale et environnementale. Ces différences sont particulièrement perceptibles entre les deux derniers codes miniers maliens. En effet, les exigences en termes de gestion environnementale et de participation au développement social sont plus importantes. Au Burkina, il semble y avoir un certain relâchement de ces exigences; elles sont perceptibles à l'analyse du code minier le plus récent, celui de 2003.

¹¹⁰ Il s'agit d'une taxe spéciale applicable seulement dans les pays membres de la CEDEO (Communauté économique et monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest).

Les dimensions sociales

Au Mali, contrairement au code minier de 1991, le code de 1999 tient compte de la relocalisation des populations affectées par l'exploitation minière :

À la demande du titulaire d'un titre d'exploitation, il sera procédé au déplacement et à la réinstallation de population dont la présence sur les sites d'exploitation entraverait les travaux d'exploitation. Le titulaire du titre d'exploitation sera tenu d'assurer le déplacement et la réinstallation sur un site choisi à cet effet.¹¹¹

La condition ci-dessus a été introduite par le code de 1999 et vient préciser la responsabilité de la compagnie d'exploitation sur le déplacement et la réinstallation des populations. Cette dimension n'avait pas été considérée dans le code précédent de 1991. Cependant, aucune référence à une telle responsabilité n'a été faite dans l'un ou l'autre des codes burkinabè.

De plus, le code malien de 1999 requiert la mise en place d'un fonds de développement communautaire alimenté par un versement mensuel de 5 000 \$US. Ce fonds est géré par un comité de développement composé de représentants de l'administration, de collectivités locales et de la mine, et sert à financer les projets retenus par ledit comité. Par ailleurs, les directeurs des mines disposent d'un fonds discrétionnaire d'un montant de 100 000 \$US dans les cas de Sadiola et de Yatela, et de 5 000 \$US par mois dans le cas de Morila. Depuis 2000, des versements sont faits au profit des collectivités locales au titre de la patente. L'ensemble de ces fonds sert au financement de projets de développement communautaires. De plus, les compagnies sont tenues d'assurer le logement, les infrastructures sanitaires, scolaires et de loisirs pour les travailleurs de la mine et leurs familles.

Enfin, sur le plan de l'emploi, les compagnies minières sont tenues par le code minier de 1999, de respecter les conditions générales d'emploi et d'accorder la préférence, à qualification égale, au personnel malien. Ainsi le code stipule que « Les tenants de titres d'exploitation et leurs sous-traitants seront tenus à respecter la règle suivante : privilégier l'embauche, à qualifications égales, d'un personnel malien [nt] ». ¹¹²

Les enjeux de santé et de sécurité du travail sont soumis, à travers le code minier, aux règlements relatifs aux mesures de protection et de prévention, conformément aux normes internationales admises pour les travaux ayant trait à transport, à l'usage et au stockage des explosifs.

Le code du Burkina de 2003 est, à bien des égards, assez similaire au code malien de 1999. Cependant, certaines distinctions importantes sont perceptibles. Bien qu'il soit le plus récent, il ne tient pas compte du déplacement de population et ne requiert pas l'emploi préférentiel ni la formation des Burkinabè par les compagnies minières.

La gestion environnementale

Au Mali, les seules dispositions du code minier de 1999 auxquelles les compagnies minières sont tenues de se conformer (même si elles décident de conserver les autres

¹¹¹ Article 69 : MMEE. 1999. *Code minier*, Bamako.

¹¹² Article 126, b, *Ibid.*

dispositions du code de 1991) sont les exigences en matière de gestion environnementale. Ainsi, les titulaires de permis d'exploitation doivent créer et alimenter un compte fiduciaire en vue de constituer un fonds qui servira à couvrir les frais de préservation et de réhabilitation de l'environnement découlant des activités de la mine.¹¹³

Ces exigences font une différence dans la mesure où le code minier de 1991 ne fixe presque aucune obligation aux compagnies minières relativement à la protection environnementale. Les travaux de réhabilitation et la prise en compte des incidents sont peu abordés. Or, le secteur aurifère présente des enjeux écologiques majeurs, notamment le risque de déboisement, l'érosion des sols, la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface due aux produits chimiques utilisés lors de l'extraction, la pollution de l'air due aux fumées et poussières, la disparition de la faune due au bruit, etc. Le code de 1999 tient compte de ces risques environnementaux.

Les responsabilités institutionnelles

Selon le code minier malien de 1999, les travaux de recherche et d'exploitation minière sont soumis à la surveillance de l'administration chargée des mines, laquelle inclut le ministère des Mines et la DNGM. En liaison avec le ministère chargé de l'environnement, ces organes sont spécifiquement chargés de suivre et de contrôler les activités d'exploitation et d'évaluer les impacts socio-économiques des activités minières. Ils doivent par ailleurs participer à l'analyse et à l'évaluation des dossiers relatifs aux études d'impact sur l'environnement, et s'assurer que la surveillance des normes environnementales, d'hygiène, de santé et de sécurité.¹¹⁴

Pour les besoins de contrôle et de suivi, il est prévu dans le code minier malien de 1999, une clause permettant aux fonctionnaires du ministère des Mines de visiter les installations et les chantiers d'exploitation. Ils peuvent exiger l'accès à des documents et la remise de tout échantillon nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Par ailleurs, les compagnies sont tenues de présenter à l'administration minière un rapport d'activité trimestriel et un rapport annuel relatif aux incidences de l'exploitation sur l'occupation des terres, l'environnement et la santé des populations.

Un rapport du gouvernement malien, publié en 2002, a permis d'identifier des faiblesses relatives au contrôle et au suivi de l'activité minière. Selon le ministère des Mines, des actions ont été entreprises pour remédier à cette situation. Cependant, la capacité de contrôle du gouvernement malien sur l'ensemble de l'exploitation aurifère reste encore limitée.

¹¹³ Groupe CSA. 2004. *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali*, produit pour le MMEE du gouvernement du Mali, décembre.

¹¹⁴ Article 66 : MMEE. *Mining code, op. cit.*

5. Réforme du secteur aurifère: une source risquée de croissance ?

Au Mali comme au Burkina, la libéralisation du secteur des mines a eu des retombées économiques majeures. Le Mali, par exemple, est passé du rang de 16^e producteur d'or en Afrique à celui de 3^e producteur après l'Afrique du Sud et le Ghana. Par ailleurs, la production d'or constitue la première source de devises du pays, surclassant ainsi le coton depuis 1997.¹¹⁵ Le Burkina Faso, quant à lui, vit actuellement une explosion d'investissements dirigés vers la prospection minière aurifère.

Les investissements

Les efforts déployés dans les deux pays pour attirer les investisseurs étrangers ont porté fruit car les investissements répertoriés au titre de l'exploration et de l'exploitation sont devenus considérables. Dans le cas malien, sept mines sont aujourd'hui en activité : Sadiola, Morila, Yatela, Kalana, Loulo et Tabakoto et Syama. L'annexe 4 résume l'information relative à ces mines.¹¹⁶

Au Burkina Faso, la reformulation du régime fiscal et réglementaire a permis la formation du personnel dans le secteur des mines, le renforcement des institutions du secteur et l'équipement de laboratoires, la mise en place de bases de données géologiques, l'installation d'exploitations minières semi mécanisées à petite échelle, mais surtout l'arrivée massive des sociétés internationales. Compte tenu du stade de développement de l'industrie burkinabè, les dépenses d'investissements se sont essentiellement faites dans l'exploration jusqu'en 2004. Entre 1995 et 2002, ces investissements ont atteint 88 millions \$US (45 milliards Fcfa) (voir annexe 5a).

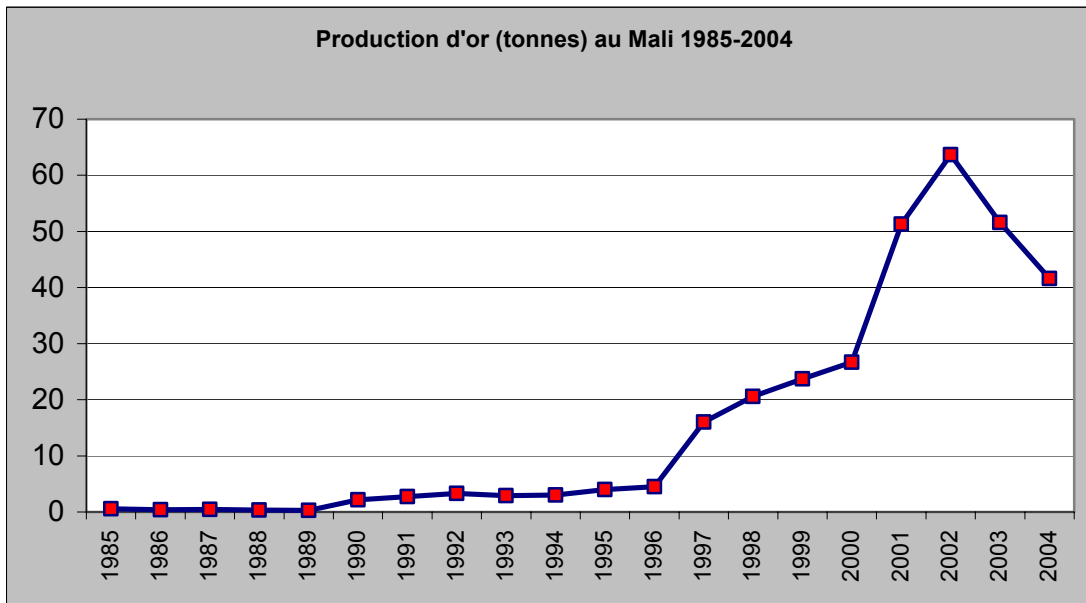
Jusqu'alors, des réserves totalisant 160 tonnes d'or ont été découvertes au Burkina. La mise à jour de ces gisements n'a pas encore un impact sur la production d'or puisque la construction des mines de Taparko, Kalsaka et Youga n'ont été lancées qu'en 2005 (voir annexe 5b). Pour leur exploitation, ces trois mines mobiliseront un volume d'investissement d'environ 75 millions \$US, ce qui justifie la hausse fulgurante des investissements en 2005.

La production

Au Mali, l'essentiel de la production aurifère s'effectue sur le mode industriel. Elle a connu un léger décollage en 1990 avec la mise en opération de la mine de Syama, mais c'est avec l'entrée en production en 1996 de la mine de Sadiola que la production va croître significativement. Elle connaîtra un pic en 2002 du fait de la production exceptionnelle de la mine de Morila active depuis 2000.

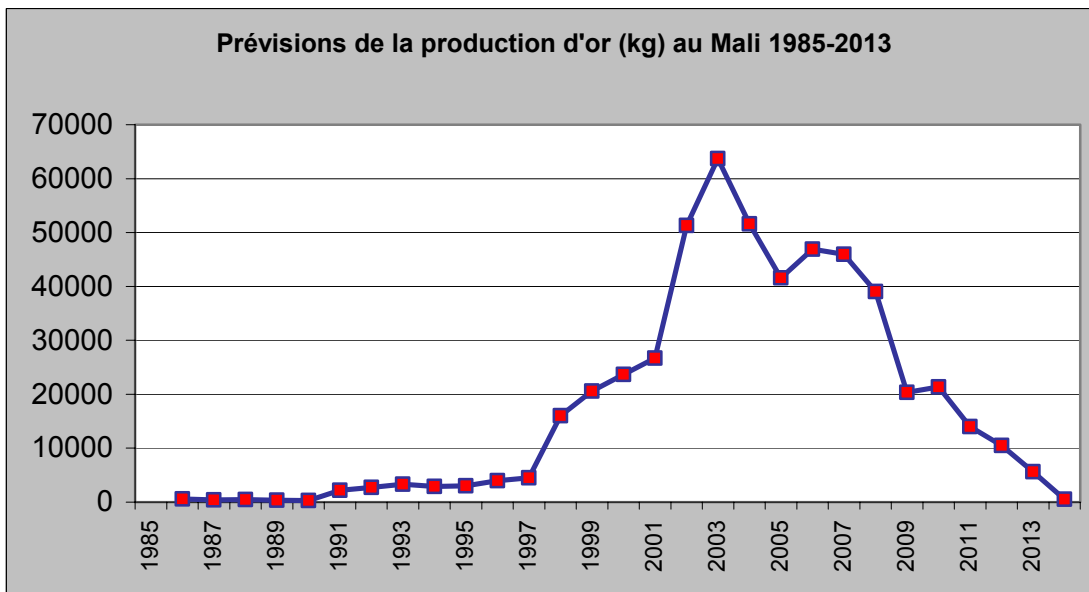
¹¹⁵ Direction nationale de la géologie et des mines (DNGM). 2005. *Statistiques économiques sur l'industrie minière*, basée sur de la documentation de la DNGM, CD-Rom, Bamako.

¹¹⁶ Les données relatives aux réserves et à la durée de la vie des mines contenues dans ce tableau sont celles présentées dans les études de faisabilité réalisées pour chaque mine, par les compagnies minières selon les exigences des codes miniers.

Figure 5: production de l'or au Mali 1985-2004

DNGM, *Statistiques économiques sur l'industrie minière, op. cit.*

La production ralentit à partir de 2003 mais tout laisse présager une reprise grâce à l'entrée en activité des nouvelles mines. Le classement du Mali sur l'échiquier des producteurs d'or ne semble donc pas menacé à court terme; le pays espère même passer au second rang des producteurs aurifères du continent d'ici trois ans, grâce aux mines de Loulo, Kalana et Tabakoto. Les prévisions en termes de production sont présentées à l'annexe 6. En tenant compte de ces prévisions, la production d'or évolue comme suit :

Figure 6: Prévisions de la production d'or au Mali 1985-2013

DNGM, *Statistiques économiques sur l'industrie minière, op. cit.*

Ces prévisions de production sont des estimations de la Direction nationale de la géologie et des mines, et sont composées à partir d'un scénario selon lequel aucune mine n'est ouverte avant 2013. Avec trois mines en opération en 2005 (Sadiola, Yatela et Morila), la production d'or devrait donc diminuer. Toutefois, ces prévisions ne tiennent pas compte des mines de Tabakoto et de Syama qui devaient respectivement être ouverte et ré-ouverte en 2006. De plus, ces prévisions restent relatives car sujettes à des variations continues du prix de l'or ou de découvertes imprédictibles. La poursuite de l'exploration intensive par plusieurs compagnies laisse penser qu'il y a encore un potentiel de découvertes intéressant. Par exemple, Etruscan Resources a acquis quatre titres miniers en 2005, lui permettant d'élargir sa zone d'exploration de 1 200 km².¹¹⁷

La situation diffère quelque peu au Burkina où la majeure partie de la production demeure artisanale. Parallèlement aux réformes juridiques entreprises, les politiques libérales ont, suite au projet PRECAGEME de la Banque mondiale, incité au retrait complet de l'État du secteur minier, en particulier en ce qui a trait à son monopole sur l'exportation de l'or dont le Comptoir burkinabè des métaux précieux (CBMP) était responsable. Ainsi, conformément à la Déclaration de politique minière de 1997, le CBMP a perdu son monopole cette même année. Depuis lors, un certain nombre de comptoirs privés ont été agréés; ce sont: Buruji Kashamu, Cavor Sarl, Orcade Sa, Axelis et Terre Benite Sarl.¹¹⁸ Ces comptoirs sont tenus de présenter un compte rendu de leurs activités au ministère des Mines sur une base trimestrielle. Ils sont également tenus d'exporter annuellement un minimum de 200 kg d'or brut. Ils sont par ailleurs soumis au contrôle du ministère des Mines et assujettis à la fiscalité de droit commun applicable à toutes les entreprises commerciales.¹¹⁹ Toutefois, ils ne déclarent pas systématiquement leurs opérations, ce qui a pour conséquence de réduire la quantité d'or produite dans les statistiques. Il existe donc une désorganisation du circuit de collecte de l'or et une recrudescence de la fraude.¹²⁰ Depuis la libéralisation de ce circuit, le gouvernement, représenté par le CBMP n'a plus la possibilité d'intervenir dans l'achat de l'or auprès des mineurs artisanaux. Au temps où le CBMP détenait ce monopole, il était possible de déterminer le prix payé aux mineurs, une situation par ailleurs avantageuse pour ces derniers du fait de la fixation d'un prix minimal par le gouvernement. Avec la libéralisation, les mineurs artisanaux sont tenus de vendre l'or aux nouveaux comptoirs, lesquels négocient le prix à chaque transaction. De cette situation a découlé une chute du nombre de ventes enregistrées puisque les mineurs artisanaux vendent désormais l'or aux commerçants locaux ou aux postes frontalières. Néanmoins, depuis la libéralisation, la corruption est associée à l'or vendu en dehors du circuit officiels des comptoirs.

