

Points clés

Pour augmenter les revenus du secteur minier, le Mali devrait réviser sa politique fiscale et réduire considérablement la portée et la durée de ses garanties de stabilité fiscale, tout en protégeant les intérêts légitimes des investisseurs. Les décideurs doivent envisager l'atténuation des exonérations fiscales et légiférer en vue de rééquilibrer la répartition des bénéfices miniers.

Le gouvernement devrait établir un fonds minier afin d'améliorer le développement local autour des sites miniers. La population locale doit avoir un pouvoir de décision pour veiller à ce que le fonds soit géré de manière efficace et transparente.

Les décideurs devraient réviser la législation minière du Mali en vue de soutenir les droits des mineurs artisanaux et offrir des mesures incitatives pour le respect de la légalité. Le gouvernement devra mobiliser les revenus nationaux et des subventions de bailleurs de fonds internationaux afin de « formaliser » efficacement l'activité minière artisanale.

Le gouvernement devrait réformer la législation minière par des processus politiques transparents et inclusifs, afin d'obtenir une large adhésion sociale.

Projet de réforme minière au Mali : trois secteurs clés à améliorer

L'industrie minière joue un rôle crucial dans l'économie malienne et dans la reconstruction post-conflit ; pourtant ce secteur fait face à d'énormes difficultés qui ont un impact aussi bien environnemental qu'économique. Pour remédier à ces difficultés, le gouvernement a annoncé en 2014 la réforme de son code minier de 2012, mais cette dynamique s'essouffle. Cette note politique présente des recommandations techniques clés pour le programme de réforme en cours, qui permettraient au Mali de surmonter les obstacles afin de générer des revenus miniers plus importants, d'améliorer le développement local autour des sites miniers et de consolider les droits des orpailleurs.

Pourquoi réformer le code minier du Mali ?

L'industrie minière au Mali est un vecteur important du développement économique local, régional et national. Elle constitue l'activité économique principale de nombreux Maliens (Encadré 1). Cependant, le secteur fait face à de nombreuses difficultés, notamment un déséquilibre dans la répartition des bénéfices entre le gouvernement et les sociétés minières¹, un développement local insuffisant sur les sites miniers², la pollution du sol et des eaux³, l'utilisation de produits chimiques dangereux et un faible encadrement du secteur artisanal.

En 2014, ces facteurs ont conduit le gouvernement malien à annoncer des réformes supplémentaires de son code minier. Les principaux objectifs du gouvernement sont d'augmenter les revenus nationaux en établissant un cadre juridique et fiscal destiné à attirer des investissements miniers nationaux et internationaux, tout en tenant compte des besoins de développement local et d'une meilleure réglementation de l'activité minière artisanale. Si ces objectifs sont atteints, des progrès indéniables seront réalisés. Pourtant, la vision d'avenir des organisations de la société civile (OSC) maliennes

diverge de celle des sociétés minières et du gouvernement sur des points importants.

Cette note politique présente des recommandations dans trois secteurs clés, à savoir la réforme fiscale, les fonds de développement local et la « formalisation » de l'activité minière artisanale. De nombreuses questions relatives à l'environnement, à la gestion des revenus de l'État, au secteur minéral en aval et à une plus grande redevabilité sont au cœur de la réforme, mais restent hors du champ de ce document.

Stabilité fiscale, équité et taxe sur la rente minière

Au Mali, certains projets miniers génèrent un taux de rentabilité interne supérieur à 200 % pour quelques sociétés minières, selon le modèle FARI utilisé par le Fonds Monétaire International (FMI)¹. Cela est dû aux exonérations fiscales trop généreuses en faveur des investisseurs, aux réductions de l'impôt sur les bénéfices des entreprises, à la nature régressive du régime fiscal du secteur minier et à la stabilisation des conditions fiscales inéquitables. Des OSC, comme la coalition malienne Publiez Ce Que Vous Payez, dénoncent l'absence d'équité des relations fiscales entre le gouvernement malien et les sociétés minières⁴.

Comme les investissements miniers au Mali sont complexes, avec de lourdes charges et des risques financiers, les sociétés minières exigent des garanties d'exonérations et de stabilité fiscales

Le problème, au Mali, est que les investissements miniers sont complexes, comportant de lourdes charges et des risques financiers. La plupart des zones minières du pays sont dépourvues d'infrastructures routières et énergétiques. En

conséquence, les sociétés minières exigent des garanties d'exonérations et de stabilité fiscales, afin de mieux prévoir le profil risques-rendements et d'améliorer la rentabilité.

