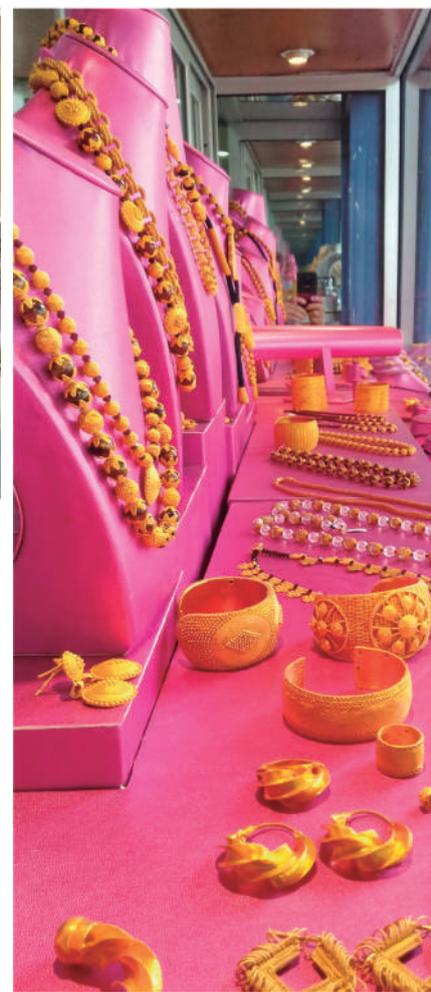


RAPPORT D'ANALYSE

Filières de Commercialisation de l'or artisanal en Afrique de l'Ouest



Une étude de la chaîne d'approvisionnement de deux régions aurifères, au Burkina Faso et au Sénégal



ALLIANCE POUR UNE
MINE RESPONSABLE

RAPPORT D'ANALYSE

Filières de Commercialisation de l'or artisanal en Afrique de l'Ouest

Une étude de la chaîne d'approvisionnement de deux régions aurifères, au Burkina Faso et au Sénégal



ALLIANCE POUR UNE
MINE RESPONSABLE

Auteurs :

Yves Bertran Alvarez: responsable du projet et coordinateur au Burkina Faso

Baptiste Coué: coordinateur de l'étude et rédacteur

Patrick Schein: expert en chaînes d'approvisionnement d'or artisanal

Avec le financement de :



Rapport réalisé dans le cadre du projet « Création d'une filière d'or équitable et réduction des émissions de mercure dans l'orpaillage en Afrique de l'Ouest », contrat n° 16002733, sur financement FFEM, GEF, ONUDI.

Version 1.0 - Octobre 2016

Les opinions exprimées dans le présent rapport ne reflètent pas celles de l'ONUDI, du FFEM, ni du GEF. Elles n'engagent que les auteurs du rapport.

Photos: ARM

Remerciements

Les auteurs remercient tout d'abord les personnes qui ont permis à ce projet d'exister : Ludovic Bernaudat (PNUE), Anne Bourdy (AFD), Michel Laval (expert indépendant), Louis Maréchal (OCDE), Mathilde Mouton (FFEM) et Ghislain Rieb (FFEM). Ils remercient également les membres locaux de l'équipe ARM, sans qui la mission n'aurait pas pu avoir les résultats attendus : Pathé Diallo au Burkina Faso, ainsi que Pape Sall et Boubacar Traoré au Sénégal.

Il faut également saluer la franche collaboration des autorités environnementales, minières, douanières et policières, au Burkina Faso comme au Sénégal, qui nous ont ouverts les portes de leurs institutions et nous ont fourni des informations clefs dans le cadre de l'étude. Nous saluons également la collaboration et la qualité des discussions avec des personnes qui travaillent au quotidien dans le secteur de la production et la commercialisation de l'or artisanal : mineurs, acheteurs, bijoutiers, grossistes, transitaires et exportateurs.

Table des Matières

Remerciements.....	1
1 Présentation générale de l'étude	3
1.1 Contexte de réalisation de l'étude.....	3
1.2 Méthodologie	4
2 Principales caractéristiques des filières commerciales de l'or artisanal	6
2.1 Caractéristiques partagées entre les deux pays.....	6
2.2 Particularités de la chaîne commerciale au Burkina Faso.....	9
2.3 Particularités de la chaîne commerciale au Sénégal.....	13
2.4 La bijouterie.....	15
3 Contexte réglementaire appliquant à la commercialisation et exportation d'or	19
3.1 Au Burkina Faso.....	19
3.2 Au Sénégal.....	21
4 Propositions pour la formalisation de la chaîne commerciale de l'or artisanal.....	23
5 Annexes.....	27
5.1 Personnes interviewées	27

Acronymes et abréviations

AEA	Autorisation d'Exploitation Artisanale
AGC	Artisanal gold Council
ANEEMAS	Agence Nationale pour l'Encadrement de l'Exploitation Minière Artisanale et Semi-mécanisée (Burkina Faso)
ARM	Alliance pour une Mines Responsable
BNAF	Brigade Nationale Anti-Fraude de l'Or (Burkina Faso)
BUMIGEB	Bureau des Mines et de la Géologie du Burkina (Burkina Faso)
CBMP	Comptoir Burkinabè des Métaux Précieux (Burkina Faso)
EES	Évaluation Environnementale Sectorielle
FCFA	Franc de la Coopération Française d'Afrique
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
LBMA	London Bullion Market Association
MAPE	Mine Artisanale et à Petite Échelle
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Économique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
PADSEM	Projet d'Appui au Développement du Secteur Minier (Burkina Faso)
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement

Filières de Commercialisation de l'or artisanal en Afrique de l'Ouest

Étude de la chaîne d'approvisionnement de deux régions aurifères au Burkina Faso et au Sénégal

1 Présentation générale de l'étude

1.1 Contexte de réalisation de l'étude

La présente étude s'inscrit dans le cadre du projet pour la « création d'une filière d'or équitable et réduction des émissions de mercure dans l'orpaillage en Afrique de l'Ouest », piloté par l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUUDI) et exécuté par l'Alliance pour une Mine Responsable (ARM) et l'Artisanal Gold Council (AGC) de 2013 à 2016.

Focalisée sur les aspects relatifs à la création d'une filière d'or équitable, ARM a mis en place une série d'activités de renforcement de capacités organisationnelles, administratives, ainsi que d'assistance technique et environnementale au bénéfice des groupements miniers accompagnés par le projet au Burkina Faso et au Sénégal. Ces derniers ont montré de nets progrès sur les aspects précédemment cités et s'orientent vers une production plus responsable.

Pour aboutir à la mise en place d'une chaîne d'approvisionnement en or équitable, le respect du standard de certification Fairmined en termes de conditions sociales et environnementales ne suffit pas. La capacité à suivre la production et la commercialisation de la production du site minier jusqu'au consommateur final demeurent les conditions *sine qua non* pour faire exister cette filière particulière. En effet, la traçabilité est au cœur des chaînes d'approvisionnement des produits issus du commerce équitable et permet d'établir un lien direct entre le consommateur et le producteur. Dans le cadre de l'évolution du commerce international, la traçabilité de l'or devient la norme requise. Ainsi, les standards requis par le marché de l'or de Londres (LBMA) ou les exigences de la loi Dodd-Franck aux Etats-Unis d'Amérique ou celle de l'Union Européenne sur les minéraux de conflit deviennent progressivement la norme du marché de l'or.

En plus d'appuyer les organisations minières, le projet prévoyait l'étude de certains aspects des politiques publiques pouvant améliorer la formalisation du secteur des Mines Artisanales et à Petite Échelle (MAPE). Après consultation des autorités minières des pays concernés, il a été convenu qu'un travail sur la chaîne commerciale de l'or serait utile à l'administration tout autant qu'au projet, en l'orientant plus particulièrement sur les questions suivantes :

- Comment est organisée la filière de commercialisation de l'or artisanal aujourd'hui ?
- Quelles sont ses principales routes et acteurs ?
- Quelles sont les filières possibles les plus directes pour l'exportation d'un or certifié ?
- Quelles sont les difficultés et barrières pour un groupement s'il souhaite exporter directement sa production ?
- Est-il possible d'identifier des acteurs dans la filière existante prêts à s'impliquer dans la commercialisation d'un or certifié ?
- Quels sont les leviers possibles d'actions pour l'administration souhaitant réduire la part actuelle du marché informel ?

1.2 Méthodologie

Pour mener à bien cette étude, il a été fait appel à l'expertise de M. Patrick Schein, spécialiste des chaînes d'approvisionnement, qui plus est acteur engagé dans les filières commerciales éthiques à travers sa profession de négociant-affineur de métaux précieux. M. Schein s'est rendu au Burkina Faso et au Sénégal, accompagné de MM. Yves Bertran et Baptiste Coué, membres de l'équipe projet, pour réaliser les entrevues et observations nécessaires à la compréhension de la chaîne d'approvisionnement actuelle et des opportunités qui pouvaient exister pour la mise en place d'une filière éthique.

Les travaux de terrain ont été conduits en 2016, entre le 29 mai et le 3 juin au Burkina Faso, et entre le 5 et le 9 juin au Sénégal, soit avant l'arrivée de la période de pluies et l'arrêt saisonnier de l'activité minière artisanale dans les deux pays. Au Burkina Faso comme au Sénégal, il a été procédé à des rencontres dans la capitale et dans la région minière des sites pilotes les plus avancés en termes d'organisation et adoption de bonnes pratiques (Figure 1). Au Sénégal, des entrevues ont été effectuées à Dakar, à Kédougou, capitale de la région minière, et à Bantaco, site pilote du projet. Au Burkina Faso, l'équipe en charge de l'étude a conduit des interviews à Ouagadougou et s'est rendue dans la zone de Gombélé Dougou, site pilote du projet, et à Bobo-Dioulasso, sa capitale régionale. Les entretiens ont commencé par la zone minière dans les deux pays, l'idée étant de remonter la filière à travers une approche ascendante. Les rencontres ont été facilitées par l'équipe projet qui jouissait d'une connaissance de plus de trois ans du terrain et donc des principaux acteurs du sous-secteur de la mine artisanale et institutions en charge de son accompagnement et encadrement.



Figure 1 : carte d'ensemble montrant la position des sites pilotes étudiés dans le cadre de l'identification des filières commerciales.

Ci-dessous est présentée une liste des principales catégories d'acteurs rencontrés lors de la mission de terrain dans chacun des deux pays :

- Organisations minières et leurs représentants ;
- Mineurs sur les sites artisanaux ;
- Acheteurs sur site ;
- Intermédiaires dans la région minière ;
- Acheteurs-exportateurs ;
- Bijoutiers ;
- Laboratoires d'État ;
- Institutions minières ;
- Institutions monétaires et financières ;
- Transitaires ;
- Douanes.