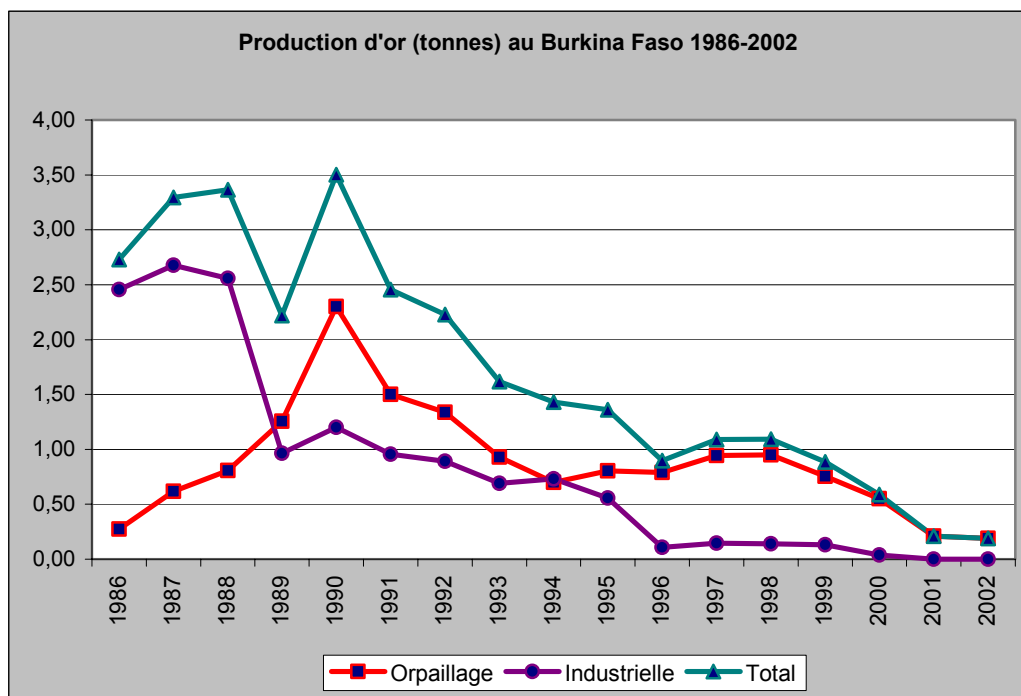
Le graphique suivant illustre la tendance à la baisse de la production qui résulte de cette situation.

¹¹⁷ Etruscan Resources Inc. 2004. *Annual report*, Windsor (Nouvelle-Écosse), Canada.

¹¹⁸ Ouédraogo, « Le secteur minier du Burkina Faso », *op. cit.*

¹¹⁹ Gueye, *Étude sur les mines artisanales*, *op. cit.* : 34.

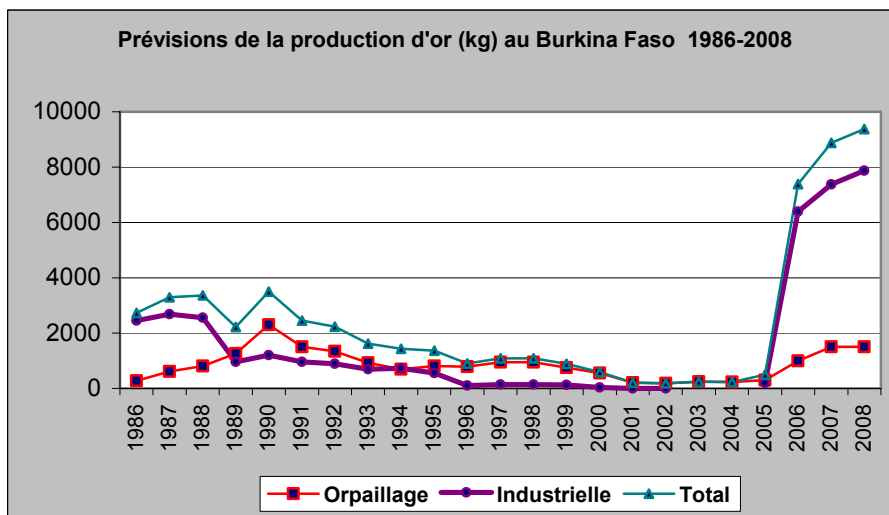
¹²⁰ MMCE, *Politique minière du Burkina Faso*, *op. cit.* : 12.

Figure 7: Production de l'or au Burkina Faso 1986-2002

Ouédraogo, « Le secteur minier du Burkina Faso », *op. cit.*

Après un pic au début des années 1990, la production d'or du Burkina est en chute libre, reflétant d'une part la fermeture de la mine industrielle (Poura) et semi industrielle (Essakane), ainsi que les difficultés associées à la collecte de données concernant la production artisanale, depuis la libéralisation de la commercialisation de l'or. Il est cependant possible de constater une hausse importante du nombre de sites d'orpaillages (qui passe de 21 à 67) et du nombre d'orpailleurs (de 140 000 à 180 000) entre 2000 et 2004. De la création du CBMP en 1986 à la fin de son monopole en 1997, le Burkina Faso a produit environ 31,2 tonnes d'or. La production artisanale a représenté 44,19 % durant cette période contre 55,81 % pour l'or industriel. Depuis 1999, la production aurifère est uniquement artisanale. Cependant, avec de nouvelles mines et la production industrielle prévue, le Burkina s'attend à une hausse significative de sa production d'or dans les prochaines années (voir annexe 7).

Figure 8: Prévisions de la production d’or au Burkina Faso 1986-2008



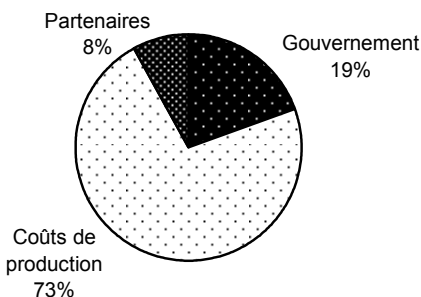
Ministère des Mines, des Carrières et de l’Énergie (MMCE). 2005. *Situation des investissements et perspectives du secteur minier*, Burkina Faso, mai.

Avec ses nouvelles mines, le Burkina Faso prévoit une production d’or d’environ dix tonnes pour l’année 2008. L’objectif ultime du pays est de se classer au 4^e rang des producteurs d’or africains tout en accroissant la part du secteur dans sa balance commerciale et son PIB.

Contribution financières à l’économie nationale

Devant l’ampleur de la production, au Mali surtout, les retombées en termes d’impôts et de redevances pour le Trésor Public ont été considérables. Selon une estimation de la société AngloGold opérant au Mali, pour chaque once d’or vendue, les revenus sont répartis de la façon suivante:

Figure 9: Répartition des revenus de la vente de l’or au Mali¹²¹



¹²¹ AngloGold Ashanti. 2005. *Press conference on Semos/Yatela*, Sadiola, 6 mai.

La part des partenaires est composée des profits distribués à l’ensemble des partenaires qui ont fait des investissements en capitaux. En tant que partenaire, l’État reçoit également sa part de 8 %. En 2003, cette part était de 24,3 %. Idrissa Maïga. 2005. « Ministère des Mines, de l’Énergie et de l’Eau - Bilan 2004, perspectives 2005 », *Le Républicain*, Bamako, décembre 3 [en ligne] http://www.malipages.com/presse/news_01_05/news_0005.asp.

Au Burkina, les impôts provenant de l'orpaillage artisanal, et qui sont perçus à travers les budgets provinciaux, font l'objet d'une répartition égale entre l'État et les communautés locales. Par ailleurs, 20 % de la redevance superficielle perçue en fonction de l'attribution des titres miniers est retournée à la collectivité où se trouve la superficie minière.

Les recettes du Trésor national

Concernant les recettes étatiques issues de l'exploitation des mines artisanales, elles se déclinent essentiellement sous la forme des taxes d'orpaillages, des taxes d'agrément, de la redevance minière et des droits sur les titres miniers. Au Burkina Faso, ces recettes ont été relativement modestes, compte tenu de l'absence d'exploitation industrielle mais aussi des exonérations accordées pendant les périodes de recherche et de préparation (construction des installations, équipement, etc.). De 1994 à 2003, ces recettes s'élèvent à 5,5 millions \$US (2,8 milliards Fcfa).¹²² En ce qui concerne l'exploitation artisanale uniquement, le Trésor national a perçu, entre 1986 et 2000 :

- 972 000 \$US (498 millions Fcfa) au titre des taxes d'orpaillage (un montant équivalent a été perçu pour les budgets provinciaux);
- 878 400 \$US (450 millions Fcfa) pour la redevance minière;
- 2,6 millions \$ US(1 350 millions FCFA) pour la taxe sur les bénéficiaires industriels et commerciaux.

Dans le cas des mines industrielles, les recettes perçues par l'État sont constituées des impôts, taxes, redevances minières, salaires versés aux employés ainsi que des contributions à la sécurité sociale. Au Mali, la contribution des trois mines en exploitation depuis le milieu des années 1990 est synthétisée en annexe 8.

Pour la période allant de 1995 à 2002, les trois mines maliennes ont contribué pour environ 232 millions \$US (119 milliards Fcfa) à l'économie malienne. Par contre, cette somme est incomplète car elle n'inclut pas les contributions des mines de Syama sur la période allant de 1995 à 2000, ni celles de la mine de Kalana active depuis 2004. Des données complètes sur la contribution globale des mines à l'économie sont difficiles à trouver. En se basant sur les informations fournies par la compagnie Anglogold lors d'une conférence de presse en 2004, il est possible d'estimer la contribution des mines de Sadiola et de Yatela depuis leur ouverture jusqu'en 2004 (voir le tableau 3 à la page suivante).

¹²² MMCE et Comptoir burkinabè des métaux précieux (CBMP). 2004. « Le secteur minier burkinabè », Conférence au *Forum international sur le secteur minier guinéen 2004*, Conakry, 11-13 octobre.

Tableau 3 : Contribution de Sadiola et Yatela à l'économie malienne (millions de dollars [milliards Fcfa])

	Sadiola (1995-2004)	Yatela (2000-2004)
Taxes et frais de douanes	254 millions \$US (136 Fcfa)	36 millions \$US (18,3 Fcfa)
Dividendes	20,3	
Remboursement de prêts	3,2	
Divers	143,3	41,2
Total	302,8	59,5

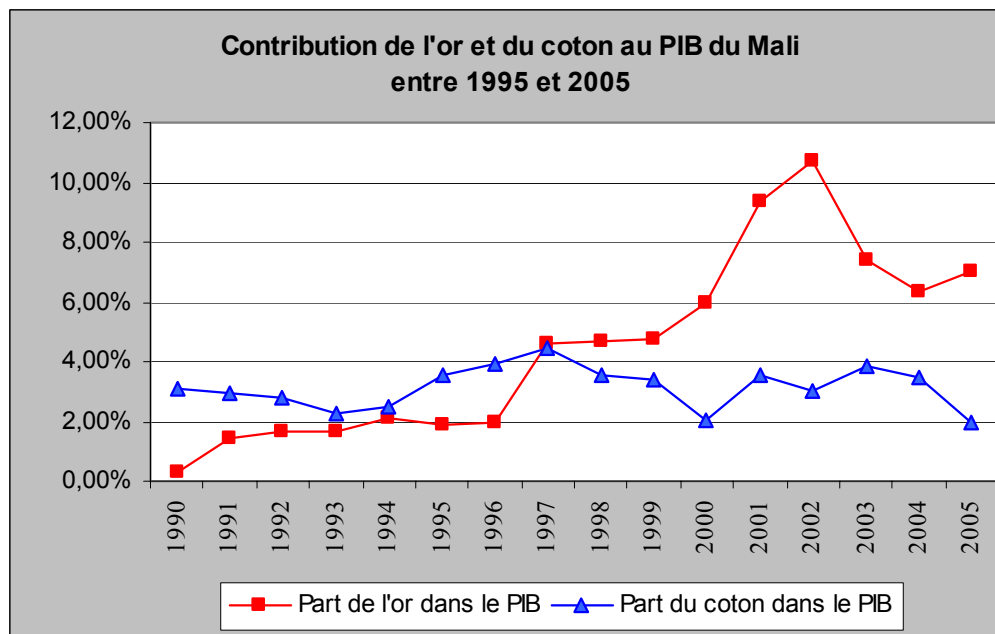
Anglogold Ashanti, *Présentation à la journée sur les mines*, Bamako, 24-26 mai 2005.

Selon cette source, à elles deux, les mine de Sadiola et Yatela auraient rapporté depuis leur ouverture 362,3 milliards Fcfa au gouvernement malien.

La part de l'or dans le PIB

Jusqu'alors, la part de l'or dans le PIB du Burkina est relativement faible. Même si elle s'élevait à 5 % en 1994, elle est aujourd'hui minime du fait du caractère informel de l'activité artisanale aggravé par la libéralisation.

Au Mali, l'incidence de l'or sur le PIB est plus notable car la contribution du produit a supplanté celle du coton en 1997. Lors d'une conférence de presse donnée en mars 2005, le ministère des Mines estimait que cette contribution avait atteint 25 %.¹²³

Figure 10: Contribution de l'or et du coton au PIB du Mali entre 1995 et 2005

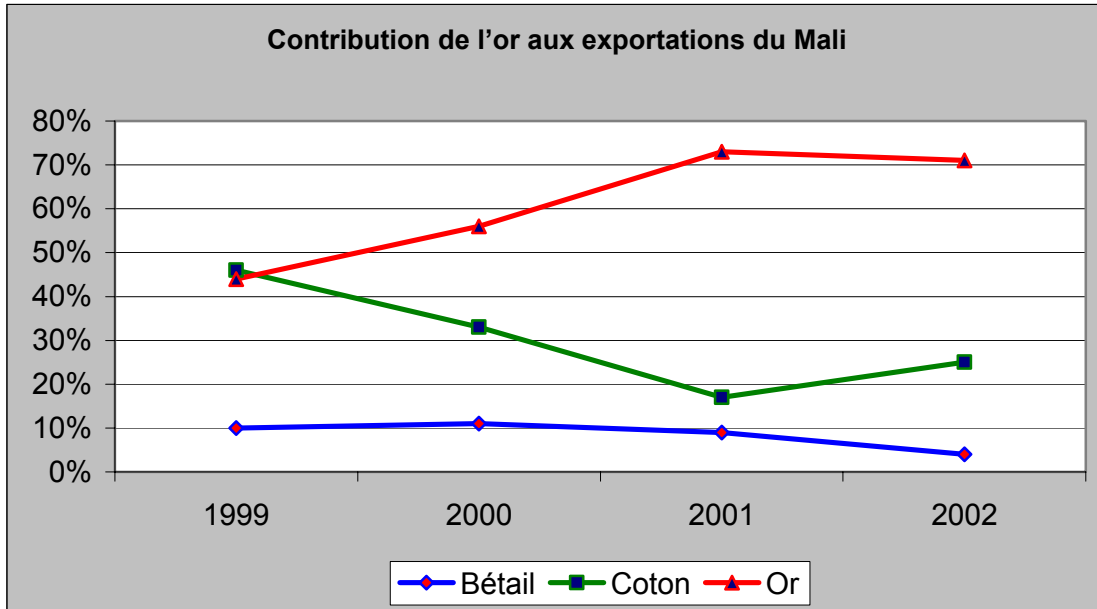
Direction nationale de la statistique et de l'informatique (DNSI). 2005. *Statistiques sur la composition du PIB malien*, basé sur un document fourni par DNSI, CD-Rom, Bamako.