La stabilisation est devenue une pratique internationale courante, inscrite dans la législation minière, et apparaît également sous forme de clause dans les contrats

miniers. Cette clause permet de figer, de façon générale ou spécifique, les dispositions fiscales et/ou juridiques applicables à un investisseur minier durant une période déterminée, souvent jusqu'à l'expiration d'un titre minier.

La loi malienne garantit la stabilité du régime fiscal minier depuis 1991. En vertu du code minier de 2012, cette garantie s'étend sur toute la durée du permis d'exploitation, c'est-à-dire sur une période de trente ans. Cependant, les clauses de stabilisation en vigueur au Mali ne servent plus uniquement à protéger les intérêts légitimes des investisseurs. En raison de la grande rentabilité de nombreux projets, elles gèlent les relations fiscales déséquilibrées négociées il y a plusieurs années, en faveur des sociétés privées et au détriment de l'État¹. Mais la réforme minière offre l'opportunité de remédier à cette situation. Il est aujourd'hui possible de créer une nouvelle génération de clauses de stabilisation mieux adaptées aux besoins futurs de l'État malien.

Encadré 1. Développement minier et économique au Mali

Le Mali est aujourd'hui le quatrième producteur d'or d'Afrique, ayant récemment perdu sa troisième place au profit du Soudan. Cependant, malgré la baisse de la production due à la crise politique de 2012, l'industrie minière — de l'or et d'autres matériaux — demeure un secteur clé dans le développement économique du Mali. Sa contribution au PIB a augmenté de 7 % en 2014 et les revenus miniers représentent environ un quart du budget national, soit 1 200 milliards de francs CFA au total. Les revenus proviennent de l'impôt sur les sociétés (62 %), des droits de douane (18 %) et des dividendes, taxes *ad valorem* et redevances superficielles (21 %)¹⁵.

En 2015, une analyse économique réalisée par le ministère de l'Environnement a révélé que l'activité minière industrielle avait créé 12 000 emplois directs et 8 000 emplois par des sous-traitants¹⁵. Les chiffres de l'activité minière artisanale indiquent la création de 200 000 emplois. L'activité minière artisanale est indéniablement un vecteur de développement économique au Mali, et constitue une source de revenus importante pour une large proportion de la population.

Quelles réformes sont nécessaires en matière de stabilisation fiscale ? À l'heure actuelle, le projet de code prévoit de réduire considérablement la durée de garantie de stabilisation fiscale à quinze ans. Mais cela dépasse encore largement la période de retour sur investissement de la plupart des projets miniers au Mali. De récentes études montrent comment les conditions des clauses de stabilisation peuvent être améliorées, en réduisant encore davantage leur portée et leur durée^{5,6}.

En ce qui concerne la portée, le Mali devrait envisager de limiter les clauses de stabilisation à certaines catégories de taxes applicables aux sociétés minières. Cela préserverait la prérogative du gouvernement d'introduire de nouvelles taxes basées sur des priorités environnementales (une taxe sur le carbone, par exemple) ou de nouvelles politiques pour lutter contre l'évasion fiscale. En ce qui concerne la durée de la stabilité fiscale, compte tenu de la courte période de retour sur investissement dans la plupart des projets miniers du Mali, il est conseillé au gouvernement de réduire la durée de stabilité à bien en-dessous de dix ans. Le Mali pourrait également envisager d'adopter un régime de stabilisation similaire à celui du Chili (Encadré 2).

La taxe sur la rente minière. Il est à noter que la réforme relative à la stabilisation fiscale ne concernerait que les sociétés minières qui obtiendront leur titre minier d'exploitation après la mise en place de la réforme. Les nouvelles dispositions ne s'appliqueraient pas aux sociétés minières qui se livrent déjà à l'extraction de minéraux ou qui ont obtenu leur titre minier d'exploitation dû à l'application de la garantie de stabilité fiscale⁷.

Pour pallier cette problématique, le processus de réforme propose une solution innovante : une taxe sur la rente minière. Elle permet à l'État d'augmenter ses revenus en fonction de la rentabilité du projet, en appliquant le principe de taxation progressive recommandé dans le secteur. Lorsque le flux de revenu net reçu par une société minière dépasse un certain niveau, le gouvernement pourra appliquer un taux fiscal de 20 % sur la rente minière.