Le détail des personnes interviewées se trouve en annexe 5. Ces rencontres ont permis à l'équipe sur place de comprendre à la fois les réalités et enjeux du terrain mais aussi le cadre, tant réglementaire que logistique, dans lequel ceux-ci s'inscrivent.

Cette étude, qui s'articule autour de trois axes principaux, présente, dans un premier temps, les principaux traits de la filière commerciale telle qu'elle fonctionne actuellement au Burkina Faso et au Sénégal, et cherchera à analyser en détail les leviers économiques, sociaux et fiscaux qui contribuent à la situation actuelle. Dans une deuxième partie, l'étude cherche à mettre l'accent sur le contexte réglementaire, ses mécanismes incitatifs et contraignants, afin de comprendre dans quelle mesure celui-ci pourrait expliquer la situation qui prévaut aujourd'hui sur le terrain. Enfin, la troisième partie se centrera sur la formulation de propositions pour une meilleure appréhension et gestion de la chaîne commerciale de l'or artisanal dans les deux pays.

2 Principales caractéristiques des filières commerciales de l'or artisanal

2.1 Caractéristiques partagées entre les deux pays

Lorsque l'on s'intéresse à la filière commerciale de l'or en Afrique de l'Ouest, un constat semble s'imposer d'emblée : le caractère universellement informel de celle-ci, lequel a pour corollaire l'absence de données tangibles et officielles et, donc, de référence sur laquelle se baser pour la définition d'interventions publiques adaptées. Pour comprendre le fonctionnement de la filière, il convient donc de remonter à ses origines, au niveau des sites et du premier vendeur, le mineur ou le groupement minier.

Au niveau des sites miniers, le traitement du minerai peut être centralisé au niveau du groupement minier, au niveau de groupes de travail, ou bien être disséminé au niveau de chaque mineur. Ainsi, sur le site de Bantaco, au Sénégal, les mineurs artisanaux se répartissent le minerai extrait après avoir accumulé une certaine quantité pendant quinze jours à un mois, et chacun va traiter de son côté la part de minerai qui lui incombe pour en extraire l'or. Lors de périodes de forte production, la répartition peut se faire chaque fin de semaine, les mineurs travaillant 5 jours par semaine. Dans le cas où le puits n'en est pas encore à sa production maximale, les mineurs reçoivent chaque semaine l'équivalent de leur « dépense », c'est-à-dire quelques pierres ou pelletées de minerais qui leur permettront de subvenir aux besoins de la famille jusqu'à la répartition du minerai accumulé. Par conséquent, la vente comme le traitement, se trouvent disséminés entre la multitude des mineurs. Chacun vend alors généralement au plus offrant des acheteurs qui se trouvent dans le village minier, ou dans un village ou une ville alentour.

Un premier facteur à prendre en compte dans la chaîne commerciale est le fait que les premiers acheteurs, bien souvent, se trouvent donc au plus près des mineurs, sur le site même ou dans le village minier. Le mineur n'a donc pas besoin de se déplacer et d'assumer le risque lié au transport de l'or qu'il a obtenu. La proximité avec les acheteurs facilite une dynamique de vente immédiate aussitôt réalisée la séparation de l'or.

L'activité minière, par-delà les mythes qu'elle véhicule et laissent penser qu'il s'agit d'un Saint Graal pour tous, demeure une activité de subsistance pour la majorité des personnes qui la pratiquent, depuis le creuseur jusqu'au premier acheteur. Certaines catégories de personnes, notamment les « propriétaires de site », « chefs de puits » et autres « chefs de sécurité » sur le site s'en sortent souvent mieux que les creuseurs, du fait de l'organisation même du travail et de la répartition des fruits de celui-ci.

Si ces derniers se caractériseront par une meilleure capacité à attendre et à accumuler, les premiers, qui pratiquent la mine de subsistance, préféreront vendre aussitôt, par petites quantités. L'existence d'un système d'acheteurs locaux se justifie donc par le fait que la majorité des vendeurs en début de chaîne commerce des petites quantités qui ne justifient pas un déplacement dans une grande ville pour tirer un meilleur prix, du fait notamment du coût, du temps passé, et du risque que cela implique. Par ailleurs, en vendant localement, le mineur peut retourner à ce qu'il sait mieux faire : extraire du minerai et en isoler l'or. Il est important de préciser qu'un mineur a mieux à gagner à retourner à son labeur d'extraction plutôt que d'aller vendre son or un peu plus cher en ville où il risque de perdre une

journée de production pour récupérer quelques francs supplémentaires. L'écosystème de l'acheteur sur site est le même que pour les sociétés industrialisées, à savoir que l'acteur économique se concentre sur son savoir-faire et sous-traite, à un coût raisonnable, toutes les activités dites « non stratégiques » générant du coup un écosystème gravitant autour de l'extraction minière.

Au Burkina Faso comme au Sénégal, ces négociants locaux achètent généralement l'or aux mineurs à partir du dixième de gramme, à un prix pour l'or contenu pouvant aller de 83 à 94% du prix défini par le marché de référence à Londres, le LBMA (London Bullion Market Association), communément appelé « fixing de Londres », selon les quantités et les sites. Même si elles s'exécutent entre un vendeur d'or et un acheteur qui commercent ensemble souvent depuis plusieurs années, les transactions tout au long de la chaîne demeurent pour la plupart informelles dans le sens où elles ne donnent lieu à aucun accord d'achat-vente écrit ou autre processus traçable, ce qui donne une apparence volatile et insaisissable à la filière, comme souvent dans le monde de l'or. Le système de pesée peut même se faire, comme c'est le cas au Burkina Faso, avec des unités différentes du système international (SI), souvent à base d'anciennes pièces de monnaies¹.

Au Sénégal, la mine artisanale produirait entre 2,3 et 6,7 tonnes d'or par an, avec une moyenne à 4,5 t/an² ; or, selon les chiffres de la Direction des Douanes, une seule tonne d'or serait officiellement exportée, mine industrielle – production de Sabodala Gold Operations – mise à part. La production estimée par Anthony Persaud est à comparer avec les résultats d'enquêtes du projet PASMI (2007-2010)³, dont les résultats montraient qu'au moins 8500 à 9000 personnes travaillaient simultanément sur des exploitations minières, avec une production minimale de 120 à 140 g/an, donnant ainsi une production minimale de 1,2 t/an. Si l'on considère que l'activité a cru régulièrement de 10% sur la période, on obtient une production minimale de 2,4 t/an, ce qui corrobore les estimations de Persaud. Une estimation globale, produite par Seccatore et al. (2014)⁴ propose une production de 0,3 t/an pour une population de mineurs de 15 000 personnes.

Ces résultats contradictoires sont établis à partir d'une modélisation qui prend comme base une production moyenne annuelle par mineur de 20 g, ce qui paraît très faible au regard des constats effectués sur le terrain par de nombreuses études. En revanche si l'on reprend le modèle avec une production annuelle de 140 g, on obtient une production de 2 t pour le Sénégal, du même ordre de grandeur que les estimations basées sur des mesures locales. Cette production estimative est à comparer à la production industrielle actuelle, qui se situe à 6,4 t pour 2015⁵.

¹ L'« engros » est universellement utilisé, il s'agit d'une ancienne pièce de monnaie de 25 francs CFA, d'un poids de 6 g.

² Persaud, A., 2008. Mercury use and the socio-economic significance of artisanal and small-scale gold (ASGM) mining in Senegal: a mixed-methods approach to understanding ASGM, mémoire de Masters of Arts, York University.

³ Heemskerk, M. et Bertran-Alvarez, Y., 2008. Rapport de la campagne d'enquêtes 2007-2008 sur les sites d'orpaillage dans la région de Kédougou, Sénégal, Projet d'Appui au Secteur Minier (PASMI), Projekt-Consult GmbH.

⁴ Seccatore, J., Veiga, M., Origliasso, C., Marin, T., and Tomi, G. D., 2014. An estimation of the artisanal small-scale production of gold in the world. *Science of the Total Environment*, 496, 662–667.

⁵ ONUDI, 2016. Programme de développement de la compétitivité des PME et du secteur privé dans la région de Kédougou, Document de restitution.

Au Burkina Faso, les estimations récentes de production d'or ont été réalisées dans le cadre d'estimations d'émissions de mercure⁶ ou lors de l'évaluation environnementale sectorielle (EES) effectuée dans le cadre du projet d'appui PADSEM⁷. Les chiffres obtenus par le PNUD donnent plus de 32 t/an sans toutefois justifier certains paramètres, tandis que la discussion réalisée dans le cadre de l'EES fait apparaître une cohérence de vue entre les estimations précédentes et une production actuelle d'environ 20 t/an d'or artisanal. Le récent rapport de la Commission d'Enquête Parlementaire sur le secteur minier⁸ mentionne une production d'or artisanal non déclarée située entre 15 et 30 t/an, avec une valeur médiane de 22,5 t/an, ce qui entre dans une fourchette compatible avec les estimations effectuées par ailleurs. Or, la Brigade Nationale Anti-Fraude de l'Or (BNAF) n'a enregistré en 2015 aucune exportation d'or artisanal officielle.

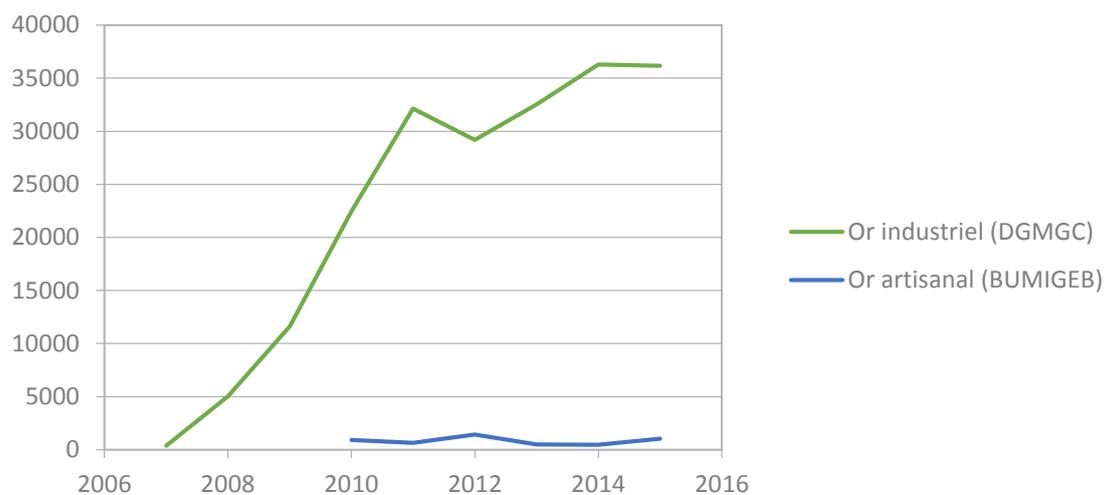


Figure 2 : données d'exportation burkinabè d'après les statistiques officielles d'exportation pour l'or industriel (DGMGC) et les données officielles de titrage d'or pour l'or artisanal (BUMIGEB). Les données sont en kilogrammes d'or.