¹²³ Maïga, « Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau », *op. cit.*

La part de l'or dans les exportations

Ces dernières années, l'or a contribué de manière croissante aux exportations maliennes et sa part a supplanté celle du coton depuis 1999.

Figure 11: Contribution de l'or aux exportations du Mali



CSA, *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali, op. cit.*

La création d'emplois et les transactions locales

Dans le cas du Burkina Faso, les emplois créés par l'exploitation minière artisanale sont estimés à 200 000.¹²⁴ Au Mali, les emplois sont estimés à environ 3 400 depuis les dix dernières années. De ce nombre, 3 061 des emplois étaient attribués à des employés maliens, soit 94 % du nombre d'employés de l'industrie minière. Ces emplois génèrent non seulement des salaires mais également donnent lieu au paiement de cotisations sociales. De plus, les compagnies minières transigent avec les fournisseurs locaux, ce qui permet de développer un marché local.

Dans le cadre de leurs politiques d'emploi, au Mali notamment, les sociétés minières envisagent une réduction progressive du personnel expatrié qui sera remplacé par des nationaux.¹²⁵

¹²⁴ MMCE et CBMP. 2000. « La mine artisanale », CBMP Contribution à un séminaire organisé par l'École des mines de Paris, Burkina Faso.

¹²⁵ DNGM. 2002. *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière. Sadiola- Morila- Yatela*, Bamako, août.

Les contributions socioéconomiques dans les localités minières

Tel que requis par le code minier malien, les compagnies minières sont tenues de mettre en place un fonds de développement communautaire qui servira au financement de projets de développement des localités où elles sont installées. De plus, les directeurs des différentes mines ont à leur disposition des fonds discrétionnaires pour le développement communautaire. C'est ainsi que des projets initiés individuellement et collectivement ont vu le jour dans les communautés situés aux alentours de sites miniers.

Tableau 4: Dépenses communautaires pour des mines de Sadiola et de Yatela depuis le début de l'initiative

Activités	Dépenses (US\$)
Agriculture	164 932,35
Construction	6 684 415,26
Donations	193 334,37
Support et développement d'entreprises	98 286,94
Santé	209 643,09
Consultation publique et communication	14 354,14
Personnel désigné pour le soutien des projets de développement de la communauté	6 545,45
Formation et éducation	75 815,50
Approvisionnement en eau	203 624,38
Autres	259,00
TOTAL DES DÉPENSES SOCIALES	7 650 951,48

Anglogold Ashanti. 2005. *Statistiques sur le secteur minier du Mali*, tiré de documentation fournie par Anglogold, CD-Rom.

Tableau 5: Dépenses communautaires pour la mine de Morila depuis le début de l'initiative

Activités	Dépenses (US\$)
Santé	220 628,98
Education	341 630,91
Agriculture	211 560,93
Art, Culture et tradition	218 864,78
Autres	414 100,36
TOTAL	1 406 785,96

Anglogold Ashanti, *Statistiques sur le secteur minier du Mali*, op. cit.

Par ailleurs, depuis 2000, dans le cadre du paiement de la patente (taxe versée aux administrations régionales et communales où se situent les mines), les compagnies minières ont rétribué les communautés par un versement qui intervient après cinq ans d'exemption dans le cas de Semos et Yatela et trois ans pour Morila. Les communautés

de Saliola et Yatela ont reçu 1 948 000 \$US entre 1997 et 2005; dans la zone de Morila, la patente s'élevait à 1 611 024 \$US¹²⁶ pour 2004 et 2005.

Dans l'ensemble, les retombées des projets miniers sur le développement communautaire sont notables dans la mesure où ces communautés bénéficient de services et d'infrastructures qui ne leur étaient pas fournis auparavant par l'État. La région de Kayes qui abrite les mines de Sadiola et de Yatela a été citée par plusieurs comme la plus riche du Mali depuis le début de l'exploitation minière. Cependant, cet enrichissement se limite aux régions minières, et les retombées pour les autres régions sont quasi inexistantes. Par ailleurs, les populations concernées se trouvent aux prises avec d'importantes retombées négatives dues à l'exploitation. Celles-ci sont relatives à l'afflux de populations et aux conséquences de cette croissance (les modes de vie et les valeurs, l'augmentation du risque de maladies, etc.), à l'augmentation du coût de la vie et aux impacts environnementaux (poussières, bruit et conséquences du dynamitage sur les habitations), et, par conséquent, aux impacts sur la santé. On observe par ailleurs le délaissement de l'agriculture au profit de nouveaux emplois miniers souvent précaires, la perte de terres arables cédées aux compagnies minières, etc. Dans un contexte de défaillance du contrôle et du suivi de l'exploitation aurifère, ces retombées négatives laissent place à une situation problématique pour les populations vivant à proximité des sites miniers.

Évaluation des objectifs des politiques mises en œuvre

L'ensemble des politiques mises en œuvre vise à attirer les investisseurs étrangers. On a ainsi pu observer la réforme du cadre juridique et la mise en place de balises pour la protection environnementale et la contribution de ces investisseurs au développement social. Or, la mise en œuvre de ces exigences dépend essentiellement de la capacité gouvernementale à faire respecter les lois, à procéder à un suivi régulier de son application, et si nécessaire, apporter les mesures correctives. Comme nous le verrons plus loin, la défaillance de la mise en œuvre de ces politiques n'a pas permis une contribution notable de l'exploitation minière au bien-être des populations.

La maximisation des retombées économiques : contrôle et suivi

Après plusieurs années de libéralisation, c'est au Mali qu'une évaluation des impacts de la production aurifère est possible. En effet, depuis quelques années, suite à l'essor remarquable de l'industrie minière, les retombées de l'exploitation aurifère font régulièrement la manchette des journaux locaux. Il est par exemple question des quantités d'or produites, de la contribution de l'or au Trésor national, au PIB et aux exportations, ou encore de l'évolution du classement du pays dans le groupe des principaux producteurs du précieux métal. Ainsi, les spéculations vont bon train, alimentées par les médias locaux et l'opinion publique. Elles portent principalement les questions que se posent les populations sur les impacts éventuels de cette industrie pour l'économie nationale et le bien-être des populations maliennes. De ce fait, suite au constat de décès d'animaux et d'oiseaux en 2002 et 2003 autour des barrages du site de la mine d'or de Sadiola, les populations affectées par la mine, très inquiètes de ces nombreux incidents ont été en proie à une certaine psychose collective.

¹²⁶ AngloGold Ashanti, *Statistiques sur le secteur minier du Mali*, op. cit.

Les pressions effectuées par les populations locales et des ONG internationales, ont conduit les autorités maliennes à reconsidérer la qualité du contrôle et du suivi dont font l'objet les compagnies minières. En effet, les autorités gouvernementales sont conscientes des limites associées au contrôle et pour plusieurs, le Mali vit ce qui est défini comme « une période d'apprentissage » de l'exploitation minière industrielle. Dans cette perspective, des moyens techniques et financiers supplémentaires seront progressivement mis à disposition par le gouvernement pour pallier à la faiblesse du contrôle. Ainsi, une commission a-t-elle été créée, dans le but de « déterminer les voies et moyens appropriés pour une amélioration de la contribution de l'exploitation minière à l'économie nationale et pour un suivi et un contrôle efficaces des activités minières ». ¹²⁷ Cependant, en raison d'une insuffisance de fonds, les activités de la commission sont restées très limitées au cours des trois dernières années. Elle a tout de même produit deux études *ad-hoc* qui consistent en un rapport portant sur une évaluation globale des activités des compagnies existantes et une seconde pour évaluer la mine de Morila, dont les objectifs projetés n'avaient pas été respectés en 2002. Le premier rapport, le *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minières*, rédigé en 2002, identifie des lacunes relatives à trois types de contrôle : technique (contrôle du circuit de l'or et contrôle environnemental), financier et économique. ¹²⁸ En 2004, avec l'objectif de renforcer ce suivi et contrôle, le ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau a demandé l'assistance d'un groupe de consultants (CSA Group Limited). Les résultats des deux études menées, ainsi que les problématiques soulevées par les autorités gouvernementales, permettent d'identifier et de répertorier les difficultés associées à l'exploitation aurifère suite à la libéralisation depuis 1991 au Mali.

Le contrôle technique

Jusqu'en 2002, il n'existait pas, au sein de l'administration minière du Mali, de structure appropriée dédiée au suivi et au contrôle des activités des sociétés minières. Un suivi était effectué par les fonctionnaires de la DNGM, qui, par ailleurs, sont également en charge de la recherche géologique. La surveillance des activités minières est une nouvelle fonction pour ce corps administratif, et malgré l'augmentation de l'activité minière, la Direction n'a pas augmenté les ressources disponibles permettant aux fonctionnaires d'accomplir leur nouveau rôle. La conséquence de cette situation est une augmentation de la charge de travail et une multiplication des responsabilités. Malgré cela, aucun temps supplémentaire ne leur a été accordé, pas plus qu'une augmentation salariale ou une formation adaptée à leurs nouvelles fonctions.

Dans un tel contexte, la DNGM fait face à de nombreux problèmes concernant le suivi des principales activités minières, tels que des difficultés à surveiller le processus d'extraction, la gestion environnementale ou encore les transactions financières de

¹²⁷ DNGM, *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière*, *op. cit.*

¹²⁸ Le contrôle technique renvoie à de multiples formes de contrôle qui nécessitent des connaissances techniques sur l'exploitation ou les technologies de gestion environnementales par exemple. Ce type de contrôle est de la responsabilité de la DNGM qui doit être en mesure de contrôler l'exactitude des rapports fournis par la compagnie. Ainsi, la personne responsable de ce type de contrôle doit avoir les compétences et les connaissances techniques nécessaires pour pouvoir remplir son mandat efficacement. Le circuit commercial réfère au chemin emprunté par l'or du sous-sol malien à l'Afrique du Sud (pour le raffinage).

l'industrie. Pour toutes ces raisons, il est difficile pour les responsables de garantir l'application effective du code minier.

L'extraction et la production de l'or

Un des principaux sujets d'inquiétude réside dans la capacité des compagnies minières à accroître délibérément leur volume de production afin de se soustraire au système de taxation. Sur le plan technique, en ce qui a trait aux opérations d'extraction, il est possible de constater (voir tableau 6) un non respect de la part des compagnies minières de la cadence d'extraction prévue par l'étude de faisabilité, ce qui a conduit à un raccourcissement de la durée de vie de toutes les mines maliennes.

Tableau 6: Production d'or : écart par rapport à l'étude de faisabilité

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sadiola						
Quantité extraite de minerais	19 %	38 %	51 %	54 %	29 %	87 %
Quantité produite d'or	7 %	36 %	38.5 %	68 %	64 %	52 %
Yatela						
Quantité extraite de minerais					19 %	- 22 %
Quantité produite d'or					- 11 %	18.4 %
Morila						
Quantité extraite de minerais					82 %	59 %
Quantité produite d'or					6.5 %	49 %

DNGM, *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière, op. cit.*

Cette accélération de l'extraction est encouragée par les exemptions fiscales offertes par le code minier. Notons que les trois mines qui ont été mentionnées fonctionnent selon le code de 1991 qui offre trois années d'exemption de taxes à partir de la première année de production. La concentration de la production pendant ces années d'exonération réduit considérablement les taxes payées à l'État par ces compagnies. Ainsi, au cours de ces années, les quantités traitées ont été supérieures aux prévisions de l'étude de faisabilité. L'examen des résultats financiers de ces trois mines (voir annexe 8) permet de déceler l'impact important que représente cette non-conformité pour les revenus des entreprises (à la hausse) et pour ceux de l'État (amoindris). La maximisation des revenus des entreprises a également trait à la faiblesse des coûts de production comparativement aux revenus retirés de la vente de l'or, compte tenu du prix de celui-ci. Le tableau suivant en donne une illustration.

Tableau 7: Coûts encourus par les mines au Mali

Mine	Year	Prix obtenu pour l'or	Coût direct	Coût direct
		\$/once	\$/once	\$/tonne
Sadiola	2001	293	116,08	13,74
	2002	305	164,83	15,59
	2003	366	212,93	19,02
Yatela	2002	311	177,20	16,62
	2003	361	217,83	18,66
Morila	2002	308	73,65	28,34
	2003	345	109,06	26,57

CSA, *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali, op. cit.*

Le coût direct (*cash cost*) correspond aux coûts totaux sans les investissements. Une analyse rapide de ces chiffres indique une corrélation entre la faiblesse des coûts encourus et la période d'exploitation intensive de la mine de Morila en 2002. La faiblesse des coûts associée à l'exonération d'impôts favorise une maximisation des revenus de l'entreprise (voir annexe 9).

Cette situation dénote de la faible capacité de l'administration minière à assurer un contrôle constant des opérations de manière à prévenir des dérives qui mettent en péril les retombées de l'exploitation sur le plan économique. En dépit des exonérations, un plan de développement des mines qui s'étend sur une période suffisamment longue, s'il est respecté, permet de tirer durablement profit de l'exploitation de ces ressources non renouvelables. Dans le cas contraire, un déséquilibre important s'installe après la fermeture de la mine surtout si les mesures de fermeture de la mine ne sont pas ajustées pour tenir compte de ce décalage et des problèmes environnementaux généralement engendrés par les méthodes d'exploitation intensives.

Tel qu'indiqué plus tôt, il s'avère que les compagnies peuvent parfois produire plus et sur des périodes plus courtes que prévu dans l'étude de faisabilité. Une étude de faisabilité est un accord entre la compagnie et le gouvernement concernant le plan d'extraction et les retours assurés aux partenaires pendant la durée de vie de la mine. Compte tenu de la possibilité de non respect de ces accords, le code minier mériterait d'être révisé pour mieux prendre en compte les difficultés encourues par le gouvernement pour surveiller l'évolution de l'activité minière et donc contrôler l'application de ces accords. Cet objectif pourrait être atteint en réduisant la durée des périodes d'exonération d'impôt, qui dans le passé, ont encouragé les compagnies à entreprendre des modes d'extraction accélérés. Par ailleurs, advenant que des zones à haute teneur soient traitées dans les premières années d'exploitation, les politiques devraient prévoir une méthode de calcul pour le partage des gains qui serait favorable aux deux parties (le gouvernement et la compagnie).

La gestion environnementale

La principale problématique environnementale engendrée par les mines au Mali a trait à l'usage du cyanure dans l'étape de traitement du minerai. Compte tenu de la modification apportée aux procédés d'extraction de la mine de Sadiola, de plus grandes quantités de

cyanure ont été utilisées. En effet, la quantité de cyanure utilisée est passée de 500 g par tonne à 1 500 g par tonne. Cela a entraîné des concentrations élevées de ce produit dans les barrages de boue : de 50 mg/l à 150 mg/l.¹²⁹ Cette situation a entraîné la mort de nombreux animaux en 2002¹³⁰ dont des oiseaux (107 morts) en mai 2003. La mort d'animaux aux abords du site a été rapporté par la société minière¹³¹. Les prélèvements effectués à cette période indiquaient la présence de 300 mg/l de cyanure dans l'eau alors que les concentrations maximum recommandées (OMS) sont fixées à 50 mg/l. La compagnie utilise actuellement des réactifs de désintoxication afin de réduire la concentration de cyanure et effectue des recherches pour récupérer le cyanure et comprendre l'impact de celui-ci ou de sa combinaison avec d'autres réactifs.