Étant donné qu'il s'agit d'un instrument fiscal, la taxe sur la rente minière pourrait être inacceptable pour les sociétés minières déjà en exploitation, puisqu'elles jouissent de la garantie de stabilité fiscale. Cela pourrait aboutir à un bras de fer entre le gouvernement et les sociétés minières. Une résolution à l'amiable serait nécessaire pour permettre l'application de la taxe sur la rente minière, comme une période de grâce après l'entrée en vigueur de la législation proposée, suite à laquelle cette taxe serait appliquée à toutes les sociétés minières. Un dialogue entre le

Encadré 2. Tirer des enseignements des expériences du Chili

Dans les années 1970 (dans un contexte d'économie politique très différent de celui du Mali aujourd'hui), le Chili a mis en place un système permettant aux sociétés de choisir entre deux régimes fiscaux différents : l'un avec une charge fiscale plus élevée que la norme, couplée à une garantie de stabilisation pour une durée déterminée ; l'autre aligné sur le code fiscal général, mais sans aucune garantie de stabilisation. Les investisseurs pourraient passer du régime stabilisé au régime fiscal général à leur discrétion, mais pas l'inverse¹⁶.

gouvernement et les sociétés minières devra être établi pour résoudre ce problème.

Enfin, pour résoudre le problème d'iniquité fiscale à l'avenir, les autorités maliennes doivent réviser les politiques d'exonération fiscale dans le secteur minier vers une atténuation progressive.

Fonds miniers de développement local

La réforme de la législation minière pourrait également améliorer considérablement les efforts de développement local. Le code minier actuellement en vigueur au Mali exige que les sociétés minières dressent des plans de développement communautaire. Mais ces mesures ad hoc n'ont pas engendré les résultats escomptés. Cela est dû en partie au manque de fonds consacrés aux projets et au fait que l'industrie minière a d'énormes impacts socio-environnementaux³. Certaines sociétés minières ont fait un effort, mais il reste encore beaucoup à faire. Les programmes de développement local doivent s'assurer que les communautés affectées possèdent des sources de revenus durables durant et après l'exploitation de la mine.

À cet effet, le projet de loi minière actuel du Mali, à l'instar du Burkina Faso, du Sénégal et de nombreux autres pays africains, prévoit l'établissement d'un fonds minier pour le développement local, financé d'une part par les redevances collectées par l'État et d'autre part par les sociétés minières. Des discussions sont en cours sur les pourcentages précis qui devront être affectés au fonds minier.

Fonds miniers de développement local : facteurs de succès. Dans beaucoup de pays, la législation minière prévoit des mécanismes de distribution et de gestion des revenus miniers au niveau local⁸. Il existe cependant une très grande diversité dans la façon dont ces instruments sont financés et gouvernés. En se basant sur les expériences d'autres pays, notamment du Burkina Faso, où les retards dans l'établissement du fonds de développement local sont source de frustrations, plusieurs facteurs sont déterminants pour le succès des fonds de développement local⁹ :

- Les mécanismes de gestion des fonds doivent bénéficier d'une définition légale simple. Celle-ci doit être basée sur la politique de

décentralisation du gouvernement, afin d'éviter les « batailles de terrain » bureaucratiques

- Les fonds transférés aux communautés locales doivent être suffisants pour créer un impact tangible sur le développement, mais sans dépasser les capacités de gestion et de dépense d'une localité
- Les représentants communautaires doivent être pleinement intégrés dans les organes de décision. Cela est essentiel pour que le fonds accomplisse sa mission, car les élites et/ou les dirigeants politiques s'emparent souvent de la gestion de ces fonds¹⁰
- Il est impératif de mettre en place des systèmes transparents, rapides et efficaces de collecte des taxes et de déploiement des fonds au niveau local, par une budgétisation participative et par le suivi des dépenses.

La « formalisation » du secteur minier artisanal

Le secteur minier artisanal constitue le secteur informel par excellence au Mali, avec plus de 350 sites d'orpaillage et près de 200 000 orpailleurs artisanaux¹¹. Il contribue considérablement à l'économie rurale en créant de nombreux emplois. Mais le secteur est caractérisé par des défis socio-environnementaux : conflits entre les sociétés minières et les exploitants artisanaux, travail des enfants sur les sites d'orpaillage, destruction des sites naturels et utilisation non contrôlée du mercure¹².

Le gouvernement répond à ces difficultés en tentant de « formaliser » le secteur. Il a organisé des forums de discussion pour aborder l'activité minière artisanale et rédige une stratégie nationale de développement de l'orpaillage. Toutefois, sans appui financier conséquent, comment les recommandations faites seront-elles mises en œuvre ?