De son côté, le Bureau des Mines et de la Géologie du Burkina (BUMIGEB) aurait seulement procédé au titrage d'environ une tonne d'or (voir données en Figure 3). Ces résultats reflètent l'effritement des données enregistrées officiellement depuis les années 80, comme le montrent les productions enregistrées par le Comptoir Burkinabè des Métaux Précieux (CBMP) en Figure 3, organe étatique chargé de l'achat de l'or artisanal jusqu'à l'aube des années 2000, avant la libéralisation du secteur. Outre le fait que la production artisanale d'or soit loin d'être négligeable face à la production industrielle, ces chiffres mettent en évidence la présence d'un flux d'exportation de contrebande très majoritaire dans les deux pays, qui constitue de fait la filière principale. Dans les deux développements suivants, nous nous attachons donc à décrire le chemin que suit cet or invisible, tant au Burkina Faso qu'au Sénégal.

⁶ AMAP/UNEP, 2013. Technical Background Report for the Global Mercury Assessment 2013. Arctic Monitoring and Assessment Programme, Oslo, Norway/UNEP Chemicals Branch, Geneva, Switzerland, 263 pp.

⁷ PADSEM, 2014. Évaluation Environnementale et Sociale du Secteur Minier. État des lieux, Land Ressources.

⁸ Assemblée Nationale, 2016. Rapport Général de la Commission d'Enquête Parlementaire sur la gestion des titres miniers et la responsabilité sociale des entreprises minières, septembre 2016.

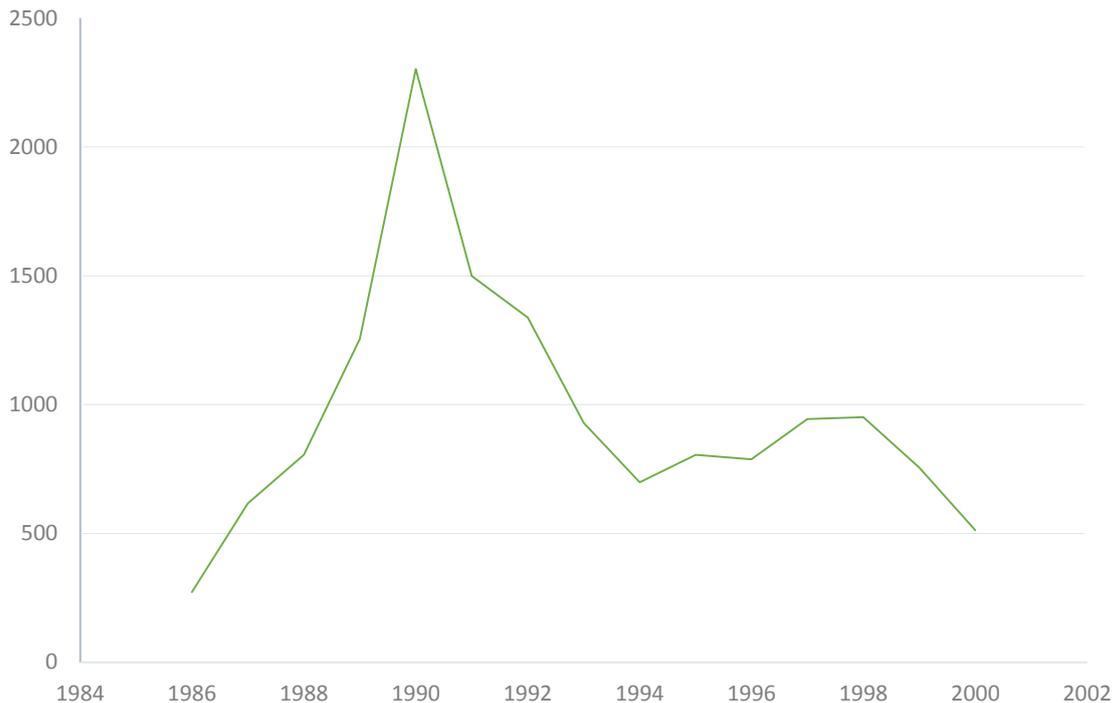


Figure 3 : données de collecte d'or burkinabè en kg enregistrées par le CBMP pour la période 1986 à 2000.

2.2 Particularités de la chaîne commerciale au Burkina Faso

Dans la région du Sud-Ouest du Burkina Faso, zone minière étudiée où se situe le site de Gombélé Dougou, la chaîne commerciale se poursuit avec la vente de l'or à un second intermédiaire, le négociant régional. Le négociant local, qui achète son or aux mineurs par décigrammes, peut accumuler de 50 à 100 grammes d'or (Figure 4) avant de revendre celui-ci en gros au négociant régional. Il effectue souvent lui-même une première fusion, avec des pertes en poids de 5% à 8% constituées d'impuretés, pour former des lots de plusieurs dizaines de grammes, ce qui lui permet d'obtenir un meilleur prix à la revente. Les acheteurs locaux sont souvent non déclarés lorsqu'ils travaillent isolément et se financent généralement sur fonds propres. La teneur en or est évaluée visuellement sur le terrain, puis mesurée à la maison par densitométrie, sur la base d'une formule prédéterminée. Il arrive bien souvent que les négociants locaux soient mandatés dans les sites miniers par un négociant régional qui s'assure ainsi la captation de la collecte en échange d'un pourcentage sur les quantités collectées tout en fournissant, dans quelques cas, une avance sur le fonds de roulement nécessaire à la collecte.



Figure 4 : stock courant d'un acheteur local basé à Gombélé Dougou, actif sur le site et sur des sites voisins. Environ 180 g d'or brut.

L'acheteur est alors souvent déclaré sous couvert du négociant régional⁹. Ainsi, si l'acheteur local obtient l'or au détail à un prix maximum de l'or contenu de 93 à 94%¹⁰ du cours mondial auprès des mineurs, le négociant régional lui rachètera en gros à un prix équivalent à 97 ou 98% du prix LBMA.

Le négociant de la région Sud-ouest, une fois engrangé une certaine quantité d'or – plusieurs centaines de grammes généralement – se rend dans la capitale, Ouagadougou, pour le négocier à environ 99,2 à 99,5% du prix LBMA (voir schéma global en Figure 5). L'acheteur qui en fera l'acquisition à Ouagadougou exportera ensuite cet or, une fois plusieurs kilogrammes d'or réunis, à l'étranger. Deux possibilités s'offrent alors à lui :

- Exporter légalement l'or en soumettant sa marchandise à une taxe à l'export s'élevant à 1,75% de la valeur LBMA du produit ainsi qu'à des frais de titrage auprès du laboratoire d'État de 0,2%. Au total, le coût pour exporter s'élèverait à près de 2% de la valeur de la marchandise, sur la base du prix LBMA au moment de l'étude, soit fin mai 2016. Dans la mesure où il achète l'or à un cours élevé (au-dessus des 99%), le négociant national devrait, pour être gagnant, vendre son or à l'export à un prix supérieur au cours mondial, ce qui est peu probable.
- Aller vendre clandestinement son or dans un pays frontalier où le prix d'achat se situera en-dessous du prix mondial, à 97-98% du prix LBMA selon nos estimations, mais au gré d'une transaction où le vendeur n'aura pas à payer de taxe officielle. Si l'on s'en arrête aux prix d'achat (99,2-99,5%) et de vente (97-98%) par rapport à la valeur LBMA, on est amené à penser que le négociant est perdant avant même de prendre en compte le coût de la contrebande. Pour comprendre ici la logique économique, il faut considérer l'or dans son rôle de monnaie.

⁹ Interview de S. H., acheteur local, le 31/05/16.

¹⁰ Les pourcentages sont calculés sur la base des cours de l'or cotés sur le LBMA prévalant pendant l'étude de terrain et s'applique à l'or contenu.