À l'heure actuelle, les rapports produits portant sur la qualité de l'eau potable sont contradictoires. Alors que l'analyse effectuée pour la commission de contrôle des sociétés minières en 2002, estime que l'eau de forage consommée à Sadiola et à Farabakouta contient un pourcentage d'arsenic supérieur aux normes mondiales, le rapport du groupe CSA conclue à une bonne qualité de l'eau. À Yatela par contre, des concentrations en métaux lourds (arsenic et plomb) supérieures aux normes de l'OMS ont été localisées dans les eaux souterraines à la fin 2003, un accroissement de la concentration d'arsenic a été constaté pour la mine de Morila. Par ailleurs, en 2003, un débordement de boue de cyanure a été reporté pour cette mine, ce qui aurait causé la mort de plusieurs animaux.

D'autre part, de nombreux problèmes de santé (fausses couches, décès) ont été signalés dans des études menées par des ONG internationales, notamment Les amis de la terre¹³² et la Coalition des alternatives dette et développement (CAD-Mali).¹³³ Cependant, au niveau national, aucune étude n'avait jusqu'à présent été effectuée pour évaluer l'impact éventuel de la qualité de l'eau et de l'environnement en général sur la santé des populations. Actuellement, deux études sont en cours : épistémologique et sociodémographique visant à déterminer ces impacts avec précision.

Ces études ont été financées par la SEMOS et doivent être menées par l'Institut National de la recherche en santé publique du Mali. La première étude, de nature sociodémographique, est terminée. Cette étude s'est concentrée sur les perceptions des communautés concernant l'impact des activités minières sur leur santé. L'étude a constaté que la population croit au fait que le nombre élevé de fausses couches qui ont eues lieu ces dernières années dans certains villages situés aux abords des sites auraient été provoquées par les conséquences des activités minières. Dans ces zones, la proportion la plus élevée (0,8) a été trouvée dans le village de Yatela avec quatre pertes pour cinq grossesses au cours des cinq dernières années. Ce chiffre doit être comparé à la proportion de 0,37 pour le secteur englobant les deux mines (14 villages autour de Sadiola et de Yatela) et à la proportion de 0,36 pour la zone de contrôle (sept villages

¹²⁹ CSA Group, *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali*, op. cit.

¹³⁰ DNGM, *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière*, op. cit.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Coalition des alternatives dette-développement. 2003. « Les pollutions de la mine de Sadiola », *Penser pour agir* [en ligne] http://www.penserpouragir.org/article.php3?id_article=44&var_recherche=sante.

¹³³ Les amis de la terre. 2003. « La poussière c'est notre plat quotidien », septembre [en ligne] http://www.amisdelaterre.org/article.php3?id_article=677.

d'une distance au moins de 20 kilomètres des mines). Cependant, bien que les communautés perçoivent des problèmes de santé comme étant lié à l'activité minière, seule la deuxième étude, dont l'objectif consiste à établir un diagnostic médical permettra de confirmer ces présupposés.

De façon générale, la réglementation environnementale ainsi que les capacités des responsables gouvernementaux sont très insuffisantes pour encadrer les activités minières. Ainsi, l'usage du cyanure utilisé dans les procédés d'extraction, n'est pris en compte ni par le code minier ni par une réglementation spécifique. La société AngloGold, opératrice des trois mines actuellement actives, prend en compte cette dimension à travers l'adoption volontaire du code international de gestion du cyanure. La vérification de l'application de ce code est effectuée par des auditeurs externes étrangers; l'État n'a aucun contrôle sur cette dimension. Les rapports effectués dans le cadre de l'évaluation des compagnies minières recommandent l'usage par la DNGM de ce code du cyanure pour le contrôle de toutes les utilisations de cyanure au Mali.

Il est à noter que ce code volontaire ne prend pas en compte toutes les activités associées à la sécurité ou à l'environnement lors des étapes de conception ou de construction des systèmes de stockage des produits résiduels ou lors de la fermeture à long terme et la réhabilitation des travaux dans la mine. Ainsi, compte tenu des problèmes occasionnés par l'augmentation de l'usage de cyanure et du drainage minier acide, les plans de fermeture des mines, notamment celle de Sadiola, ont été revus. Le CSA group estime que les coûts de fermeture de la mine et de la surveillance à long terme devraient être revus à la hausse car « le drainage acide de la mine est susceptible d'être un problème très réel à moyen et à plus long terme à Sadiola ».¹³⁴

La problématique de la fermeture des mines est particulièrement perceptible dans le cas de Syama, car aucun plan de fermeture n'avait été prévu pour cette mine par la compagnie BHP. La compagnie Randgold qui a repris la mine avait quant à elle rédigé un plan de fermeture, mais en 2004, selon le rapport du CSA Group :

- Les piles de stérile ainsi que les murs de la mine sont instables et dangereux
- Le barrage de produits résiduels induit des fuites et des signes de contamination des eaux
- Le contrôle des eaux de surface est inadéquat.

Par ailleurs, la fermeture de cette mine a engendré un affaiblissement des conditions socioéconomiques existantes avec la fermeture de la clinique, la rupture de l'approvisionnement en eau et l'interruption du ramassage d'ordures, etc.¹³⁵ Depuis 2004, la mine de Syama appartient à Resolute Mining, une compagnie qui s'est engagée à entreprendre la réhabilitation progressive des diverses zones d'activité lorsque la mine de Syama sera de nouveau en opération.¹³⁶

¹³⁴ CSA Group, *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali*, op. cit. : 94.

¹³⁵ Oxfam America, Foundation for the Development of the Sahel et Robert Moran. 2004. « Tarnished Legacy: a Social and Environmental Analysis of Mali's Syama Goldmine », *Oxfam America Research Paper*, Washington [en ligne] <http://www.oxfamamerica.org/>.

¹³⁶ Resolute Mining Ltd. 2006. « Development overview : Syama », 21 août [en ligne] http://www.resolute-ltd.com.au/res_d/syama.html.

D'un point de vue environnemental, si les compagnies minières se conforment au code de 1999, elles ont recours à des normes externes dans la mesure où le Mali ne possède aucune norme environnementale concernant la qualité de l'eau, les émanations de poussière ou encore la pollution atmosphérique. Le pays a établi des règlements environnementaux qui indiquent que les compagnies doivent protéger l'environnement et se comporter conformément aux « standards internationaux les plus élevés ». En conséquence, les compagnies ont recours aux normes émanant de la Banque mondiale, de l'Organisation Mondiale de la Santé ou encore à celles de l'Afrique du Sud en ce qui a trait aux divers aspects de la protection de l'environnement. Si la Banque mondiale assure un certain suivi relatif à ses exigences, peu de mesure corrective ou de sanction existent actuellement.

Contrôle financier et économique

Des difficultés ont également émergé lors de l'évaluation des données financières fournies par les compagnies. Il s'agit notamment du montant des investissements, de l'évaluation des coûts de production et des charges d'exploitation et des transactions sur les actions minières. Suite à une étude du CSA, un système de surveillance a été recommandé à l'étape de l'affinage de l'or. Au cours de cette étape, une avance est payée par la compagnie d'affinage à la compagnie d'exploitation et le règlement final est effectué après l'affinage. Ces transactions engagent la compagnie minière et la compagnie d'affinage. Même si elles sont transcrites, les documents témoignant de ces transactions ne sont pas communiqués à l'administration, qui n'a donc aucun moyen de contrôle sur cette étape de la production.¹³⁷ Sur le plan économique et financier, il s'agit, pour l'État de s'assurer que ses revenus sont déterminés de manière appropriée, sans charge excessive de la part de la compagnie et en l'absence de contrats préférentiels faits par la compagnie à ses filiales. D'autre part, il est difficile pour le gouvernement de retracer les coûts de tous les équipements, produits chimiques ou tout autres produits importés par les compagnies minières. Les coûts de ces produits sont cependant inclus à titre de coûts opérationnels et déduits des avantages dérivés de l'activité. Des coûts élevés contribuent à faire baisser le montant des dividendes payés au gouvernement. Des pertes semblables peuvent se produire dans le cas de la signature de contrats préférentiels incluant des clauses compensatoires.

Développement social

Malgré le développement fulgurant de l'exploitation minière au Mali, pour plusieurs, « les Maliens ne ressentent aucun changement dans leur assiette ». Dans la réalité, le niveau de vie des populations n'a pas connu de variation sensible. Plusieurs dimensions sont explicatives de cette situation.

Tout d'abord, le pays ne retire pas le maximum possible de revenus de l'exploitation minière, compte tenu d'une part des incitatifs introduits pour attirer les investisseurs et d'autre part de la faiblesse du contrôle nécessaire à l'application des conditions d'exploitation.

¹³⁷ DNGM, *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière*, op. cit.

Ensuite les retombées économiques de l'or sont essentiellement dirigées vers le Trésor national qui représente une caisse unique servant aux besoins de financement des programmes gouvernementaux.¹³⁸ Dans le cadre de la décentralisation qui a été implantée depuis plusieurs années, une répartition devrait être effectuée à travers les différentes régions du pays. Cependant, comme le reconnaissent certains administrateurs rencontrés, la décentralisation est pour le moment incomplète car le transfert des compétences ne s'est pas encore accompagné du transfert des ressources. Si des textes sur la décentralisation existent, leur mise en œuvre ne s'est pas encore réalisée. Dans ces conditions, le développement du secteur minier n'a qu'un faible impact sur le développement social du fait de la faible répartition des revenus aux institutions locales conjuguée aux difficultés sociales et environnementales engendrées par les exploitations minières.

Les petites mines et la libéralisation du secteur

Au Burkina Faso, la mise en place du code minier de 1997 n'a pas entraîné l'impact significatif attendu sur le développement du secteur. Outre les incitatifs pour attirer les investisseurs en vue de développer des mines industrielles, le pays met également un accent particulier sur les actions de soutien et d'encadrement des petites mines et de l'exploitation artisanale. Depuis les années 1980, l'organisation du secteur représentait une préoccupation gouvernementale, comme en témoigne la création du CBMP. Avec les politiques de libéralisation entamée au début des années 1990, d'énormes espoirs ont été placés dans la contribution de l'exploitation minière, aurifère au développement national. Or, selon les autorités minières, la chute du cours de l'or en 1998 ainsi que d'autres difficultés, de gestion notamment, ont entraîné un ralentissement pendant une certaine période, de l'activité d'exploration qui portait exclusivement sur ce minerai. Pour cette raison, entre 1995 et 2000, sept projets d'exploitation industrielle ont été temporairement arrêtés et deux mines ont été fermées (Poura et Essakane). Un bilan mitigé du développement minier au cours de la décennie a conduit à identifier les causes de cette situation et à rechercher des solutions. Il a été rappelé que la promotion du secteur minier vise surtout à créer des emplois et à générer des revenus.

La réponse qui a été apportée dans le court et moyen terme concernait notamment la promotion de l'exploitation minière à petite échelle. En effet, selon les responsables du ministère des mines, la taille des gîtes découverts jusqu'à présent au Burkina, se prête particulièrement bien à ce type d'exploitation. Ainsi, pour les responsables du ministère des Mines : « L'exploitation des petites mines est une alternative à la baisse des activités minières. Les nationaux pourront eux mêmes exploiter l'or ».¹³⁹

¹³⁸ « Selon la ministre des Domaines de l'État et des Affaires foncières, il y a de quoi s'interroger au sein de l'opinion publique nationale sur la destination ou l'usage qu'on fait de la part de l'État dans le cadre de l'exploitation minière. C'est ainsi qu'elle a expliqué qu'entre 2000 et 2004, l'État malien a bénéficié de 144 milliards Fcfa. Cette importante somme, a-t-elle expliqué, a été versée au Trésor public. À en croire Mme Soumaré Aminata Sidibé, il n'y a pas de caisses séparées au Mali et le système de caisse unique fait que tout l'argent de l'État y est envoyé. Cela explique les difficultés pour les uns et les autres de savoir exactement la destination de l'or, les fonds de la plupart des dépenses de l'État provenant du Trésor public pour les dépenses tant de fonctionnement des services publics que d'investissement. ». *Extrait du journal Nouvel Horizon*, 9 avril 2005 [en ligne] http://www.malipages.com/presse/news_05_05/news_0035.asp.

¹³⁹ MMCE. 2004. *Bilan des politiques du ministère des mines des carrières et de l'énergie. De 1998 au 1^{er} semestre 2004*, Burkina Faso, juillet : 11.

Sur le plan juridique, il s'agissait de trouver un cadre approprié à l'activité artisanale, pour améliorer les conditions de travail, le taux de récupération des produits et l'évolution progressive vers la petite mine industrielle.¹⁴⁰ Une distinction a donc été introduite entre ces deux types d'activité et l'exploitation industrielle. L'exploitation artisanale est définie comme « toute opération qui consiste à extraire et concentrer des substances minérales et en récupérer les produits marchands pour en disposer, en utilisant des méthodes et procédés traditionnels ou manuels ».¹⁴¹ L'exploitation minière à petite échelle ou petite mine est une « exploitation minière de petite taille possédant un minimum d'installations fixes et utilisant dans les règles de l'art, des procédés semi industriels ou industriels et fondés sur la mise en évidence préalable d'un gisement ».¹⁴² Le code minier de 1997 souligne l'importance accordée aux activités minières artisanales mais ne distingue pas les deux types d'exploitation. Celui de 2003 effectue cette distinction qui a son importance dans la mesure où elle permet l'introduction d'une législation plus spécifique à l'exploitation minière semi mécanisée.¹⁴³ Ainsi, en vertu de ce code, les exploitants de petites mines doivent obtenir un titre minier pour la recherche et l'exploitation, une exigence qui ne s'applique pas aux artisans miniers. Cette innovation vise à faciliter la recherche de financement par ces opérateurs nationaux car ces titres miniers « constituent un droit réel immobilier susceptible d'hypothèque ou de nantissement ».¹⁴⁴ La petite mine bénéficie par ailleurs de conditions plus souples que celles offertes aux exploitants industriels.

Outre ces ajustements législatifs, l'orpaillage et la petite mine ont fait l'objet d'une promotion soutenue par des projets bilatéraux. Ainsi, l'une des dimensions du projet PRECAGEME de la Banque mondiale reposait sur la promotion des petites mines et des opérations minières artisanales. Il s'agissait d'améliorer les exploitations artisanales et de mettre en place des centres miniers pilotes pour le traitement.¹⁴⁵ D'autre part, les petites mines sont éligibles aux fonds Pays pauvres très endettés (PPTE) depuis 2004. Le montant des investissements prévus dans le cadre de ces fonds pour l'exploitation minière à petite échelle est de 1,82 milliards Fcfa pour la période 2004-2007. Ces fonds sont répartis comme suit :

Tableau 8 : Répartition des fonds PPTE dédiés à l'exploitation minière à petite échelle au Burkina Faso

Années	2004	2005	2006	2007
Volume des investissements (millions Fcfa)	0,43 \$US (222 Fcfa)	1,2 \$US (628 Fcfa)	0,96 \$US (492 Fcfa)	0,90 \$US (460 Fcfa)

¹⁴⁰ MMCE et CBMP, «La mine artisanale,» *op. cit.*

¹⁴¹ Gueye, *Étude sur les mines artisanales, op. cit.* : 7.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Hatcher, *Les enjeux politico-économiques de l'activité artisanale, op. cit.*

¹⁴⁴ Article 25 : MMCE, *Loi No. 031-2003/AN portant Code minier, op. cit.*

¹⁴⁵ Traoré, *Mining Sector Capacity Building and Environmental Management Project, op. cit.*

Ces fonds sont à la disposition du ministère des Mines avec comme objectif de contribuer au développement de l'exploitation minière à petite échelle qui relève de la propriété des populations locales. S'il est encore trop tôt pour évaluer leur distribution et impacts, il est possible de comparer les montants attribués à l'exploitation minière à petite échelle pour les années à venir avec ceux cumulés par les autres ministères bénéficiaires du fonds PPTE en 2000.

Tableau 9: Répartition du Fonds PPTE (en milliards de Fcfa)

MINISTÈRES	2000	2001	2002	2003	
				Est.	Actuel
Mobilisation des ressources des PPTE	7,1	26,5	20,8	28,6	24,7
Mobilisation des ressources des PPTE		6,8	28,2	1,0	29,8
Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Sécurité sociale		0,3	1,0	0,6	1,2
Ministère de la Promotion de la femme			1,7	0,9	1,1
Ministère de la santé		1,9	10,0	9,7	9,5
Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale			0,6	0,6	1,0
Ministère de l'Éducation de base et de l'Alphabétisation		2,7	9,3	9,4	10,5
Ministère de l'Agriculture			1,7	2,1	0,9
Ministère des ressources animalières		0,1	0,7	1,1	0,7
Ministère de l'Environnement et de l'Eau			0,2		
Ministère de l'Infrastructure, du Logement et du Développement urbain		1,9	1,8	2,4	2,3
Ministère de l'Information				0,2	0,3
Dépenses communes interministérielles			1,1	1,1	2,2

FMI. 2005. « Burkina-Faso: Poverty Reduction Strategy Paper - Progress Report ». *IMF Country Report*, No. 05/340, IMF, Washington D.C., septembre : 18.

Ainsi, avec ces réformes, des espoirs sont fondés sur l'exploitation minière à petite échelle. L'on s'attend donc, selon les prévisions, à ce que la production s'accroisse de 15 % à court et moyen terme

Dans le cas malien, la petite mine a également connu une certaine promotion à travers le projet du PNUD : Promotion de l'artisanat minier et protection de l'environnement (Pampe), le projet d'assistance technique au secteur minier promu par la Banque mondiale ainsi que le projet Nations unies-Bureau international du travail qui vise l'éradication de la pauvreté et le développement des moyens d'existence durables dans les communautés minières artisanales.¹⁴⁶ En dépit de cette promotion, c'est encore l'exploitation industrielle qui connaît les développements les plus importants.

¹⁴⁶ Keita, *Étude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petite échelle au Mali*, op. cit.

Alternatives relatives à la contribution de l'or dans les deux pays

Aussi bien au Burkina qu'au Mali, la préoccupation principale a trait à l'impact de l'activité minière sur le développement des pays respectifs. L'option du secteur minier pour soutenir le développement économique et social présente jusqu'à présent des résultats mitigés, particulièrement au Mali. Les solutions proposées pour remédier à cette situation sont de deux ordres : celles qui concernent une nouvelle approche du secteur minier et celles qui visent d'autres filières, l'agriculture notamment.

Les perspectives de développement du secteur minier

Si l'or constitue le seul minerai actuellement exploité dans les deux pays, la contribution potentielle des mines au développement est perçue plus largement par les autorités gouvernementales nationales. Les alternatives proposées portent donc sur l'ensemble du secteur minier et la valorisation de l'or mais également d'autres minerais.

À l'heure actuelle, dans les deux pays, tant dans le secteur de la recherche que de l'exploitation, l'or bénéficie d'une certaine exclusivité. Pour les responsables gouvernementaux, cette option contribue à fragiliser l'économie dans la mesure où le cours de l'or est fluctuant. Ainsi, la valorisation d'autres ressources fait partie des priorités de ces deux pays. Au Mali, il a été proposé qu'une partie de la taxe ad valorem (3 %) serve à la création d'un fonds minier destiné à la valorisation d'autres ressources minérales.¹⁴⁷ Cette préoccupation de diversification du secteur est d'autant plus utile que les mines exploitées actuellement ont été découvertes dans les années 1970 dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale. Avec le retrait de l'État et la baisse des dépenses occasionnées par la libéralisation et les programmes d'ajustement, la recherche géologique et minière est très peu financée aussi bien au Burkina qu'au Mali.¹⁴⁸

Les gouvernements essaient donc de financer des projets modestes visant à mettre en valeur les substances utiles et les matériaux de construction qui font partie intégrante du secteur minier. Des ressources comme le manganèse, le phosphate, le zinc ou encore le granit, les argiles etc. sont utilisés dans plusieurs domaines : construction, agriculture, céramique etc. Selon les autorités burkinabè, une bonne politique de valorisation de ces minéraux permettrait d'améliorer le rendement de l'agriculture à travers l'utilisation des phosphates par exemple, ce qui peut contribuer à assurer aux populations une certaine autosuffisance alimentaire. Par ailleurs, cette politique encourage la consommation de matériaux locaux et contribue à la baisse des coûts des matériaux de construction.¹⁴⁹ Pour le ministre malien des mines, le pays recèle d'un potentiel certain pour mettre en place une cimenterie mais il déplore que les opérateurs internationaux ne se montrent pas intéressés. Dans les deux cas, au Mali comme au Burkina, les pays continuent à importer des matériaux de construction alors que leurs sous sol regorgent des matières premières nécessaires à leur fabrication. C'est pourquoi, avec le financement des mines à petite

¹⁴⁷ I. Renaud et A. Mora. 2003. « Faire de l'or un levier de développement du Mali », Entrevue réalisée avec le Ministre des Mines du Mali, *Novethic*, 5 Mars [en ligne] <http://www.novethic.fr/novethic/site/article/index.jsp?id=33195>.

¹⁴⁸ Entrevues réalisées en juin et juillet 2004 avec le Ministre des Mines du Mali et du Burkina Faso.

¹⁴⁹ MMCE. 2004. *Analyse sommaire de la situation du secteur minier burkinabé*, Burkina Faso, janvier.

échelle dans le cadre des fonds PPTÉ, le Burkina Faso espère voir décoller le secteur des substances utiles et de carrière.

Tableau 10: Production des substances de carrières

	2004	2005	2006	2007	2008
Phosphate (t)	1 095.75	1 105	1 110	1 120	1 135
Granite (m³)	6 689	18 000	25 000	50 000	100 000

MMCE, *Situation des investissements et perspectives du secteur minier*, op. cit.

L'implication des populations locales dans l'industrie minière

Pour que le secteur minier joue un rôle moteur dans le développement, il s'avère indéniable dans les deux pays, que les membres des populations locales devraient jouer un rôle dans l'exploitation des ressources minérales. C'est dans cette perspective que le Burkina a intégré à son code minier des dispositions favorisant les petites exploitations minières. Si des mines de petite taille ou de taille intermédiaire sont exploitées par des nationaux, les retombées ont la particularité d'être entièrement nationales. Cette dimension est mise de l'avant dans les deux pays.¹⁵⁰ Au Burkina Faso, cette option a conduit à introduire la promotion de l'exploitation minière à petite échelle à l'agenda du projet Banque mondiale destiné à promouvoir le secteur minier. Cela s'est traduit par l'ouverture de cinq petites mines sous la forme de projets pilotes.¹⁵¹ Un projet initié par le gouvernement burkinabè et le BRGM a permis de cibler 64 sites potentiels pour le développement de petites mines détenues par des opérateurs nationaux.¹⁵² Le Burkina Faso compte actuellement sept petites mines.¹⁵³ Outre les petites mines, l'artisanat minier joue un rôle indéniable dans la création d'emplois et génère des revenus importants pour une grande partie de la population. Avec 200 000 orpailleurs, on estime que chaque orpailleur entretient cinq à dix personnes, ce qui fait de l'orpaillage une source de revenu pour un à deux millions de personnes. En comparaison, les mines industrielles ont fourni par le passé au Burkina, 1 100 emplois. Cela dit, compte tenu des difficultés de santé et de sécurité associée à l'exploitation artisanale, l'État a entrepris, à travers le CBMP, de fournir du matériel, d'encadrer, de former et de sensibiliser les travailleurs dans le but d'augmenter leur rentabilité et d'assurer des conditions de travail acceptables. Cependant, la privatisation du CBMP (en cours) laissera cette frange de l'industrie sans réel encadrement institutionnel. Que ce soit pour l'exploitation artisanale ou la petite mine (qui nécessite plus d'équipements et de capitaux), les difficultés rencontrées par les nationaux ont surtout trait au financement et au goût du risque car l'activité minière requiert des fonds importants tout en comportant des risques élevés que les nationaux ne sont pas toujours prêts à prendre. Outre la difficulté associée au financement, celui de la formation et de l'encadrement est également souligné dans la mesure où le secteur minier

¹⁵⁰ Renaud et Mora, « Faire de l'or un levier de développement du Mali », op. cit.

¹⁵¹ Traoré, *Mining Sector Capacity Building and Environmental Management Project*, op. cit.

¹⁵² MMCE, *Analyse sommaire de la situation du secteur minier burkinabé*, op. cit.

¹⁵³ Ouédraogo, « Le secteur minier du Burkina Faso », op. cit.

requiert des connaissances spécialisées et une information adéquate portant sur le fonctionnement, les risques et opportunités associés à l'industrie minière. Pour un haut responsable burkinabè, la libéralisation du secteur minier n'a pas pris en compte cette étape primordiale de transition qui aurait permis une meilleure implication des nationaux dans le secteur. La libéralisation brutale a plutôt eu tendance à favoriser une entrée massive des investisseurs étrangers.

Le rôle de l'État

Il n'existe pas de mécanisme de financement spécifique pour le secteur minier. Au Mali, une grande proportion (environ 90 %) des titres miniers octroyés le sont à des nationaux. Cependant, le passage de l'exploitation à petite échelle à la grande mine (comme c'est souvent le cas dans ce pays) pose de réels problèmes de financement. Les nationaux détenteurs de titres miniers s'associent à des compagnies juniors (généralement canadiennes) dans le but d'obtenir du financement pour poursuivre l'exploration ou l'exploitation d'un gisement qui s'avère plus riche que prévu. L'augmentation du capital contribue à réduire la part des nationaux qui finissent par céder leurs actions aux compagnies étrangères.¹⁵⁴ Ainsi, les principales mines d'or maliennes ont été créées de cette manière, sur des sites anciennement exploités sur un mode artisanal. Au Mali, les opérateurs miniers nationaux ont formé deux associations : l'Union des opérateurs miniers du Mali (UNOMIN) et le Conseil national des opérateurs miniers (CNOM). Ces associations ont pour objectif de créer une chambre des mines rattachée à la chambre de commerce qui contribuerait à apporter des solutions aux problèmes rencontrés par ces opérateurs. Faute de ressources suffisantes, cette chambre des mines n'a pas encore vu le jour.

Devant cette situation et la nécessité de financer l'exploitation minière par les nationaux, le Burkina Faso préconise une certaine ré-implication de l'État, tout au moins au niveau du financement. Dans la révision de sa politique minière entreprise en 2004, on peut lire ce qui suit :

L'évolution récente du secteur minier vers le libéralisme a limité certaines actions du gouvernement. En effet, malgré les faibles moyens financiers de l'État, il pourrait intervenir directement pour l'installation d'unités pilotes d'extraction et de traitement de minerai. Il pourrait créer un fonds d'appui au secteur minier destiné aux investisseurs nationaux. Il pourrait contribuer à financer les études de certains gisements afin d'y prendre part dans le capital. Il pourrait prendre d'autres initiatives pour soutenir directement le secteur par le financement de certaines infrastructures.¹⁵⁵

Une telle attitude remet en cause les programmes de libéralisation qui ont exigé le retrait de l'État et réaffirme l'importance d'envisager que soit donnée une place à l'État dans la détermination et la mise en œuvre des politiques de développement.

¹⁵⁴ Entrevues réalisées en juin et juillet 2004 avec le Ministre des Mines du Mali et du Burkina Faso.

¹⁵⁵ MMCE, *Politique minière du Burkina Faso, op. cit.* : 12.

6. Conclusion: Pour des réformes du secteur agricole et minier orientées vers le développement

Pendant des décennies, l'agriculture a été un facteur central du développement en Afrique. Un ensemble de facteurs suggèrent cependant, une certaine difficulté éprouvée actuellement par ce secteur à s'adapter aux nouvelles formes de l'économie libérale mondialisée. Partant de ce constat, la tendance a plutôt consisté à privilégier de nouveaux secteurs et notamment celui des mines. Comme l'a démontré cette étude, face aux contraintes actuelles auxquelles font face les pays africains, l'exploitation minière et notamment la production aurifère semblent ne pas être en mesure de garantir le potentiel de développement qui leur est attribué et qui est assurément présent dans la production agricole.

Le Mali et le Burkina Faso sont encore aujourd'hui des pays caractérisés par l'activité agro-pastorale. Même si dans le cas du Mali la contribution de l'or aux exportations a excédé celle du coton, l'industrie minière est encore considérée comme une activité marginale, dans la mesure où ses répercussions sur le développement local sont encore très limitées. Le secteur minier et plus particulièrement la production industrielle de l'or, emploie très peu de personnes en comparaison à l'agriculture. En l'occurrence, les retombées économiques nationales se font généralement peu sentir sur le niveau la vie des populations locales. Pour cette raison, certains hauts fonctionnaires pensent qu'il convient de trouver des moyens adaptés pour renforcer l'agriculture et ainsi assurer la sécurité alimentaire des populations.

Même si récemment, le secteur cotonnier a connu certaines difficultés, attribués en partie aux subventions américaines et européennes aux producteurs du Nord, beaucoup supposent que les retombées potentielles du secteur pourraient être tangibles et se faire ressentir rapidement pour un très grand nombre de producteurs. Par ailleurs, il est largement reconnu que la production cotonnière possède le potentiel de contribuer à la sécurité alimentaire, lorsqu'une approche intégrée est appliquée à cette production agricole.

Pourtant, les réformes actuelles ne sont pas orientées dans cette direction. Au contraire, dans le cadre de discussion voulant encourager la diversification et les alternatives à la production d'or, le FMI avait suggéré au Mali de se tourner vers l'extraction du pétrole, et à cette fin, le pays a présenté un code pétrolier en 2003 spécifiquement conçu pour attirer les investisseurs étrangers.¹⁵⁶

Tel qu'abordé dans l'introduction de ce livre, dans le nouveau cadre politique qui a émergé au cours des dernières années, les Objectifs du Millénaire pour le développement fournissent les objectifs et, les stratégies nationales de réduction de pauvreté représentent le véhicule soutenu par les mécanismes budgétaires destinés à faciliter l'atteinte de ces objectifs. La question posée est alors à savoir si ces cadres, cibles et programmes sont à la

¹⁵⁶ IMF. 2005. « Mali Poverty Reduction Strategy Implementation Report », *IMF Country Report*, No. 05/439, IMF, Washington D.C.

hauteur des défis auxquels font face les pays concernés. L'étude comparative présentée ici suggère qu'ils ne le sont très probablement pas.

Cette étude éclaire plusieurs éléments qui pourraient améliorer le potentiel des stratégies de développement actuellement privilégiées afin d'envisager de nettes améliorations en terme d'objectifs de développement. Certaines de ces recommandations sont spécifiques au coton ou à l'or, tel que présentées dans l'encadré qui suit. Plus important, ces études de cas suggèrent plusieurs avenues communes pour améliorer les retombées au niveau du développement des réformes actuelles, avenues dont les implications et retombées dépassent les secteurs du coton et de l'or, tel que discuté ci-dessous.

Vers des réformes des secteurs de l'or et du coton plus directement orientées vers le développement

Coton

Considérer l'interdépendance entre les cultures. Les réformes de secteur cotonnier doivent tenir compte de l'interdépendance de la filière cotonnière avec d'autres cultures, y compris les cultures vivrières qui ont bénéficié, en prolongement, des services fournis par la gestion intégrée de la filière qui a prédominé. Le démantèlement de ces services, qui ont constitué la clé de voute de l'approche intégrée pour la production de coton au Mali et au Burkina Faso, menace les agricultures vivrières et augmente les risques de pauvreté.

Supporter la transformation locale. En plus d'améliorer la productivité du coton, les organismes donateurs et les gouvernements devraient encourager la transformation locale de la fibre de coton afin de renforcer la résilience des producteurs aux fluctuations des cours mondiaux du coton.

Or

Maximiser des retombées économiques. Le développement du secteur minier devrait favoriser la rétention des retombées économiques dans le pays d'accueil, en limitant les incitatifs offerts aux investisseurs étrangers et en supportant les réseaux intersectoriels.