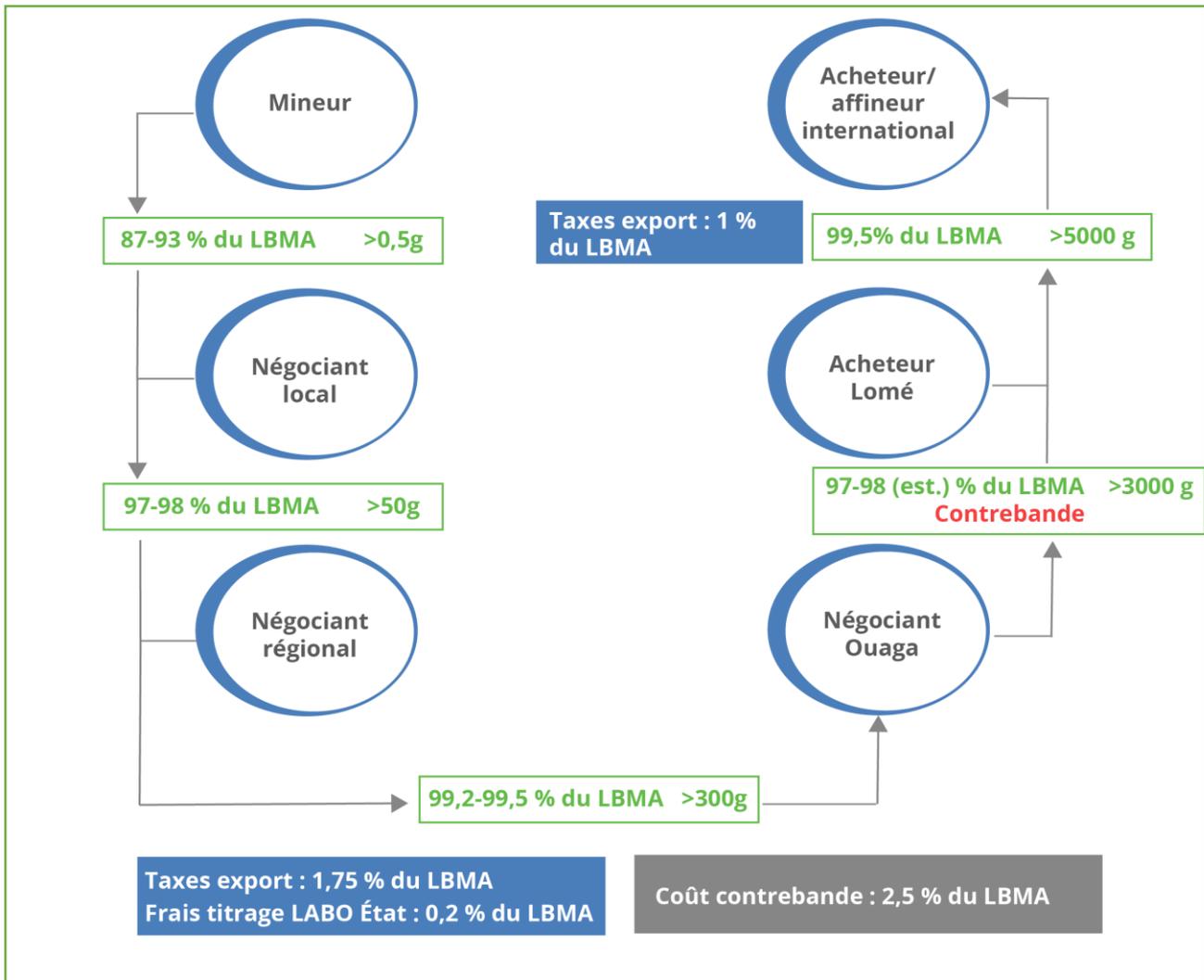


Figure 5 : schéma de la filière de l'or artisanal produit au Burkina Faso. Les quantités minimales des lots sont indiquées à chaque étape (en grammes)



L'or est un moyen d'échange internationalement reconnu et accepté, notamment chez les commerçants ouest-africains, qui permet de diminuer ou éviter les droits de douane perçus à l'importation de marchandises. Depuis les temps du haut Moyen-Âge, l'or a servi de matière d'échange avec l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. Selon l'OCDE¹¹, l'or sert aussi comme monnaie d'échange dans d'autres pays ouest-africains tels que le Ghana et le Liberia, permettant aux agents économiques de se passer des circuits officiels bancaires et de change. Ainsi, un commerçant qui désire acquérir des marchandises en grandes quantités dans un autre pays peut se servir de l'or comme un moyen de paiement. En étant transporté en contrebande, le métal précieux échappe à toute imposition. En le vendant dans un pays frontalier, le commerçant réussit à localiser des devises à l'étranger, lesquelles lui permettront d'y acquérir puis d'importer des marchandises en les déclarant à des prix moindres ou en les faisant passer en contrebande (Figure 6).

Figure 6 : Ceinture de contrebande d'or dans laquelle peuvent être cachés jusqu'à 6 kg d'or, soit jusqu'à environ 200 000 euros.

Si le commerçant perd donc jusqu'à 2,5% du prix LBMA en vendant son or dans un pays frontalier, il y gagne fiscalement. C'est principalement pour cette raison que l'or

de Gombélé Dougou, et plus généralement l'or burkinabè, après être passé par Ouagadougou, finit par franchir la frontière pour être vendu en majorité sur le marché togolais et dans une moindre mesure sur le marché nigérien ou ghanéen. L'or joue son rôle premier de monnaie, monnaie non traçable car c'est un métal pouvant être fondu et titré par densimétrie très facilement. Un simple chalumeau du commerce et une balance au centigramme suffisent. La route de l'or vers le Togo est confirmée par les statistiques d'exportation, par des travaux récents effectués par l'OCDE¹², notamment car ce pays constitue une place d'achat à des prix plus élevés qu'au Liberia, ainsi que par le rapport récent de l'ONG « La Déclaration de Berne »¹³. Le schéma de la Figure 7 synthétise les différentes routes commerciales de l'or produit au Burkina Faso. Aux dires du tout récemment nommé Directeur de l'ANEEMAS, la nouvelle agence chargée d'encadrer le secteur MAPE, l'évolution récente de la fiscalité en Côte d'Ivoire, vers un abaissement des taxes, pourrait attirer également une part importante du flux d'or burkinabè.

¹¹ Louis Maréchal, communication personnelle.

¹² *Ibid.*

¹³ « Un filon en or » - La déclaration de Berne – Septembre 2015 - www.ladb.ch/matierespremieres

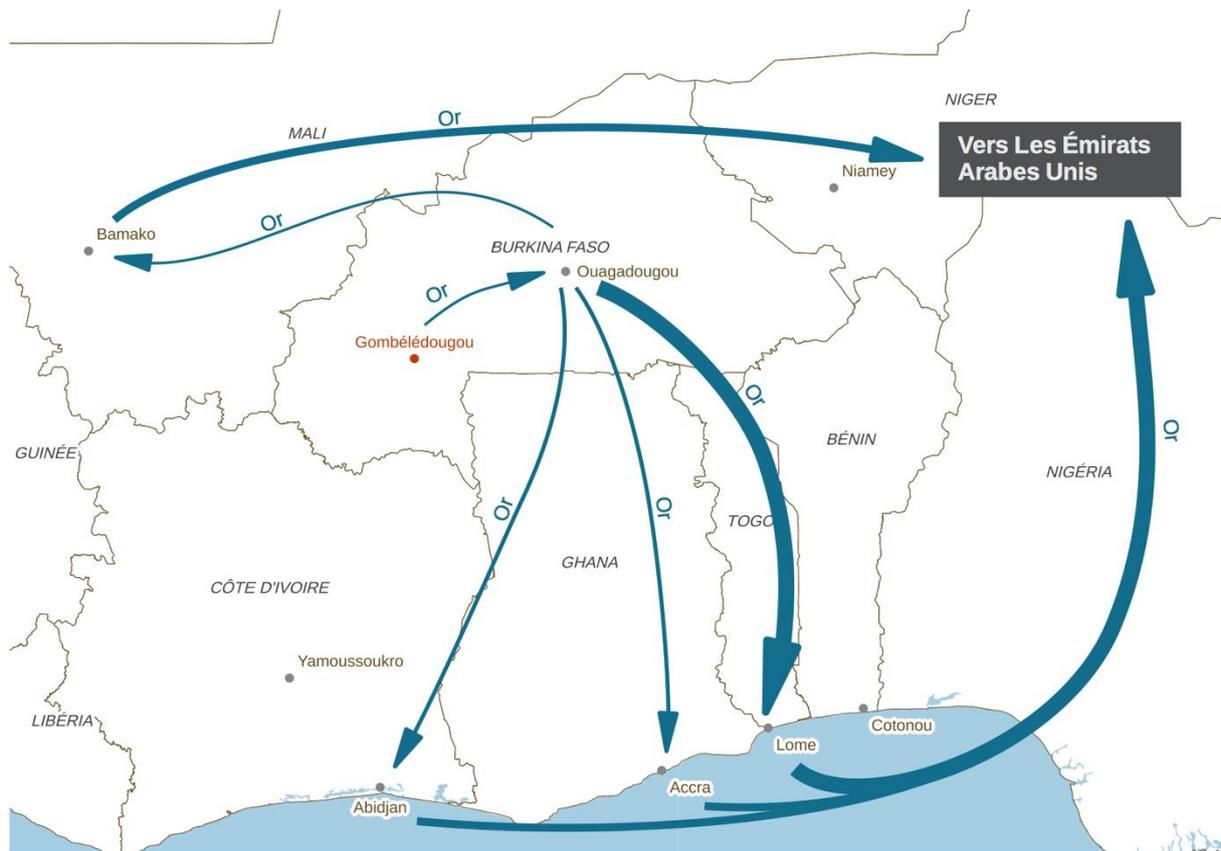


Figure 7 : Flux d'or artisanal depuis le Burkina Faso dans les filières commerciales. L'épaisseur des flèches indique la proportion estimée relative des filières.

2.3 Particularités de la chaîne commerciale au Sénégal

Au Sénégal, de la même façon qu'au Burkina Faso, le premier acheteur, résidant dans le village minier, est souvent le représentant local d'un négociant plus grand, qui finance et mandate des acheteurs parfois sur plusieurs sites miniers de la région. La situation extrême orientale de la région minière de Kédougou, sa distance physique et logistique avec la capitale Dakar (douze heures de véhicule et aucune liaison régulière en avion), et sa position doublement frontalière, sont autant de facteurs qui favorisent le passage de l'or en contrebande vers le Mali et, dans une bien moindre mesure, vers la Guinée. À ces facteurs logistiques s'ajoute le fait que les acheteurs maliens, majoritairement bambaras, sont du même groupe ethnique que les malinkés qui dirigent et encadrent l'exploitation artisanale au Sénégal. Cette proximité se vit même dans les relations familiales, de nombreux clans ayant des parents proches de l'autre côté de la rivière Falémé, qui sert de frontière entre les deux pays.

Si la majorité des acheteurs locaux travaillent ainsi pour des négociants maliens, il convient de ne pas négliger l'existence d'un réseau d'intermédiaires sénégalais qui fournissent des négociants de Dakar (voir schéma de la filière en Figure 8). Cependant, les multiples barrières que rencontrent ces acheteurs qui souhaitent vendre leur or à Dakar empêchent le développement d'une filière plus conséquente. Il est souvent plus risqué pour un négociant de transporter son or jusqu'à Dakar par la route que de le passer en contrebande au Mali par les pistes de brousse et où des relais plus importants se chargeront

d'acheminer de la marchandise à partir de Kéniéba (commune malienne frontalière du Sénégal) jusqu'à Bamako où il sera ensuite exporté.