Développer de petites mines et impliquer les populations locales. Associer les populations locales a été reconnu comme une condition essentielle pour maximiser les retombées minières et les faire bénéficier à la population des pays concernés. Une option consiste à promouvoir le développement de petites mines accessibles à des opérateurs nationaux par le biais de la création de fonds financés par des organismes créditeurs externes. Les gouvernements et les donateurs doivent également être attentifs à promouvoir l'amélioration des conditions de travail pour les mineurs artisanaux.

Diversifier les ressources minières. Afin de maximiser les retombées minières profitables aux populations locales, de nouvelles ressources disponibles dans ces pays doivent être prises en compte, dont des ressources destinées à l'exportation (zinc, manganèse), et des ressources destinées à un usage local (phosphates, granite).

Surveiller l'investissement étranger et la cohérence politique. Les institutions financières et les gouvernements doivent s'assurer que les législations minières en vigueur en Afrique, qui sont destinées à encourager l'investissement étranger, soient plus directement compatibles avec les objectifs sociaux, économiques, environnementaux de développement.

1. **Questionner l'hypothèse concernant la croissance tirée par les exportations.** Les recommandations de politiques actuelles sont basées sur l'hypothèse selon laquelle la croissance tirée par les exportations dans un secteur de pointe mènera à la croissance du reste de l'économie du pays, permettant ainsi de réduire la pauvreté. Cette étude conseille la nécessité de remettre en question une interprétation trop mécanique de ce présupposé de départ. Dans le cas contraire, le danger existe que les recommandations à venir orientent les politiques dans une direction inappropriée, tel que souligné dans le Rapport de la Commission pour l'Afrique.¹⁵⁷ La dynamique actuelle favorise une logique de développement séquentielle qui passe de la promotion de produits tels le coton, puis l'or et enfin l'exploration pétrolière lorsque les mines d'or auront été exploitées à leur maximum. Avec ce type de recommandation, inévitablement, la sécurité alimentaire de même que le bien-être des populations locales s'en ressent, avec une augmentation du risque d'instabilité sociale et politique.
2. **Augmenter la marge de manœuvre des gouvernements nationaux.** Les donateurs devraient augmenter la marge de manœuvre des pays afin de leur permettre de promouvoir certaines priorités et options politiques destinées à atteindre leurs objectifs sociaux et économiques. L'enjeu ne consiste pas à choisir un secteur plutôt qu'un autre, mais bien de réduire les conditionnalités, d'adopter une approche plus compréhensive et de proposer des orientations stratégiques adaptées à la poursuite des objectifs de développement et ce, tout en respectant les conditions favorables pour assurer le succès de leur implantation. La participation active des acteurs locaux est un gage de réussite dans ce processus.
3. **Amélioration des DSRP.** Plusieurs DSRP ont échoué dans leur mission qui consistait à fournir des approches innovantes pour soutenir les secteurs agricole et minier en Afrique. Dans les deux cas étudiés ressort le besoin de revisiter ces documents et les stratégies proposées afin de mieux tenir compte des expériences réussies dans le secteur cotonnier, notamment par l'adoption d'une approche intégrée du secteur qui a eu des répercussions positives sur les modes de culture vivrières et d'élevage, et qui a contribué à réduire la pauvreté des populations. De plus, il apparaît nécessaire d'examiner le potentiel des changements institutionnels proposés, des réformes macroéconomiques et notamment celles favorables aux processus de libéralisation des deux secteurs. Dans les circonstances actuelles, il s'agit d'étudier dans quelle mesure ces évolutions sont susceptibles de promouvoir ou de freiner la mise en place d'un environnement dont dépendent la création d'emplois, une distribution des revenus plus équitable, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. L'espace politique doit non seulement exister mais également rester ouvert afin de prendre en compte les mesures correctives nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction de pauvreté.

¹⁵⁷ La Commission pour l'Afrique. 2005. *Notre intérêt commun*, Londres, mars : 160.

4. **Nécessité de politiques publiques innovantes.** Même si les marchés de produits devaient, dans l'avenir, offrir aux producteurs africains des perspectives plus favorables, des politiques publiques sont toujours nécessaires pour affronter les contraintes structurelles qui ont empêché la diversification des économies africaines. À cet effet, et afin de maintenir un espace ouvert favorable à des options politiques alternatives, il est nécessaire de garantir le renouvellement des analyses favorables à l'apparition de stratégies plus adaptées aux enjeux de développement, notamment pour favoriser l'agriculture africaine et l'extraction minière par le biais de politiques publiques innovantes.
5. **Libéraliser de manière plus mesurée.** Au lieu de la libéralisation rapide observée dans les deux études de cas, un tel processus doit être précédé d'une période de transition qui aurait permis aux pays (l'État et les acteurs privés locaux) de se préparer respectivement à gérer l'encadrement et à envisager les contours de leur participation à ce secteur. La libéralisation hâtive laisse les pays démunis et aux prises avec les problématiques évoquées tout au long du texte. Dans le secteur minier, le retrait systématique de l'État est déploré en ce qui a trait à l'encadrement de l'orpaillage et au développement de petites mines au Burkina Faso. Dans le secteur cotonnier, le démantèlement des sociétés paragonnementales, autrefois en charge du secteur, semble avoir été proposé en l'absence de l'identification de politiques alternatives qui auraient permis d'assurer une approche coordonnée et intégrée de la production cotonnière ainsi que sa contribution potentielle à un type de développement rural intégré.

Les programmes de libéralisation devraient donc être révisés afin de s'assurer, tout d'abord, de leur pertinence et de s'assurer également que leur mise en œuvre est compatible avec les programmes de réduction de la pauvreté. Il y a, à cet égard, le besoin d'un renouvellement de la réflexion et de la conception des politiques afin de maximiser la valeur ajoutée obtenue au niveau local issue, d'une part, des incitatifs fiscaux proposés afin d'attirer les capitaux étrangers dans le secteur minier, et, d'autre part, par l'introduction de processus de transformation locale des produits dérivés du coton.

6. **Promouvoir la diversification, la valeur ajoutée locale et la cohérence des politiques.** Pour favoriser le développement économique et social, les politiques doivent instaurer une cohésion interne, éventuellement à un niveau régional, par le biais du développement économique. Cette orientation s'oppose à l'emphase actuelle mise sur la redéfinition du secteur en vue de son intégration unidirectionnelle aux marchés mondiaux. L'hypothèse appliquée aux logiques de développement de la production industrielle aurifère en Afrique de l'Ouest repose sur l'a priori qui suggère que le phénomène de la croissance, la résultante de la politique d'exportation promue dans le secteur, elle-même rendue possible par l'investissement étranger, amènerait le développement durable et ainsi la réduction de la pauvreté. Dans les pays d'Afrique riches en minéraux, comme l'illustre l'expérience malienne, ce cercle vertueux ne s'est pas mis en place. Même si la croissance économique est clairement un impératif, certaines conditions additionnelles sont tout aussi essentielles. Afin de renforcer les logiques de développement de la croissance qui soient durables, l'investissement

étranger doit être compatible avec et renforcer les stratégies locales de développement. À cet égard il y est nécessaire de diversifier les substances minérales susceptibles d'être exploitées et transformées et de porter une attention plus importante à la capacité du secteur minier de bâtir des liens inter sectoriels, notamment, par l'achat d'intrants locaux.

7. **Promouvoir la cohésion régionale.** Une plus grande attention doit être conférée aux approches régionales notamment concernant les enjeux suivants:
 - à la transformation locale, au contrôle de la qualité et aux prix des exportations comme dans le cas du coton;
 - à une conception renouvelée de nouveaux standards environnementaux et de sécurité dans le secteur minier;
 - à renforcer les capacités locales pour assurer une meilleure réglementation et surveillance des opérations minières, etc.

8. **Repenser le rôle de l'Etat.** Comme le note le Rapport de la Commission pour l'Afrique,¹⁵⁸ depuis les années 1980 et 1990, l'approche des donateurs dans le secteur de l'agriculture africaine s'est concentrée sur le retrait de l'État et un alignement des prix internes sur les prix du marché mondial (« *getting the state out* » et « *getting prices right* »). Cette approche s'est traduite par l'adoption de politiques de libéralisation, de privatisation, et une réduction du rôle de l'État, y compris dans l'apport de subventions. Au mieux, les résultats ont été mitigés. Les plus petits producteurs ont perdu l'appui des systèmes paragouvernementaux de commercialisation, des systèmes étatiques de recherche et des services d'encadrement, sans avoir réellement bénéficié de nouveaux appuis, marchés ou de nouvelles production. Il en a découlé une augmentation des inégalités, et un appauvrissement généralisé chez les petits producteurs.

9. **Amélioration des outils d'analyse.** Bien plus qu'une approche qui élabore les réformes du secteur agricole sur la base d'une logique-expert et d'une approche technocratique à partir de chaque culture spécifique, une approche politiquement plus nuancée est de mise. Un nouvel accent doit donc être mis, par le biais d'approches compréhensives, sur les processus d'innovation, les moyens d'intervention et les politiques publiques, sans se limiter aux seules dimensions techniques. Ceci requiert une approche multidisciplinaire fournissant le meilleur de l'analyse économique et technique combiné aux apports de l'analyse socioculturelle et politique. Elle exige une approche enracinée dans l'analyse spécifique des contraintes émanant de contextes particuliers, laissant place à des scénarios et des options devant être élaborés et discutés par les multiples acteurs impliqués dans le développement agricole des pays concernés.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibid.* : 4.

¹⁵⁹ Tiré de : « Introduction : New Directions for African Agriculture » dans Scoones, Devereux et Haddad, « New Directions for African Agriculture », *op. cit.* : 11.

10. **Renforcement des capacités locales.** La redéfinition du rôle de l'État et une refonte des alternatives en termes de politiques publiques semblent essentielles si on reconnaît, comme le suggère cette étude, que des reconfigurations institutionnelles soutenues par l'État sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des marchés tout autant que sont nécessaires les politiques publiques pour mettre en lumière les contraintes d'ordre structurel qui pèsent sur les pays. Ceci dit, et pour ce faire, il importe d'ouvrir des espaces favorisant l'élaboration de priorités politiques et de modèles alternatifs. Les réformes récentes portant sur le secteur du coton au Mali et au Burkina Faso suggèrent que des réformes entreprises dans le secteur des politiques agricoles devraient être soigneusement mises en œuvre et complétées par des arrangements institutionnels soutenus par l'État afin de s'assurer du bon fonctionnement des marchés. Bien évidemment, cette option ne doit pas être assimilée à une volonté conservatrice de retour aux anciennes logiques étatiques, elle souligne plutôt un besoin actuel de revisiter et de promouvoir l'innovation dans le processus d'élaboration des politiques publiques africaines. Dans le secteur minier, il est également essentiel que les institutions financières multilatérales et les agences bilatérales de développement identifient les avantages que représentent, à long terme, un renforcement de la légitimité et de la capacité de pays africains à garantir l'application des lois en vigueur, d'assurer le suivi et d'imposer leur application. À cet effet, il importe de travailler avec les gouvernements locaux et toutes autres catégories d'acteurs qui seraient concernés (entreprises privées ou encore organismes non gouvernementaux, etc.) afin de mobiliser les ressources financières et techniques nécessaires permettant de garantir que les États sont réellement en mesure d'assumer la responsabilité de la promotion du bien-être et du développement de leurs populations.

Annexes

ANNEXE 1

Burkina Faso: Surfaces cultivées, rendement par hectare et données relatives à la production cotonnière

1961-2004

Années	Surfaces cultivées (Ha)	Rendements par hectare (Hg/Ha)	Production (Mt)
1961	22 925	1 026	2 352
1962	36 600	1 809	6 621
1963	45 800	1 757	8 048
1964	52 500	1 671	8 774
1965	49 720	1 501	7 463
1966	52 355	3 113	16 297
1967	65 408	2 641	17 275
1968	71 648	4 470	32 027
1969	84 976	4 266	36 247
1970	80 557	2 915	23 484
1971	74 056	3 798	28 126
1972	70 058	4 650	32 574
1973	66 601	4 004	26 668
1974	61 520	4 968	30 563
1975	68 005	7 455	50 695
1976	79 225	6 974	55 253
1977	68 767	5 532	38 043
1978	71 714	8 361	59 957
1979	82 030	9 450	77 520
1980	74 948	8 344	62 538
1981	65 240	8 819	57 534
1982	71 970	10 500	75 572
1983	76 213	10 320	78 649
1984	82 300	10 709	88 134
1985	94 625	12 205	115 491
1986	126 850	13 341	169 227
1987	170 268	8 693	148 015
1988	170 008	8 581	145 879
1989	162 169	9 397	152 389
1990	166 274	11 399	189 543

Années	Surfaces cultivées (Ha)	Rendements par hectare (Hg/Ha)	Production (Mt)
1991	242 700	9 979	242 200
1992	173 011	9 965	172 400
1993	119 928	9 569	114 764
1994	198 800	8 910	177 127
1995	145 418	10 346	150 451
1996	200 768	10 093	202 630
1997	276 911	12 390	343 106
1998	334 770	9 695	324 557
1999	211 931	12 132	257 121
2000	209 113	10 164	212 545
2001	345 578	11 431	395 031
2002	412 138	10 657	439 200
2003	460 000	9 783	450 000
2004	550 000	10 455	575 000

FAO, *FAOSTAT*, *op. cit.*

Mali:
Surfaces cultivées, rendement par hectare et données relatives à
la production cotonnière
1961-2004

Années	Surfaces cultivées (Ha)	Rendements par hectare (Hg/Ha)	Production (Mt)
1961	42 565	2 819	12 000
1962	50 440	2 447	12 342
1963	57 049	2 763	15 763
1964	67 589	3 221	21 772
1965	56 228	2 878	16 184
1966	48 080	4 520	21 731
1967	58 839	5 080	29 888
1968	70 977	5 761	40 889
1969	51 783	8 046	41 666
1970	65 703	8 030	52 762
1971	77 332	8 785	67 939
1972	77 390	8 552	66 182
1973	69 456	7 323	50 861

Années	Surfaces cultivées (Ha)	Rendements par hectare (Hg/Ha)	Production (Mt)
1974	68 058	8 990	61 181
1975	87 411	11 828	103 391
1976	107 309	11 078	118 875
1977	99 575	11 425	113 761
1978	113 069	11 293	127 690
1979	118 612	12 692	150 542
1980	102 352	10 557	108 052
1981	79 163	12 185	96 464
1982	97 868	13 038	127 601
1983	104 459	13 462	140 625
1984	119 554	12 067	144 261
1985	145 927	11 999	175 092
1986	151 812	13 283	201 652
1987	149 526	13 301	198 887
1988	189 335	13 154	249 056
1989	188 090	12 270	230 795
1990	205 331	13 443	276 023
1991	215 266	12 656	272 430
1992	246 472	12 960	319 424
1993	200 368	11 990	240 244
1994	269 362	10 878	293 021
1995	336 224	12 073	405 907
1996	420 359	10 754	452 046
1997	497 650	10 507	522 903
1998	504 397	10 278	518 415
1999	482 293	9 533	459 792
2000	227 805	10 657	242 772
2001	532 164	10 736	571 335
2002	449 164	9 790	439 722
2003	550 000	11 545	635 000
2004	540 000	11 111	600 000

FAO, *FAOSTAT*, *op. cit.*

ANNEXE 2

Le potentiel minier du Mali

Substance	Région	Localité	Réserves (tonnes)
Or		Sadiola	140
		Médinandi	4
		Morila	160
		Yatela	48
		Loulo	120
		Banankoro	
		Kodaba	
		Kalana	44
		Kodiéran	44
		Kalanako	
		Balé	
		Kolenda	
		Traoréla	
Diamant		Kéniéba et Adrar des Iforas	Huit pipes kimberlitiques diamantifères
Fer	Kayes	Diamou, Djidian and Balé, au sud de Kita	1,36 milliard
Bauxite	Kayes		1,20 milliards
Manganèse	Gao	Tassiga, Tondibi, Agaula et Ofalikin, au sud-est et sud-ouest de Ansongo	100 milliards
Uranium	Kayes	Faléa et Loulo dans le Samit, nord-est de Gao	5,000 de U ₃ O ₆ 200 de U ₃ O ₂ à 0,085 %
	Gao		
Phosphates	Gao.	Vallée de Tilemsi, au nord de Bourem; Tamaguilelt	20 millions
Calcaire	Kayes	Goundam et Hombori	122 millions
	Tombouctou		
	Mopti		
	Koulikoro		
Marbre	Kayes	Bafoulabé, Sélinkégni et Madibaya	60 millions
Plomb-Zinc	Sikasso	nord-est de Bougouni	1,7 millions de minerai à 5-10 % Zn,
	Gao	Fafa, au sud-est de Ansongo	2 % Pb et 1 gr./tonne d'or
	Kidal	Tessalit	

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). 2004. *Guide de l'investissement au Mali. Opportunités et conditions*, Nations unies; New York et Genève, mars.; S.Diakité et B. Sidibé. 2002. « L'impact de l'exploitation aurifère sur le développement socio-économique du Mali », Thèse de maîtrise, Université de Bamako. – Toutes les mesures sont métriques.

ANNEXE 3

Le potentiel minier du Burkina Faso

Substances minérale	Localité	Réserves (millions de tonnes)	Teneur en minerai (%)
Or	Poura	1,6	10,8 gr./t
	Taparko	0,000 036 d'or métal	
	Bomboré	37	"
	Essakane	20	"
	Bouda	15 to 20	"
	Belahouro	15	"
	Youga	20	"
	Kalsaka	17	"
	Mana-Fobiri et Kona	25	"
	Bouroum	14	"
Manganèse	Tambao	19	55 % Mn
	Kiééré	0,6	43-55 % Mn
Phosphate	Kodjari	63	25,5 % P ₂ O ₅
	Aloub-Djouana	Non évalué	
	Arly	4	
Cuivre	Gaoua	24	0,8 % Cu et 0,5 % Mo
	Wayen	45	0,25 % Cu
	Goren	40	0,35 % Cu+Mo
Calcaire	Tin Hrassan	6,3	44,1 % CaO
Zinc	Perkoa	5,6	18,2 % Zinc
Bauxite	Kongoussi	1,5	60 à 75 % Al ₂ O ₃
Antimoine	Mafoulou	0,035	
sable	Bobo-Dioulasso	3,7	

Ouédraogo. « Le secteur minier du Burkina Faso », *op. cit.*

ANNEXE 4**Les mines d'or au Mali**

Description	Kalana¹⁶⁰	Syama	Sadiola	Morila	Yatela	Loulo	Tabakoto
Région	Yanfolila	Kadiola	Kayes	Bougouni	Kayes	Kéniéba	Kéniéba
Coûts des travaux antérieurs		1,7 M US\$	14,5 M US\$		14,7 M US\$		
Étude de faisabilité	1999	1989	1993	1999	1999	2002	2002
Convention d'établissement			1990	1992	1994		
Type d'exploitation	Souterraine	Ciel ouvert	Ciel ouvert	Ciel ouvert	Ciel ouvert	Ciel ouvert	Ciel ouvert
Réserves (tonnes)	29	120	116	103	40,33	42	80
Durée de vie de la mine (années)	12	20	13	10	6	6	5
Permis d'exploitation	1999	1989	1994	1999	1999	1989	1998
Société d'exploitation	SOMIKA SA	SOMISY SA	SEMOS SA	MORILA SA	YATELA SA	SOMILO SA	TAMIKO SA
Création	2003	1989	1994	1999	1999	1989	1999
Actionnaires	Avnel Gold 80 % État du Mali 20 %	Resolute 80 % État du Mali 20 %	Anglogold 38 % Iamgold 38 % État du Mali 18 % SFI 6 %	Anglogold 40 % Randgold 40 % État du Mali 20 %	Anglogold 40 % Randgold 40 % État du Mali 20 %	Randgold 80 % État du Mali 20 %	Nevsun 80 % État du Mali 20 %
Opérateur	Avnel Gold	Resolute	Anglogold	Anglogold	Anglogold	Rangold	Nevsun
Activités							
Investissement ¹⁶¹			280 M US\$		77 M US\$	90 M US\$	
Démarrage de la production	Janvier 2004	Janvier 1990	Décembre 1996	Octobre 2000			
Date de première production	Mars 2004		Mars 1997		Mai 2001		
Réserves restantes en 2005		156 tonnes	132,8 tonnes		29,7 tonnes	150 tonnes	

¹⁶⁰ Les informations de cette mine sont celles relatives à sa reprise par la Somika, à la suite de la fermeture de la Sogemork en 1991.

¹⁶¹ Investissement depuis les travaux d'exploration jusqu'en juin 2002.

ANNEXE 5 A

Permis attribués et investissements au Burkina 1993-2003

Années	Nombre de permis attribués	Autorisations d'exploitation artisanale	Investissements (millions de Fcfa)	Investissements (millions \$US)
1993	7	nd	nd	n/a
1994	29	13	1 964	3,83
1995	51	3	2 713	5,30
1996	57	5	9 082	17,73
1997	53	9	15 606	30,46
1998	49	1	7 467	14,58
1999	10	3	10 195	19,90
2000	11	3	5 137	10,03
2001	7	16	4 116	8,03
2002	7	21	1 367	2,67
2003	24	33	1 494	2,92
2004	74	16	4263	8,32
2005	nd	nd	7 527 ¹⁶²	14,69

Banque mondiale. 2004. *Les mines comme source de croissance. Étude Prospective sur le secteur minier au Burkina Faso*, Département Hydrocarbures, Mines et Industries Chimiques, BM, Washington D.C., décembre; MMCE, *Analyse sommaire de la situation du secteur minier burkinabè*, op. cit.

ANNEXE 5 B

Les gisements d'or du Burkina Faso

	Youga	Taparko	Kalsaka	Essakane	Mana Fobiri et Kona	Bomboré
Réserves	20 t	36 t	20 t	20 t	25 t	40 t
Durée de vie	7 ans	8 ans	5 ans			
Société d'exploitation	Burkina Mining Company	Société des mines de Taparko (SOMITA)	Kalsaka Mining SA	Coronation (poursuit les recherches)	Semafo	Orezone (exploration par Channel resources)
Opérateur	Estrucan Resources ¹⁶³	High River Gold	Cluff Mining			
Permis d'exploitation	Mars 2003	Juin 2004	Juin 2004			
Investissements prévus	34,66 M\$US	46 M\$US	19,41 M\$US			

¹⁶² Ce chiffre est une estimation reposant sur les études de faisabilité des trois mines dont l'ouverture était prévue en 2005.

¹⁶³ AngloGold Ashanti, which carried out the exploration, transferred their shares over to Etruscan resources for mining.

ANNEXE 6**Projections de la production aurifère du Mali (kg)**

Années	Sadiola	Yatela	Morila	Kalana	Loulo	Tabakoto	Total
2005	16 660	6 657	12 525	720	7 742	2 619	46 923
2006	16 660	5 627	12 440	845	6 969	3 425	45 966
2007	16 660		11 460	818	6 474	3 646	39 058
2008			10 055	677	6 400	3 195	20 327
2009			10 166	531	6 874	3 805	21 376
2010			9 376	538	4 098		14 012
2011			9 958	537			10 495
2012			5 069	595			5 664
2013				544			544
Total	49 980	12 284	81 049	5 805	38 557	16 690	204 365

DNGM, *Statistiques économiques sur l'industrie minière, op. cit.*

ANNEXE 7**Projection de la production aurifère du Burkina (kg)**

Années	Production artisanale (orpaillage)	Industrielle	Total
2003	246		246
2004	230		230
2005	300	200	500
2006	1 000	6 390	7 390
2007	1 500	7 380	8 880
2008	1 500	7 870	9 370
Total	4 776	21 840	26 616

MMCE, *Situation des investissements et perspectives du secteur minier, op. cit.*

ANNEXE 8

Opérations financières des trois mines au Mali (Sadiola, Yatela et Morila)¹⁶⁴

État des opérations de la mine de Sadiola

	Unité	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Or produit	kg	11,921	15,741	17,586	19,018	17,234	15,429	14,526
Or vendu	kg	11,752	15,731	16,967	16,051	19,615	14,824	14,086
Revenus bruts	US\$	138,279,000	158,778,000	167,002,000	159,671,122	184,409,451	145,411,361	166,109,925
CPS et ad valorem	US\$	7,705,000	9,504,000	9,995,000	9,556,243	11,056,685	8,704,306	9,950,342
Revenus nets	US\$				148,518,168	171,805,663	135,252,914	154,498,484
Coûts des opérations	US\$				61,839,257	63,805,018	72,132,657	93,259,155
Amortissement		24,989,000	30,698,000	31,947,000	32,877,878	33,523,527	36,536,517	39,830,190
Bénéfices avant impôt	US\$				73,691,023	63,563,931	32,924,277	30,591,567
Provisions pour impôts	US\$	0	0	0	0	0	8,573,176	11,353,204
Bénéfices après impôts	US\$				73,691,023	63,563,931	24,351,101	19,238,363

CSA Group, *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali, op. cit.*

État des opérations de la mine de Yatela

	Unité	2001	2002	2003
Or produit	kg	4 891	8 634	6 780
Or vendu	kg	4 624	8 248	6 892
Revenus bruts	\$US	40 973 750	82 453 891	79 693 660
CPS et ad valorem	\$US	2 452 195	4 936 743	4 790 372
Revenus nets	\$US	37 978 702	76 457 617	73 912 908
Coûts des opérations	\$US	22 928 581	44 248 691	53 549 226
Amortissement	\$US	6 979 422	16 877 694	22 410 440
Bénéfices avant impôt	\$US	8 940 631	13 460 378	6 336 404
Provisions pour impôts	\$US	0	0	0
Bénéfices après impôts	\$US	8 940 631	13 460 378	6 336 404

CSA Group, *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali, op. cit.*

¹⁶⁴ Ces données ont été compilées pour cette, à partir des rapports des sociétés minières.

ANNEXE 8 (SUITE)**État des opérations de la mine de Morila**

	Unité	2002	2003
Or produit	kg	32 746	24 750
Or vendu	kg	32 738	24 749
Revenus bruts	\$US	328 586 988	273 930 546
CPS et taxe ad valorem	\$US	19 699 105	16 386 644
Revenus nets	\$US	305 625 306	254 810 854
Coûts des opérations	\$US	69 384 844	86 721 077
Amortissements	\$US	17 788 450	20 995 955
Bénéfices avant impôt	\$US	221 494 773	158 128 028
Provisions pour impôts	\$US	0	0
Bénéfices après impôts	\$US	221 494 773	158 128 028

CSA Group, *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali, op. cit.*

ANNEXE 9

Contributions financières des mines d'or à l'économie du Mali
(millions de Fcfa)

	Sadiola (1995-2002)	Morila (2000-2002)	Yatela (2000-2002)	Total
IGR (ITS) salaires	11 495,601	2 109,524	299,114	13 893, 239
CFE/salaires	3 401,289	597,487	104,242	4 103,211
Impôt BIC	532,482			532,482
TVA retenues	8 498, 827			8 498,827
CPS et <i>ad valorem</i>	34 513, 194	15 763, 659	3 379,224	53 656, 823
IRVM	1 127, 112	347,887		1 474,999
Taxe/contrat d'assurance	262, 521			262, 521
Droits d'auteurs	913, 500			913, 500
IRF	206,551			206,551
Droits d'enregistrement	239,622			239,622
Droits de timbres	0			0
Droits de douanes	9 142,957	6 481,113	491,094	16 115,164
Dividendes	8 336,512	5 408, 458		13 744,97
Remboursement de dettes	3 160,344			3 160,344
INPS		2 066,402	337,050	2 403,452
TFP		14,658		14,658
Autres taxes		1,859		1,859
Sous-traitance		2,627		2,627
Total	81 830,513	32 427, 791	4 610, 724	118 869, 028

DNGM, *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière, op. cit.*

ANNEXE 10**Les dimensions environnementales des codes miniers maliens**

<i>Code minier de 1991</i>	<i>Code minier de 1999</i>
<p>Article 79 : Les agents avec mandat doivent être autorisés sur les sites pour conduire leur mission d'inspection.</p> <p>Article 83 : Les titulaires de permis doivent produire des rapports mensuels et annuels.</p> <p>Article 85 : Des travaux de réhabilitation doivent être effectués dès lors qu'il existe une menace environnementale sur la santé ou la sécurité publique.</p> <p>Article 86 : Les autorités compétentes doivent être informées en cas d'accident ou d'impact environnemental grave.</p> <p>Article 118 : Toutes les mesures appropriées doivent être prises pour sauvegarder la sécurité des travailleurs et la santé publique.</p> <p>Article 124 : Les conditions d'extraction minière comprenant les procédures de gestion environnementale sont stipulées dans la Convention d'établissement de chacune des opérations.</p>	<p>Article 117 : Les titulaires de permis de recherche ou d'autorisation de prospection sont tenus de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réaliser des travaux de remise en état et de sécurisation des sites miniers [...]. -fournir à l'Administration chargée des mines un rapport d'activités résumant les travaux de recherche effectués, leurs incidences environnementales et les travaux de remise en état et de sécurisation réalisés [...]. <p>Article 118 : Le demandeur d'un permis d'exploitation est tenu de remettre à l'Administration chargée des mines, à l'appui de sa demande de permis, une étude d'impact sur l'environnement dont le contenu est détaillé dans le décret d'application.</p> <p>Article 119 : Le titulaire d'un permis d'exploitation est tenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'actualiser l'étude d'impacts sur l'environnement définie à l'article 118 et inclure cette actualisation dans le rapport annuel destiné au Directeur des mines. - de garantir la bonne fin de l'exécution des travaux de mise en état et de sécurisation du site minier prévus dans l'étude d'impact environnemental au moyen d'une caution auprès d'une banque internationalement reconnue.

Liste de références

Agriculture

Burkina Faso et Mali

Bassett, Tom. 2005. « Price Formation and Power Relations in the Cotton Value Chains of Mali, Burkina Faso and Côte d'Ivoire », Oxfam America (document de travail).

Bellem, P.C. 1985. *Coton et système de production dans l'Ouest du Burkina Faso*, Thèse doctorale, Université Paul Valéry, Montpellier.

BIRD et World Bank. 2004. « Cotton Cultivation in Burkina Faso – A 30 Year Success Story », A case study from *Reducing Poverty, Sustaining Growth- What Works, What Doesn't, and Why. A Global Exchange for Scaling Up Success*, Conférence : Scaling Up Poverty Reduction : A Global Learning Process and Conference, Shanghai, 25-27 mai : 10 [PDF] [http://info.worldbank.org/etools/reducingpoverty/docs/FullCases/AFR %20PDF/Burkina %20Faso %20Cotton.pdf](http://info.worldbank.org/etools/reducingpoverty/docs/FullCases/AFR%20PDF/Burkina%20Faso%20Cotton.pdf).

Bourdet, Yves. 2004. *A Tale of Three Countries – Structure, Reform and Performance of the Cotton Sector in Mali, Burkina Faso and Benin*, Country Economic Report 2004 : 2, Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Suède, août.

Centre d'analyse des politiques économiques et Sociales (CAPES). 2003. « Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso », Conférence de Dr. Abdoulaye Zonon, CAPES, Burkina Faso, avril.

Club du Sahel et l'Afrique de l'Ouest (CSAO), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2005. *Economic and Social Importance of Cotton in West Africa: Role of Cotton in Regional Development, Trade and Livelihoods*, Secrétariat du Club du Sahel et l'Afrique de l'Ouest /OCDE, Issy-Les-Moulineaux (France), novembre [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/49/19/35766122.pdf>.

Coulibaly, M. 2005. « Recherche agronomique: les découvertes probantes de L'IPR/IFRA », *L'Essor*, No. 15518, Mali, 16 août [en ligne] <http://www.essor.gov.ml/>.