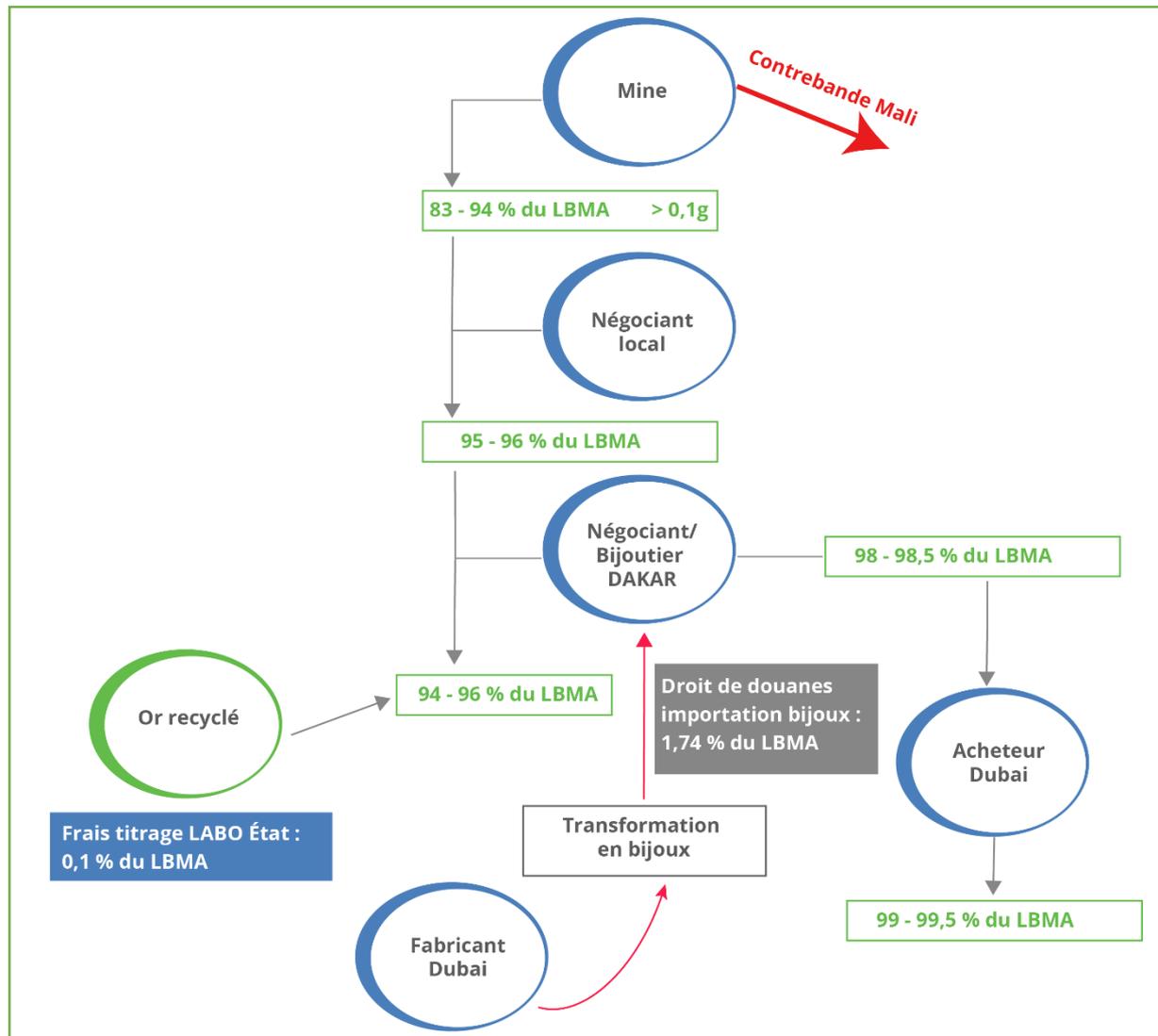


Figure 8 : schéma du flux de l'or artisanal au Sénégal.

Nombre de négociants sénégalais parlent ainsi de « tracasseries » permanentes sur le trajet entre Kédougou et Dakar. La Douane exigerait des commerçants d'or un titrage accompagné d'un document attestant le commerçant de son droit de transporter l'or, voire une facture avec un titrage. Or, à ce jour, la grande majorité des transactions demeure informelle notamment du fait qu'une entrée dans le processus formel obligerait les groupements miniers artisanaux à payer une taxe sur la production sur la totalité de l'or déclaré. Dès lors, les négociants souhaitant sortir l'or des sites miniers pour le conduire sur Dakar, même s'ils ont un document attestant de leur titre d'acheteurs d'or, se voient parfois confisquer la marchandise du fait qu'ils ne peuvent produire aucun document confirmant la traçabilité (nom du vendeur, quantité, etc.) du produit qu'ils transportent. La fiscalité minière, même faible (la taxe sur la production est de 3% de la valeur au premier achat) est un puissant vecteur d'informalité, en particulier dans les régions où l'État est très peu présent.

Concernant les prix d'achat et revente, ils évoluent le long de la filière de commercialisation. Selon le site minier et le pouvoir de négociation du mineur, le prix d'achat par le négociant local peut varier entre 83 et 94% du prix LBMA pour des quantités généralement comprises entre un dixième de

gramme et quelques grammes. L'acheteur local, s'il représente un négociant malien, cherchera à exporter son or en contrebande vers la frontière. S'il a l'habitude de travailler avec la filière sénégalaise, le négociant local transportera son or vers la région de Dakar.

Le transfert vers Dakar n'est pas forcément direct depuis le site minier. Il existe en effet plusieurs modèles d'achats-reventes depuis la région de Kédougou vers la capitale Dakar. Le modèle le plus simple est, certes, celui où un acheteur local basé sur un site minier rassemble quelques dizaines de grammes et se rend à Dakar régulièrement – tous les quinze jours ou une fois par mois – pour le revendre à un négociant de la capitale. Cependant, il est aussi commun d'avoir à faire à des systèmes où un acheteur régional basé dans la ville de Kédougou – un bijoutier par exemple –, rattaché à une série de collecteurs dans les différents sites miniers, réunit quelques centaines de grammes avant de revendre l'or à un acheteur en gros ou directement à Kédougou – à des acheteurs de la capitale qui se déplacent une fois par mois ou par trimestre à Kédougou-, ou bien dans la région de Dakar. L'intermédiaire entre le premier acheteur au niveau de la mine et le négociant national de Dakar, pourra acheter l'or au détail à environ 95-96% du prix LBMA et le revendre en gros entre 98 et 98,5% au négociant de Dakar.



2.4 La bijouterie

Il est important d'ouvrir ici une parenthèse sur la spécificité du marché de l'or au Sénégal. Le Sénégal est un pays de haute tradition bijoutière. Le métier de bijoutier constitue un héritage tel au Sénégal qu'il fait partie des métiers de caste, comme nombre de métiers manuels – tailleurs ou cordonniers par exemple. Ainsi, depuis des générations, plusieurs grandes familles de noms Lam, Niang, Thiam (Figure 9), ou encore Niass dominant le secteur de la bijouterie du Sénégal, avec quelques places historiquement fortes comme le marché Tilène à Dakar (Figure 10), ou encore les ateliers de Pikine.

Figure 9 : enseigne de bijoutier dans le quartier de la Médina à Dakar.



Figure 10 : vue des bijoutiers du marché de gros de Tilène à Dakar.

La plupart de ces bijoutiers s'approvisionnaient traditionnellement en or provenant du Mali ou de Guinée, voire plus lointain encore. Le recyclage, c'est-à-dire l'achat ou échange, par le bijoutier, de bijoux usagés de ses clients, constitue une autre source d'approvisionnement importante étant donné que les bijoux en or étaient jusqu'à présent autant une parure traditionnelle, particulièrement pour les femmes sénégalaises, qu'une garantie d'épargne.

Le développement de la production sénégalaise, et l'augmentation des prix de l'or sur le marché, et donc des bijoux, ont fait évoluer la donne au tournant des années 2010. Pour être traditionnelle, la production sénégalaise se caractérise par des bijoux en or massif relativement lourds comparés aux bijoux produits de façon industrielle (Figure 11). Dès lors, pour un même motif, un bijou artisanal contiendra nécessairement plus d'or, ce qui le rendra comparativement plus cher qu'un bijou produit par l'industrie. Selon les bijoutiers sénégalais,

avec l'augmentation des prix de l'or, les femmes sénégalaises ont commencé à se détourner peu à peu des bijoux en or massif qui caractérisaient la bijouterie sénégalaise pour adopter des bijoux plus industriels ou creux, moins lourds et donc moins onéreux¹⁴.

La bijouterie sénégalaise n'a pas su s'adapter à ce tournant, et très vite ce sont les bijoux importés de Dubaï ou d'Italie qui se sont imposés. Si certains bijoutiers persistent dans la fabrication artisanale de bijoux en or traditionnels pour un marché de niche, la majorité des bijoutiers ne sont désormais que des négociants, en témoigne le marché Tilène où, aujourd'hui, la quasi-totalité des bijoux proposés proviennent de Dubaï, d'après les affirmations des vendeurs du marché. L'artisan bijoutier s'est donc, dans la plupart des cas, converti en un importateur de bijoux, soit directement pour le compte de bijoutiers importants, soit indirectement pour d'autres, notamment à travers le marché Tilène. Le bijoutier récupère ainsi de l'or recyclé à un prix de 94 à 96% du prix LBMA, or qu'il exporte ensuite temporairement à Dubaï sous la forme de déchets et qu'il échange contre des bijoux 18 et 21 carats.

¹⁴ Interview de Abdoulaye LAM, Bijoutier, le 08/06/16.

Avec l'essor de la production d'or artisanal sénégalais depuis une dizaine d'années, les bijoutiers ont commencé à s'alimenter auprès des orpailleurs nationaux. Si cette dynamique aurait pu laisser penser à la mise sur pied d'une chaîne d'approvisionnement et création de bijoux 100% nationale, il semble que la majorité des bijoutiers qui achètent l'or sénégalais le mêlent à l'or de récupération pour le fondre et l'exporter à Dubaï. C'est ainsi qu'une partie des bijoutiers sénégalais, qui étaient jusqu'à présent des artisans-bijoutiers et donc les consommateurs finaux de l'or brut ou semi-transformé de la sous-région, se sont convertis en intermédiaires de la chaîne de commercialisation de l'or artisanal sénégalais. À noter que les négociants qui exportent l'or artisanal peuvent facilement le fondre avec



l'or de récupération et déclarer l'ensemble comme du recyclé, ce qui leur permet de s'affranchir des taxes applicables à l'or minier. L'augmentation de volume d'or exporté via la filière artisanale sénégalaise pourrait permettre l'accroissement du commerce d'import de bijoux industriels.

En 2015, environ 700 kg d'or fin ont été exportés pour « perfectionnement actif », sous couvert d'or recyclé, essentiellement vers Dubaï. Si la part d'or artisanal provenant de la région de Kédougou injecté dans cette filière demeure actuellement minoritaire, elle pourrait bien croître dans les années à venir, au vu des comptoirs d'achat créés par la filière bijoutière sénégalaise à Kédougou, capitale de la région de production. Selon notre analyse, cette concurrence sénégalaise à la filière malienne ne signifierait pas nécessairement un renouveau de l'artisanat du bijou ouest-africain traditionnel, dont les standards ne correspondent pas nécessairement aux tendances actuelles. Le symbole du bijou-valeur semble faire partie d'une niche tendant vers la bijouterie de luxe, et peu nombreux sont aujourd'hui les bijoutiers sénégalais traditionnels produisant encore des ouvrages en or massif ou en or 24 carats.