CSAO/OCDE, *La concertation sur la crise du coton en Afrique de l'Ouest et du centre : Chronologie des évènements clés 2001 à 2005*, Secrétariat du Club du Sahel et l'Afrique de l'Ouest /OCDE, Issy-Les-Moulineaux (France), Septembre [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/49/8/35767069.pdf>.

Fok, Michel. 2005. « Coton africain et marché mondial: une distorsion peut en cache une autre plus importante », Conférence de l'Agence Universitaire de la Francophonie, *Filières d'exportation de produits agricoles du Sud: réformes institutionnelles, négociations internationales et impacts socio-démographiques*, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Bamako, 6-7 avril [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/38/34/34743843.pdf>.

Fonds international de développement agricole (FIDA). 2001. *Évaluation de la pauvreté rurale en Afrique de l'Ouest et du centre*, Division de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Afrique I), Département gestion des programmes [PDF] <http://www.fidafrique.net/IMG/pdf/fida-strat-pauvrete.pdf>.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2006. *FAOSTAT* [en ligne] <http://faostat.fao.org/site/336/DesktopDefault.aspx?PageID=336>.

Goreux, Louis et John Macrae. 2003. « Reforming the Cotton Sector in Sub-Saharan Africa », *Africa Region Working Paper Series*, no. 47, Banque mondiale Bank, MAE, AFD, mars : 7 [PDF] <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp47.pdf>.

Goreux, Louis. 2003. « Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l’Afrique de l’Ouest et centrale », Étude produite pour la Coopération française, ministère des Affaires étrangères, France [PDF] http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Prejudices_COTON_FR.pdf.

Goreux, Louis. 2005. « Le coton au Burkina Faso », notes préparées pour l’OCDE, janvier [PDF] <http://www.oecd.org/dataoecd/12/48/36047485.pdf>.

Lalba, Alexandre et Gaspard Vognan. 2004. « Dynamique de l’intensification durable des systèmes de production mixtes ‘coton-céréales-élevage’ dans l’Ouest du Burkina », Session de travail sur *Agricultural Good Practices in West Burkina Faso*, INERA et FAO, Bobo Dioulasso, 18-20 mars, [WORD] http://www.fao.org/prods/GAP/archive/INERAFAO_BPARappFinal_etude1BPA.doc.

Ministère de l’Économie et des Finances, Institut national des statistiques et de la démographie (INSD). 1999. « Analyse de la pauvreté au Burkina Faso », Ouagadougou, Burkina Faso.

Scoones, Ian, Stephen Devereux et Lawrence Haddad. 2005. « New Directions for African Agriculture », *IDS Bulletin*, Vol. 36, no 2, juin.

Tefft, James et Valerie Kelly. 2004. « Understanding and Reducing Child Malnutrition in Mali: Interim Research Finds for the Project on Linkages between Child Nutrition and Agricultural Growth », *International Policy Briefs 60*, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, Michigan, décembre.

Tefft, James. 2004. « Mali’s White Revolution: Smallholder Cotton from 1960-2003 », *2020 Vision*, Focus 12, Brief 5, International Food Policy Research Institute (IFPRI), avril [en ligne] http://www.ifpri.org/2020/focus/focus12/focus12_05.pdf.

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2006. « Burkina Faso : Sahelian cotton farmers on their knees », *IRINNews.org* [en ligne] http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=56831&SelectRegion=West_Africa&SelectCountry=BURKINA_FASO.

Zoundi, Jean Sibiri (Dr). 2004. *Étude de cas sur l’innovation agricole et le sous-secteur cotonnier au Mali : Quelles conséquences des réformes du système coton pour l’innovation*, CSAO, juin (version préliminaire) [en ligne] <http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/31612954.pdf>.

Secteur minier

Burkina Faso

Banque mondiale. 2004. *Les mines comme source de croissance. Étude Prospective sur le secteur minier au Burkina Faso*, Département Hydrocarbures, Mines et Industries Chimiques, Banque mondiale, Washington D.C., décembre.

Barry, Yacouba. 2005. « Présentation du secteur minier », Comptoir burkinabè des métaux précieux (CBMP), Ouagadougou.

Gouvernement du Burkina Faso. 1997. *Décret portant fixation des droits sur les titres miniers au Burkina Faso*, Ouagadougou.

Gouvernement du Burkina Faso. 2005. *Décret portant sur la fixation des taxes et redevances minières*, Ouagadougou.

Gueye, Djibril. 2002. *Étude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petites échelles au Burkina-Faso*, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), International Institute for Environment and Development (IIDE), octobre [PDF] http://www.iide.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_burkina_faso_fr.pdf.

Hatcher, Pascale. 2005. *Les enjeux politico-économiques de l'activité artisanale : le cas de la nouvelle législation minière au Burkina Faso*, Note de recherche, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Université du Québec à Montréal.

Ministère des Mines, des Carrières et de l'Énergie (MMCE). (non daté). *Aperçu du secteur minier*, Burkina Faso.

MMCE. (non daté). *Promotion du secteur minier*, CD-Rom, Burkina Faso.

MMCE. 1996. *Déclaration de politique minière*, Burkina Faso. MMCE. 1996. *Déclaration de politique minière*, Burkina Faso.

MMCE. 1997. *Loi no 23/97/II/AN portant Code minier*, Burkina Faso.

MMCE. 2003. *Loi no 031-2003/AN portant Code minier*, Burkina Faso, 8 mai.

MMCE. 2004. *Analyse sommaire de la situation du secteur minier burkinabè*, Burkina Faso, Janvier.

MMCE. 2004. *Bilan des politiques du ministère des mines des carrières et de l'énergie. De 1998 au 1^e semestre 2004*, Burkina Faso, juillet.

MMCE. 2004. *Bilan et perspectives sectoriels du ministère des mines, des carrières et de l'énergie. Période 1994-2003*, Ouagadougou.

MMCE. 2004. *Politique minière du Burkina Faso*, Burkina Faso, mars.

MMCE. 2005. *Situation des investissements et perspectives du secteur minier*, Burkina Faso, mai.

MMCE et Comptoir burkinabè des métaux précieux (CBMP). 2000. « La mine artisanale », CBMP Contribution au Séminaire organisé par l'École des mines de Paris, Burkina Faso.

MMCE et CBMP. 2004. « Le secteur minier burkinabè », Conférence au *Forum international sur le secteur minier guinéen 2004*, Conakry, 11-13 octobre.

Ouédraogo, François. 2003, « Le secteur minier du Burkina Faso », Notes de recherche, Becoren, Consultants en Mines, Eau et Environnement.

Traoré, Adama Pierre. 2005. *Mining Sector Capacity Building and Environmental Management Project*, World Bank Implementation Completion and Results Report.

Mali

Anglogold Ashanti. 2005. Conférence de presse Semos/Yatela. 6 mai.

Anglogold Ashanti. 2005. Présentation à la journée des mines. 24-26 mai .

Anglogold Ashanti. 2005. *Statistiques sur le secteur minier du Mali*, Sources diverses compilées par Anglogold, format CD.

Coalition des alternatives dette-développement (CAD-Mali). 2003. « Les pollutions de la mine de Sadiola », *Penser pour agir* [en ligne] http://www.penserpouragir.org/article.php?id_article=44&var_recherche=sante.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). 2004. *Guide de l'investissement au Mali. Opportunités et conditions*, Nations unies, New York et Genève, mars.;

CSA Group. 2004. *Audit technique et financier des sociétés d'exploitation minières au Mali*, produit pour le compte du Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau (MMEE) du gouvernement du Mali, décembre.

Diakité S. et Sidibé, B. 2002. « L'impact de l'exploitation aurifère sur le développement socio-économique du Mali », Mémoire de maîtrise, Université de Bamako.

Diawara Waly. 2005. « Bilan et perspectives des activités minières », Présentation à la journée des mines, Bamako, 26 mai.

Direction nationale de la géologie et des mines (DNGM). 2002. *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière. Sadiola- Morila- Yatela*, Bamako, août.

DNGM. 2003. *Rapport de suivi et de contrôle des sociétés d'exploitation minière. Situation de la société des mines de Morila SA*, Bamako, juillet.

DNGM. 2005. *Statistiques économiques sur l'industrie minière*, Sources diverses compilées par la DNGM, format CD, Bamako.

Direction nationale de la statistique et de l'informatique (DNSI). 2005. *Statistiques sur la composition du PIB malien*, Sources diverses compilées par la DNSI.

Etruscan Resources Inc. 2004. *Rapport annuel*, Windsor (Nouvelle Ecosse), Canada.

Hatcher, Pascale. 2004. « Réécrire le code minier ou redéfinir le rôle de l'État? », dans Bonnie Campbell (ed.). *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Nordic Africa Institute, Uppsala (Suède), 2004.

Keita, Seydou. 2001. *Étude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petite échelle au Mali*, No. 80, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), International Institute for Environment and Development (IIDE), août [PDF] http://www.iide.org/mmsd/mmsd_pdfs/asm_mali_fr.pdf.

L., A. 2004. « Le président Touré à Kalana: la mine d'or reprend du service », *L'Essor*, no 15187, Mali, 19 avril, [en ligne] http://www.malipages.com/presse/news_04_04/news_0018.asp.

Les amis de la terre. 2003. « La poussière c'est notre plat quotidien », septembre [en ligne] http://www.amisdelaterre.org/article.php3?id_article=677.

Maïga, Idrissa. 2005. « Ministère des Mines, de l'énergie et de l'eau - Bilan 2004, perspectives 2005 », *Le Républicain*, Bamako, 3 décembre [en ligne] http://www.malipages.com/presse/news_01_05/news_0005.asp.

Ministère des mines de l'Énergie et de l'Eau (MMEE). 1998. *Déclaration de politique minière du gouvernement du Mali*, Bamako.

MMEE. 1999. *Code minier*, Bamako.

MMEE. 2004. *Note sur le plan d'action de développement intégré (PADI) pour le fonds de développement communautaire de Sadiola*, Bamako.

MMEE. 2005. *Stratégie pour la préparation du plan d'action de développement intégré (PADI)*, Bamako.

Oxfam America, Foundation for the Development of the Sahel et Robert Moran. 2004. « Tarnished Legacy: a Social and Environmental Analysis of Mali's Syama Goldmine », *Oxfam America Research Paper*, Washington [en ligne] <http://www.oxfamamerica.org/>.

Renaud, I. et A. Mora. 2003. « Faire de l'or un levier de développement du Mali » : entrevue réalisées avec le Ministre des Mines du Mali, *Novethic*, 5 mars [en ligne] <http://www.novethic.fr/novethic/site/article/index.jsp?id=33195>.

Resolute Mining Ltd. 2006. « Development overview : Syama, » 21 août [en ligne] http://www.resolute-ltd.com.au/res_d/syama.html.

Sow, Moussa. 2005. « Mines d'or de Sadiola et Yatela : quel impact sur l'économie nationale? » *Nouvel Horizon*, 9 avril [en ligne] http://www.malipages.com/presse/news_05_05/news_0035.asp.

Général

Boohene, C. 2005. « Foreign direct investment, local direct impact », *African Agenda*, vol. 8, no 2: 10-12.

Boutin, P. (BRGM/EI2D), 2002. « Aperçu sur l'exploitation minière d'aujourd'hui », *Mineral Info* [en ligne] <http://www.mineralinfo.org/Lettres/L2002/L0204.htm>.

Commission pour l'Afrique. 2005. *Notre intérêt commun*, Londres, mars

Gouvernement de la République du Mali. 2002. *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, Document rédigé et adopté par le Gouvernement du Mali, Bamako, 29 mai.

Gouvernement du Burkina Faso. 2004. *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, Ministère de l'économie et du développement, Ouagadougou, juillet.

International Monetary Fund (IMF). 2002 « Mali Selected Issues and Statistical Annex », *FMI Rapport pays*, no 02/1, FMI, Washington D.C.

IMF. 2004. « Mali: Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility », *IMF Country Report*, No. 04/184, IMF, Washington D.C., juin.

IMF. 2005. « Burkina-Faso: Poverty Reduction Strategy Paper - Progress Report ». *IMF Country Report*, No. 05/340, IMF, Washington D.C., septembre.

IMF. 2005. « Mali Poverty Reduction Strategy Implementation Report », *IMF Country Report*, No. 05/439, IMF, Washington D.C.

IMF. 2005. « Mali poverty reduction strategy paper implementation report », *IMF Country report No. 05/439*, Washington D.C.

Marouani, Mohamed Ali et Marc Raffinot. 2004. *Perspectives on Growth and Poverty Reduction in Mali*, Document de travail DT/2004/05, Développement, Institutions & Analyses de Long terme (DIAL), Paris.

North-South Institute. 2003. « Private Foreign Investment in the poorest countries », Rodney Schmidt et Roy Culpeper, The North-South Institute, Ottawa.

Piron, Laure-Helene (ODI), Alison Evans. 2004. *Politics and the PRSP Approach: Synthesis Paper*, Working Paper 237, Overseas Development Institute, Londres, mars.

Tredway, Gareth. 2005. « Mining to Play a Key Role in World Bank Africa Plans », *MineWeb*, 20 septembre [en ligne] http://www.mineweb.net/columns/curve_ball/489480.htm.

NU Projet du Millénaire. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Genève, 2005

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2005. *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, United Nations, New York et Genève.

United Nations Development Program (UNDP). 2001. *Human Development Report*, PNUD, Genève.

UNDP. 2004. *Human Development Report*, PNUD, Genève.

UNDP. 2005. *Human Development Report*, PNUD. Geneva.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2006. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Thandika Mkandawire, Social Policy and Development Programme, Document no 23, décembre 2005 [en ligne] <http://www.unrisd.org/>.

World Bank, 2005. *Global Monitoring Report 2005. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*, World Bank, Washington D.C.

World Bank. 2005. *Proposed Fourth Structural Adjustment Credit (SAC IV) to the Republic of Mali*, World Bank, Washington D.C., 22 février.

World Bank. 2006. *Project Appraisal Document for Agricultural Diversification and Market Development Project*, Vol. 1. No. 35389-BF, The World Bank, Washington, D.C., 23 mai.

World Bank, 2006. *World Development Indicators*, Development Data Center, Washington D.C.

Dans un contexte où la réduction de la pauvreté est la toute première des priorités affichées par la Banque mondiale, certaines des politiques qui en découlent nécessitent qu'on effectue un certain arbitrage entre les objectifs de croissance économique et ceux relatifs à la réduction de la pauvreté. Cette étude démontre que les politiques de la Banque mondiale, en faisant la promotion de la privatisation du secteur cotonnier, et en favorisant l'expansion de la production aurifère au Mali et au Burkina Faso pourraient hypothéquer les efforts entrepris pour la lutte contre la pauvreté dans ces deux pays.

Même si, au Mali, et la projection est la même pour le Burkina Faso, l'industrie de l'or génère des revenus d'exportation plus importants que le coton, en comparaison avec le secteur aurifère, la filière cotonnière assure de plus importantes retombées en terme de bénéfices pour les populations pauvres. En effet, dans les deux pays, la filière cotonnière permet, à plus de cinq millions de personnes, de bénéficier d'une sécurité alimentaire renforcée, en même temps qu'elle participe à la consolidation d'autres sphères de l'économie nationale. En revanche, dans le contexte actuel, la production d'or ne permet pas d'assurer de telles contributions aux pays.

Pourtant, les plus récentes réformes entreprises sous-estiment le secteur cotonnier, valorisant plutôt une croissance du secteur minier, sans pour autant assurer l'existence d'institutions capables de vérifier, minimalement, que les communautés locales n'auront pas à subir de potentielles dégradations environnementales. Ainsi, les résultats de cette recherche révèlent la nécessité de repenser les liens entre une politique de promotion de la croissance par les exportations et les objectifs de lutte contre la pauvreté. L'étude souligne également toute l'importance pour les gouvernements nationaux de maintenir ouvert des espaces politiques de décision et d'imposer leur rythme aux stratégies de libéralisation.

**Chaire C.-A. Poissant de recherche sur
la gouvernance et l'aide au développement**

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada, H3C 3P8

www.poissant.uqam.ca
poissant@uqam.ca
ISSN : 1912-5658