Figure 11 : bijoux traditionnels en or fin (24 ct).

Le secteur bijoutier recherche plutôt à optimiser le rendement de la filière export-import, d'autant que les droits de douanes de la bijouterie réimportée au titre du perfectionnement actif sont de 300 FCFA/g (0,46 €/g) pour une valeur de 26,5 €/g du bijou, soit 1,74% de taxe à l'importation, ce qui est extrêmement avantageux. La législation actuelle et l'infiltration de l'or artisanal dans la filière semblent être les moteurs de la tendance actuelle du secteur commercial à Dakar. Les flux d'or artisanal sont schématisés dans la Figure 12.



Figure 12 : schéma des flux d'or artisanal provenant de la région de Kédougou dans les filières commerciales. L'épaisseur des flèches indique la proportion estimée relative des flux.

3 Contexte réglementaire appliquant à la commercialisation et exportation d'or

Au vu de l'analyse ci-dessus, pour bien comprendre les leviers majeurs de la chaîne commerciale de l'or artisanal dans les deux pays, il est important de s'attacher aux facteurs réglementaires qui encadrent la commercialisation et l'exportation de l'or, dans la mesure où ceux-ci peuvent constituer des freins ou des incitations aux pratiques courantes et à la dynamique de formalisation de la filière

3.1 Au Burkina Faso

Si la plupart de l'or artisanal échappe au secteur formel au Burkina Faso, il existe pourtant une filière légale que les artisans miniers devraient emprunter pour commercialiser leur or. Le pays ne compte ainsi pas moins de 67 comptoirs enregistrés conformément à la réglementation actuelle¹⁵. Cependant, selon la BNAF¹⁶, qui s'appuie sur les déclarations trimestrielles des comptoirs (obligatoires au titre de l'article 6 du décret 2006-629), seulement dix déclareraient des volumes d'achat-vente d'or, preuve que la formalisation peine à s'imposer.

Les artisans miniers, les orpailleurs individuels tout autant que les détenteurs d'autorisations d'exploitation artisanale, sont pourtant tenus, en vertu de l'article 4 du même décret (note 15), de céder leurs produits aux comptoirs d'achat et d'exportation agréés. Les comptoirs, en plus de l'obligation de tenir des registres d'achat-vente (art. 6), doivent transformer l'or en pièces, lingots ou barres, et procéder à son titrage officiel par le BUMIGEB (art. 7). Autrement dit, ils ne peuvent être de simples intermédiaires qui revendraient l'or dans un état similaire à celui dans lequel il a été acquis.

L'arrêté interministériel 090001¹⁷ apporte d'autres précisions sur les comptoirs notamment sur les modalités d'ouverture. L'agrément de comptoir est délivré par arrêté interministériel¹⁸ pour une durée de trois ans renouvelables (art. 5), et a un coût de trois millions de Francs CFA (art. 7). Le détenteur d'agrément doit tenir un registre de l'ensemble de ses représentants et agents chargés des achats (art. 10) et doit nécessairement réaliser ses transactions en Francs CFA (art. 8). L'artisan minier doit, quant à lui, s'acquitter d'une redevance de 5% sur l'or produit, après une décote de 100 FCFA/gr, d'après l'article 12 du décret 2010-75.

Si le processus de commercialisation à l'intérieur du pays pour les comptoirs est relativement encadré, au point de devoir céder une partie de leur production si les bijoutiers burkinabè le requièrent (art. 11 de l'arrêté interministériel), le processus d'exportation se trouve être encore plus contraignant. Le comptoir doit ainsi, dans un premier temps, procéder au titrage de son or auprès du BUMIGEB (art. 8 du décret 2006-629). Cette procédure a un coût de 25 FCFA/g (0,038 €/g) plus 2 000 FCFA (3 €) par lingot, auxquels il faut ajouter une taxe de 1,75% soit 400.000 FCFA/kg (610 €/kg).

¹⁵ Voir l'article 10 du décret 2006-629 portant réglementation de la commercialisation de l'or produit artisanalement au Burkina Faso

¹⁶ Brigade Nationale Anti-Fraude de l'Or

¹⁷ Voir l'arrêté interministériel n°090001/MCE/MEF/MCPEA du 03 février 2009, portant conditions d'agrément et cahier de charges pour l'achat, la vente et l'exportation de l'or au Burkina Faso

¹⁸ Pour un exemple de première autorisation voir par exemple : http://www.legiburkina.bf/m/Sommaires_JO/Arr%C3%AAt%C3%A9_Interminist%C3%A9riel_2009_00017.htm ou pour un renouvellement : http://www.legiburkina.bf/m/Sommaires_JO/Arreteconjoint_2013_MME_MEF_MICA_00004.htm (consulté le 16 octobre 2016)

L'exportateur doit par ailleurs obtenir un titre d'exportation auprès de la Chambre de Commerce et d'Industrie, lequel est visé par le service des douanes et la banque domiciliaire de l'exportateur – laquelle doit être agréée au Burkina (art. 13 de l'arrêté 090001). Ce document permet aux autorités burkinabè d'obtenir des informations relatives à la destination de la marchandise, à sa nature, et au règlement financier de l'exportation (domiciliation bancaire). Le comptoir ayant l'obligation de rapatrier les fonds auprès de la banque domiciliaire dans un délai d'un mois à partir de la date d'exigibilité du paiement (art. 13) et de communiquer les justificatifs sous 45 jours (art. 15), ce titre représente un moyen de contraindre le rapatriement des devises résultant de l'opération commerciale.

Lorsqu'il procède à une transaction internationale, l'exportateur réalise ainsi un engagement de change (art. 12) au travers duquel il s'engage à rapatrier l'intégralité des sommes provenant de l'opération d'exportation. L'exportation est donc à la fois une opération au coût conséquent – par rapport au prix de l'informalité –, une opération qui plus est lourde en termes de procédures, et particulièrement contraignante du fait de l'obligation de rapatrier les fonds. Ces trois aspects combinés sont des facteurs limitatifs importants à la formalisation du processus d'exportation. En effet, le système réglementaire est tel qu'il est beaucoup plus aisé et moins onéreux de passer l'or en contrebande pour un pays voisin que de mener à bien une exportation en bonne et due forme.

Les moteurs de l'exportation informelle de l'or sont donc en partie indépendants du secteur aurifère en tant que tel. Comme énoncé en amont, l'or de contrebande représente, au Burkina Faso, une monnaie d'échange qui permet d'échapper au rapatriement obligatoire des devises provenant d'une exportation, et ainsi de placer des devises à l'étranger tout en évitant les taxes d'export, facilitant ainsi l'acquisition de biens à l'étranger qui seront sûrement importés à une valeur faciale moindre voir en contrebande, pour être vendus au Burkina Faso tout en minimisant, voire en éludant, les droits de douane à l'importation. L'or artisanal est utilisé pour contourner la législation sur le contrôle des changes, afin de disposer de devises à l'étranger de manière non déclarée. C'est une véritable monnaie qui permet d'échapper au système bancaire.

Si le décret 2006-629 met en place, par le biais de son article 12, une structure de lutte contre la fraude en matière de commercialisation d'or dénommée « Brigade nationale anti-fraude (BNAF) de l'or », la commercialisation de l'or se trouve tellement disséminée au sein des communautés minières que le contrôle demeure difficile. Cette structure, directement rattachée au cabinet du ministre des mines, ne possède pas de budget propre et fonctionne avec une équipe de 11 personnes seulement. Outil créé pour limiter les excès des acteurs de la filière, la BNAF doit passer par des procédures judiciaires qui peuvent durer plusieurs années, au détriment de l'efficacité. Seule la mise en place d'une politique fiscale et douanière attractive semble donc pouvoir contrer cette dynamique en rendant la formalisation moins contraignante et bénéfique financièrement. Cela passe également par un assouplissement de la réglementation sur les changes car, aujourd'hui, l'or est capté pour contourner la réglementation sur le change. Il est utilisé comme une monnaie fongible dans le monde entier et non traçable car facilement transformable.

Selon la BNAF¹⁹, une nouvelle loi serait à l'étude²⁰, soumise en conseil des ministres en avril 2016, pour refonder et faciliter le commerce des matières précieuses. Le texte viserait à assouplir les procédures, mais avec une modélisation des infractions douanières. Le texte conserverait le mode inefficace de sanctions qui consiste à doubler le montant de l'infraction réalisée. Le document dispenserait de documents tout achat et revente pour des quantités inférieures à 200 g.

¹⁹ Interview d'Alexandre Tindano, directeur général de la BNAF, le 02/06/16.

²⁰ <http://fr.allafrica.com/stories/201708100509.html>

3.2 Au Sénégal

Au Sénégal, les bénéficiaires d'autorisations d'exploitation de mine artisanale et de petite mine sont tenus de vendre, eux aussi, leur or aux comptoirs, si les quantités dépassent les dix grammes, en vertu des dispositions contenues dans l'arrêté 09931 de 2014 relatif au fonctionnement des comptoirs. Au mois de juin 2016, le Sénégal comptait cinq autorisations de comptoirs délivrées, la majorité pour la région de Kédougou. Cependant, la plupart d'entre eux n'étaient pas officiellement opérationnels du fait que le prix de l'informalité demeure toujours plus attractif que celui de la formalité, notamment pour le mineur, ce qui rend difficile la mise en place de routes commerciales légales.

Ainsi, si le mineur s'engageait sur la voie de la légalité et déclarait toute la production qu'il commercialise, il devrait s'acquitter d'une taxe annuelle de 3% de la valeur carreau-mine de celle-ci, selon le code minier 2003 (art. 57). Le projet de nouveau code minier soumis à consultation publique en 2015 prévoit, lui, une augmentation de cette taxe à 5% pour l'or. Dans la dernière version que nous avons pu nous procurer, l'article 77 sur les redevances minières opère une différence entre la taxe applicable à l'or brut (5%), l'or affiné à l'étranger (5%) et l'or affiné au Sénégal (3,5%). Si cette différenciation peut encourager la transformation au niveau national, le niveau auquel les taxes prévoient d'être fixées reste relativement élevé et représente un mécanisme dissuasif pour la formalisation minière.

Il est en effet important de revenir à la réalité du terrain et considérer que la mine artisanale demeure une activité de subsistance pour la majorité des mineurs. Fixer une taxe à 3 ou 5% revient donc à toucher directement au panier de produits de base du ménage. Il faut par ailleurs ajouter à cela que l'acheteur local – Malien ou Sénégalais – se trouve généralement sur le site, quand le comptoir est, lui, localisé à Kédougou ou dans l'autre capitale départementale voisine de Saraya, ce qui impliquerait un coût de transport non négligeable pour le mineur, s'il souhaitait entrer dans un processus légal. La réduction de cette taxe – tout en maintenant une petite différence pour favoriser la transformation locale – pourrait lever une barrière importante à l'entrée des artisans miniers dans la chaîne de commercialisation formelle. Enfin, cette mesure est inapplicable en l'état. En effet, cette taxe est à payer par le producteur or celui-ci ne peut savoir si son or sera affiné localement ou pas.

Le peu de comptoirs en fonctionnement peut s'expliquer d'une part par le poids des démarches administratives liées à l'ouverture (plusieurs mois pour ouvrir un comptoir) mais aussi par le fait que le capital exigé au départ pour le détenteur est de 20 millions FCFA (30 500 €), ce qui réduit les chances de voir le nombre de comptoirs se multiplier et donc une dynamique de demande légale se créer. Au vu des difficultés, pour les comptoirs, à concurrencer les prix qui ont cours sur le marché informel, l'introduction de barrières financières à l'entrée sur le marché du négoce officiel d'or peut constituer un frein réhibitoire pour les potentiels acheteurs. A cela il faut ajouter le fait que le comptoir a l'obligation de tenir des registres de transaction et doit communiquer ces données, copies des bordereaux d'achat et de vente à l'appui, chaque trimestre au Ministère des Finances. Les différents ministères rencontrés affirment cependant qu'il n'existe pas de réel suivi pour le moment de l'activité de ces comptoirs.

Pour ce qui est de l'exportation, comptoirs et autres négociants doivent obtenir un agrément d'exportation valable un an. Il est important de souligner ici que les comptoirs ne sont donc pas les seuls habilités à commercialiser et exporter l'or, n'importe quelle personne privée ou morale enregistrée comme tel auprès de la Chambre de Commerce peut librement commercer et exporter de l'or. Pour obtenir l'agrément, le demandeur doit faire une demande auprès de la Direction de la Monnaie et du Crédit rattachée au Ministère des Finances, démarche aboutissant généralement sur l'obtention de l'agrément, sur présentation des documents demandés. Ainsi, ce ne sont pas moins de 114 agréments pour l'exportation d'or qui ont été délivrés en 2015.

Pour procéder ensuite à l'exportation formelle, le négociant doit faire titrer son or au laboratoire du Ministère des Mines pour un coût de 20 000 FCFA/kg (30 €/kg). Si la valeur dépasse les cinq millions de FCFA (7 622 €), l'exportateur doit produire un engagement de change et un certificat d'exportation, qui l'obligent au rapatriement des fonds. Le modèle est tel que les exportations définitives sont donc impossibles, ce qui facilite l'appréhension du minerai aurifère comme une monnaie d'échange pour l'acquisition de biens à l'étranger, en particulier des bijoux pour le marché sénégalais. L'or est donc envoyé à l'étranger sous le régime de perfectionnement actif – principalement à Dubaï – moyennant une taxe forfaitaire de 300 FCFA/g, et réimporté sous forme de bijou, évitant ainsi la problématique du contrôle de change. Encore plus qu'au Burkina Faso, l'or est utilisé comme une monnaie, à la différence qu'en plus d'être une monnaie, il est une marchandise qui permet, par son origine locale et un tarif douanier préférentiel, d'introduire des bijoux à un coût douanier presque nul. Ce phénomène a contribué à l'accélération de la perte d'un artisanat local bijoutier.

4 Propositions pour la formalisation de la chaîne commerciale de l'or artisanal

Suite à la description de terrain de la chaîne commerciale et l'étude de la réglementation qui régit les échanges et les exportations de minerai aurifère, il apparaît évident que le caractère informel de la chaîne d'approvisionnement ne peut s'expliquer seulement par le comportement de l'orpailleur, décidé à passer outre les taxes qui lui sont imposées.

C'est l'ensemble du circuit officiel de vente, tel qu'il a cours aujourd'hui, depuis les taxes applicables à l'activité minière artisanale jusqu'à la nécessité de rapatrier les fonds après une exportation, en passant par les conditions restrictives pour l'ouverture de comptoirs et les différents coûts et lourdeurs administratives tout au long de la chaîne et jusqu'à l'export, qui conduit au maintien de l'informalité dans cette branche.

Dans cette dernière partie, nous nous attachons donc à formuler quelques recommandations sur la manière dont la chaîne de commercialisation formelle pourrait être rendue plus attractive pour les différents acteurs du secteur dans chacun des deux pays.

Au Burkina Faso, la redevance sur la production minière artisanale est fixée à 5% après une décote de 100 FCFA/g. Au Sénégal, la redevance qui avait cours jusqu'à présent était de 3% ; le nouveau code minier en discussion semble vouloir augmenter cette redevance à 5%. Dans la mesure où l'activité minière artisanale continue d'être une activité de subsistance, voire de survie, pour la majorité des mineurs ouest-africains, et qu'elle contribue de manière substantielle à l'économie de la région, si ce n'est du pays²¹, l'abaissement de cette taxe à un niveau situé entre 0,5 et 1% pourrait constituer un levier d'intérêt dans la mesure où cette dernière contribuerait à la réduction de la brèche qui sépare le prix de commercialisation informel – où aucune taxe n'est appliquée sur la valeur marchande – et le coût de commercialisation formel.

A titre d'incitation financière, les organisations minières qui se formalisent à travers l'acquisition de titres, la tenue de registres transparents et la vente via des comptoirs, pourraient être exonérées de redevance sur les deux ou trois premières années de leur activité formelle. Cette politique permettrait aux organisations minières de s'investir pleinement dans le développement de leur activité dans les phases de démarrage, au même titre que les exonérations accordées dans le secteur industriel. Avec un accompagnement technique et administratif de l'autorité en charge du secteur serait ainsi mis sur pied un système plus efficient générant des revenus plus importants. En allant plus loin, cette exonération pourrait être accordée à condition que les organisations minières – plutôt que de les taxer directement – investissent le montant correspondant à la redevance dans le développement responsable de leur activité : équipements de protection, réhabilitation environnementale, politique en faveur de l'intégration des femmes, investissements en faveur de technologies propres (sans produits chimiques), etc. Ce type d'incitation pourrait être aussi conditionné par l'achat auprès de producteurs nationaux et/ou régionaux, favorisant ainsi l'intégration locale des opérateurs rattachés au secteur minier artisanal, en plein essor.

Pour comprendre ce positionnement à l'avantage du mineur artisanal, il convient de revenir sur l'essence de la politique publique, laquelle a pour objet de créer du bien public, et de promouvoir le dé-

²¹ 4,5 tonnes d'or artisanal selon les estimations courantes représenteraient environ 90 milliards de FCFA (137 millions d'euros) dont une majeure partie est intégrée dans l'économie locale. Soit une contribution au PIB d'environ 1%.

veloppement durable et équitable de la population. La mine artisanale, du fait de sa faible mécanisation en comparaison de la mine industrielle, est un grand pourvoyeur d'emploi et un secteur économique de poids²² pour le secteur privé. D'un point de vue macroéconomique, l'atout de la mine artisanale, du fait de sa relativement faible productivité par personne, ne réside pas dans les recettes financières qu'elle pourrait générer au bénéfice de l'État – contrairement à la mine à grande échelle –, mais bel et bien dans le fait qu'elle est un vecteur de développement économique, social, tant sur le plan individuel que communautaire, pour une grande partie de la population vivant en zone minière, notamment au Burkina Faso.

L'intérêt de l'État ici ne se trouve donc pas forcément dans la collecte de taxes qui seront, par essence, difficiles à récupérer du fait de la dissémination de l'activité minière au sein de la communauté rurale de chaque pays. Le coût de police engendré par une telle politique de contrôle serait certainement plus élevé que les sommes récupérées à travers cette même politique. Du côté de la redevance minière, les 200 autorisations d'exploitation artisanale (AEA) rapportent environ 40 millions de FCFA à l'État burkinabè, tandis qu'au Sénégal le peu d'autorisations en vigueur rapportent à peu près le même montant. Les déclarations actuelles sur la production (taxe *ad valorem*) sont quasiment inexistantes pour les deux pays. Nous avons constaté, en particulier au Sénégal, que l'état d'informalité du producteur d'or artisanal bloquait le développement de la chaîne commerciale déclarée en aval. Pour obtenir un appel vers une filière officielle, l'État doit donc porter son attention non seulement sur la création de stratégies et incitations efficaces pour que les mineurs produisent légalement, mais que l'attractivité de la filière commerciale officielle soit aussi augmentée en aval de la production. Pour le mineur artisanal, la décision de vendre à un comptoir ne doit pas seulement être une contrainte, mais doit résulter d'un choix rationnel en termes de coût-bénéfice, découlant de la politique volontariste menée par l'État. Les bénéfices macroéconomiques seront ressentis dans les conséquences d'une telle politique au niveau de la dynamique économique de la région de production. Comme le dit un mineur de Gombélé Dougou : « Je vends au plus offrant selon les quantités que j'ai à ma disposition. »²³

Au-delà d'un mécanisme de taxation au niveau de la production, difficile à mettre en œuvre à cause de l'obligation de contrôle précis de la production par les autorités administratives, la fiscalité devrait être revue et simplifiée, avec un seul point de prélèvement. Le plus évident et le plus facile à mettre en œuvre se situe au moment de l'exportation. Une telle taxe serait reportée sur le prix d'achat, tout au long de la filière – de l'exportateur jusqu'au producteur –, mais aurait l'avantage de faciliter l'entrée des producteurs artisanaux dans une pleine légalité, et par là même de créer un canal d'achat légal dès l'origine de la production. Dans le cas particulier du Sénégal, une telle disposition faciliterait le transport et améliorerait la filière sénégalaise, chère au secteur de la bijouterie. La question d'un or légal ne se poserait plus pour l'exportateur (hormis le paiement des redevances minières par les producteurs), une taxe unique étant intégrée au prix d'achat. Naturellement, ce mécanisme ne peut être fonctionnel que si la taxe appliquée au point d'exportation ne défavorise pas de manière significative la filière officielle par rapport à celle du marché informel.

Il faut que la filière formelle soit compétitive pour le mineur, qui, en fait, se voit imposer le statut formel ou informel de la vente par l'acheteur. Au Sénégal, il est recommandé d'appliquer une taxe qui ne dépasserait pas les 2% de la valeur marchande. Il est, par ailleurs fondamental que cette fiscalité s'applique aussi aux exportations temporaires et aux produits transformés, de telle sorte que le négoce

²² *Ibid.* voir note 5.

²³ Interview de Nabolé Ousséni, chef de puits et investisseur dans l'exploitation, le 31/05/16.

du bijou des Emirats Arabes Unis soit soumis à des conditions identiques aux exportations traditionnelles, et ne continue pas d'être une alternative financièrement favorable aux dépens de la bijouterie artisanale sénégalaise.

Au Burkina Faso, un passage de 1,75 à 1,5% de la taxe à l'export, associée à une taxe sur la vente de 0,5%, pourrait inciter les acteurs du secteur à commercer de manière formelle, à condition que les procédures d'exportation soient simplifiées et puissent être fortement accélérées – aujourd'hui, il faut compter deux jours pour mener à bien une exportation, ce qui est très pénalisant au regard des investissements financiers en jeu et de l'immédiateté qui caractérise la filière informelle. À titre de comparaison, la société officielle d'achat de matière précieuse instituée au Ghana, la « Precious Mineral Marketing Company »²⁴, société d'État pour l'achat de la production artisanale d'or et de diamant, offre un guichet unique où les transactions s'effectuent en une seule opération et de manière instantanée. Cette proposition serait en harmonie avec les propositions faites pour le Sénégal. Cependant, l'abaissement de la taxe ne peut être une condition à elle seule suffisante. Le maintien d'un contrôle des changes, et plus précisément l'obligation de rapatriement, constituent l'un des nœuds gordiens de l'informalité dans la chaîne commerciale de l'or, qui plus est dans des économies dépendant fortement des importations qui sont, elles, fortement taxées. En mettant fin à l'engagement de change, et en autorisant les exportations définitives sans les conditionner à un rapatriement de devises, les négociants pourraient facilement et légalement exporter leur or tout en obtenant des devises leur permettant, par exemple, de faire de l'import. Cette suppression de l'obligation de rapatriement des devises est également souhaitable au Sénégal.

L'harmonisation de la taxe à l'exportation entre les pays de la CEDEAO apporterait également un coup décisif aux différentes routes de commercialisation, et cette harmonisation peut se faire sur la base de la directive sur l'harmonisation des politiques minières de la Communauté²⁵. Les instruments de politique publique régionaux, s'ils sont traduits dans les cadres légaux nationaux, peuvent apporter des armes très efficaces dans la lutte contre le marché noir.

En milieu de chaîne, les barrières sont nombreuses, notamment au Sénégal. Tant le cas du comptoir, qui doit justifier de 20 millions de FCFA de capital pour se voir attribuer un agrément, que celui du négociant régional, qui se voit contrôlé régulièrement par les douanes au cours de son périple entre la zone minière et Dakar, sont deux exemples probants des barrières existantes et que doivent franchir les intermédiaires de la chaîne pour faire parvenir l'or à la capitale. Si l'État Sénégalais vise à ce que les comptoirs soient le lieu de centralisation de la production de l'or artisanal sur le terrain, il est primordial qu'il favorise leur installation et leur travail, depuis l'approvisionnement en or brut jusqu'à la commercialisation au niveau national ou international.

Une première mesure serait donc de réduire le niveau d'exigence en termes de capital d'entrée. De la même manière, pourrait venir s'ajouter une politique favorisant la vente d'or locale, comme une exonération de TVA par exemple pour le comptoir qui décide de vendre son or ou ses déchets d'or – bijoux à recycler par exemple – au niveau local. Si une taxe s'applique sur les ventes, il serait judicieux d'instituer une taxation forfaitaire des ventes d'or d'un comptoir de 0,5% maximum en guise d'impôt sur les revenus des mineurs et des bénéfices des comptoirs. Enfin, pour assurer une réelle cohérence dans le marché, il est fondamental que la fiscalité et les formes de contrôle soient alignées entre les comptoirs et les bijoutiers, et que les différences de traitement fiscal entre or natif et or de recyclage soient supprimées, dans la mesure où, une fois fondus, il s'avère très compliqué pour les autorités de faire la différence entre les deux au moment du contrôle pour la vente et l'exportation.

²⁴ https://www.facebook.com/pg/PMMC.Group/about/?ref=page_internal

²⁵ Directive C/DIR3/05/09 sur l'harmonisation des principes directeurs et de politiques dans le secteur minier.

L'engagement de l'État pour la facilitation de l'accès au marché formel, la sécurité des échanges et transactions, et l'appui (appui technique, administratif, de gestion) aux groupements miniers qui souhaitent se formaliser, sont autant de variables qui peuvent inciter le mineur à prendre la décision d'intégrer la chaîne de commercialisation formelle. Le contrôle est nécessaire, cependant, il ne peut être suffisant. C'est en engageant une politique volontariste et progressive à chaque étape de la chaîne commerciale, notamment en informant les acteurs sur les orientations et les objectifs des politiques menées, que les États, Burkina Faso comme Sénégalais, pourront espérer aboutir à la mise en place d'une chaîne formelle d'approvisionnement. L'analyse effectuée dans cette étude jette aussi une lumière crue sur la nécessité d'opérer de façon coordonnée au niveau régional, notamment pour réduire les effets néfastes de filières déployées grâce à la présence d'un noyau commercial de contrebande comme au Togo.

5 Annexes

5.1 Personnes interviewées

- Burkina Faso

Date	Nom	Poste / Rôle / Métier	Institution/lieu
31/05/16	Nabolé Ousséni	Chef d'équipe minière et investisseur	Gombélé Dougou
31/05/16	Harouna	Collecteur/acheteur sur le site	Koumbia
31/05/15	Sambo Harouna	Acheteur local	Gombélé Dougou
31/05/16	X	Chef d'équipe mine artisanale	Gombélé Dougou
01/06/16	Mohamed SISSÉ	Acheteur régional	Bobo-Dioulasso
31/05/16	Kondambo Harouna	Collecteur local	Entedougou
02/06/16	Directeur local	Comptoir d'achat SOMIKO	Bobo-Dioulasso
02/06/16	Alexandre Tindano	Directeur Général	BNAF
02/06/16	XXXX	Passeur d'or vers le Togo	Ouagadougou
02/06/16	Dambina	Acheteur	Ouagadougou
02/06/16	Saloufou Traoré	Directeur Sécurité Minière Industrielle et Hydrocarbures	BUMIGEB
03/06/16	M. Karambré	Directeur	ANEEMAS
03/06/16	Arnaud Kambiré	Comptoir d'achat BONODON / transitaire	Ouagadougou
03/06/16	Olivier Douamba	Chargé de la facturation et royalties	DGMG
03/06/16	Olivier DOUAMBA	Responsable facturation redevances	Ministère des Mines / Ouagadougou
03/06/16	X	Bijoutier	Ouagadougou

- Sénégal

Date	Nom	Poste / Rôle / Métier	Institution
23/05/16	Adama Diop	Directeur régional	Direction régionale des Mines et de la Géologie à Kédougou
25/05/16	Mamadou Drame	Président	Fédération des Orpailleurs de la Région de Kédougou
30/05/16	Cheikh Diop	Consultant spécialisé sur les questions de mine artisanale et petite mine	Kédougou
31/05/16	Henry Gueye	Adjudant-chef de Gendarmerie	Kédougou
01/06/16	Mbacké Mbaye Niass	Bijoutier – Marchand d'or & argent	Bijouterie Mame Cheikh Mbaye – Niass & Frères à Dakar
02/06/16	Saliou Thiam	Bijoutier – Marchand d'or et argent	Bijouterie Fass Paillote à Dakar Dakar

03/06/16	Mamadou Baïdy Gaye	Conseiller technique	Ministère de l'Industrie et des Mines à Dakar
04/06/16	Me. Ibrahima Niang	Membre fondateur de l'Association Nationale des Bijoutiers du Sénégal (ANBS) (et avocat à la Cour)	Association Nationale des Bijoutiers – Dakar
04/06/16	Ibrahima Niang	Bijoutier	Bijouterie La Solution/Graziella à Dakar
05/06/16	Kassa Keita, Waly Camara, Heladj Sankoun, et autres mineurs artisanaux	Président, Trésorier, Chef de sécurité	GIE Foukhaba de Bantaco – organisation minière
05/06/16	Cissé	Acheteur	Bantaco
05/06/16	Kante	Chef de poste de Gendarmerie	Bantaco
06/06/16	X	Bijoutiers du marché de Kédougou	Kédougou
06/06/16	Oumar Bâ	Ex-gérant antenne régionale	DGS Diamond Gold Services – Laboratoire et comptoir à Kédougou
06/06/16	Responsble du bureau	Douane de Kédougou	Kédougou
07/06/16	Woré DIAW	Transitaire	Dakar
07/06/16	Alioune Sarr	Conseiller technique	Direction des Mines et de la Géologie à Dakar
07/06/16	Marchand de bijoux	Grossistes	Marché Tylène DAKAR
08/06/16	Ndeye Penda Dione Diene	Chef de Groupe de Laboratoires d'Analyse	Université Cheikh Anta Diop, Institut des Sciences de la Terre
08/06/16	Ngor Sarr	Chef de Division des Etudes et de la Réglementation	Direction de la Monnaie et du Crédit
09/06/16	Abdoulaye Lam	Bijoutier	Bijouterie Aline Siteo – Chez Yoro Lam à Dakar
09/06/16	Seydina Gueye	1) Président 2) PDG	1) Réseau des Bijoutiers du Sénégal (REBISEN) 2) Comptoirs d'Or du Sénégal (COSEN) À Dakar
09/06/16	Makhtar Niang		Comptoir Bankor (Dakar / Kédougou)
09/06/16	Youssoupha Seck, Serigne Khalil Seck	Responsables	Comptoir SENOR (Kédougou / Dakar)
09/06/16	X	Directeur	Comptoir d'achat BANKOR - DAKAR
09/06/16	Alioune Dione	Directeur des Systèmes d'Information	Direction Générale des Douanes
09/06/16	Abdourahmane Wade	Directeur du Renseignement et des Enquêtes Douanières	Direction Générale des Douanes
09/06/16	Moctar Kettani Doucoure	Coordonnateur	Direction Générale des Douanes
09/06/16	X	Transitaire, aéroport de Dakar	