Soutenir le secteur minier artisanal. La « formalisation » du secteur minier artisanal doit bien entendu bénéficier d'un cadre juridique et institutionnel pour améliorer la vie des orpailleurs et réduire les impacts environnementaux. Mais il ne s'agit pas uniquement d'une question législative ; une transition sociopolitique doit également s'effectuer par le dialogue. Les mineurs

artisans constituent un groupe d'acteurs diversifiés, ayant des motivations, des capacités de mobilisation de fonds et des compétences techniques différentes. Les décideurs doivent porter leurs efforts sur la collecte de données fiables sur les artisans maliens pendant le processus de réforme minière. Dans l'intervalle, en échange d'une plus grande reconnaissance juridique de leurs droits et des avantages concrets qui accompagnent le respect de la loi, les mineurs artisanaux doivent de plus en plus accepter l'autorité de l'État¹³, surtout en ce qui concerne l'utilisation du mercure et les impacts sur les sites naturels et les cours d'eau. Mais les mineurs artisanaux pourraient avoir besoin d'aide pour acquérir de nouveaux équipements et réduire leur empreinte écologique. Le gouvernement pourrait proposer aux mineurs des mesures incitatives pour le respect des règles relatives à l'environnement, à la fiscalité et à l'obtention des titres miniers, par exemple une aide pour acquérir des machines.

Des couloirs spéciaux d'exploitation artisanale ont été établis. Mais les mineurs ne bénéficient pas du droit exclusif d'occupation qui leur permettrait de s'opposer à tout octroi de titre minier pour la recherche ou l'exploitation industrielle sur leur périmètre de travail. Ils sont au contraire relocalisés lorsqu'un permis minier industriel empiète sur un couloir d'exploitation artisanale. Cela crée des conflits entre les sociétés minières et les orpailleurs et un climat de méfiance entre les artisans et le gouvernement. Les décideurs doivent modifier la législation afin de protéger le droit d'accès des orpailleurs aux ressources minérales.

Comment la « formalisation » sera-t-elle financée ? Le Mali devrait mobiliser des revenus nationaux pour investir dans le soutien et la réglementation du secteur artisanal. Une approche pourrait consister à attribuer un pourcentage fixe des revenus miniers totaux du gouvernement au soutien et au suivi des activités minières artisanales.

Notes

¹ FMI (2015) Mali : fiscalité minière et pétrolière (diagnostic). <http://bit.ly/2S9Qdaa> / ² Keita, A, Djiré, M, Traoré, K, Traoré, K, Dembelé, D, Dembelé, A, Samassekou, M and Doumbo, M (2008) Communautés locales et « manne aurifère » : les oubliées de la législation minière Malienne. IIED, Londres. <http://pubs.iied.org/12554FIIED> / ³ Keita, A, Doumbo, M and Traoré, K (2012) Morila: maintenant et après! Où va l'argent de la mine? GERSDA: Bamako. / ⁴ Keita, A, Doumbo, M and Traoré, K (2015) L'analyse comparative des contrats miniers au Mali. Cadre juridique de l'exploitation minière malienne et aspects généraux des contrats miniers. Étude commanditée par la Coalition Publiez Ce Que Vous Payez. GERSDA: Bamako. / ⁵ Cotula, L (2018) Sovereignty, ownership and consent in natural resource contracts: from concepts to practice. In : Bungenberg, M, Krajewski, M, Tams, C, Terhechte, JP and Ziegler, AR (sous la dir. de). *European Yearbook of International Economic Law 2018*. Springer International Publishing. / ⁶ Cotula, L (2008) Reconciling Regulatory Stability and Evolution of Environmental Standards in Investment Contracts: Towards a Rethink of Stabilization Clauses. *Journal of World Energy Law & Business* 1(2) 158-179. / ⁷ Le code minier révisé de la RDC présente des dispositions qui modifient de manière rétroactive les garanties de stabilité fiscale fournies lorsque les sociétés minières ont obtenu leurs titres miniers. Cependant, il est fort probable que les sociétés minières actives en RDC contestent ces dispositions. En Tanzanie, une situation similaire émerge. / ⁸ Voir par exemple <http://bit.ly/2FSYJZE> / ⁹ Pour une analyse détaillée, voir Wall, E and Pelon, R (2011) Sharing mining benefits in developing countries: the experience with foundations, trusts, and funds. World Bank. <http://bit.ly/2BAJccU> / ¹⁰ Voir par exemple Dupuy, K (2017) Corruption and elite capture of mining community development funds in Ghana and Sierra Leone. In : DA Williams and Le Billon, P (sous la dir. de). *Corruption, natural resources and development: from resource curse to political ecology*. Edward Elgar Publishing. <http://bit.ly/2BBrki7> / ¹¹ Voir ONUDI et DNACPN (2009) Atelier sous-régional d'information des pays de l'Afrique de l'Ouest francophones sur les problèmes liés à l'orpaillage. <http://bit.ly/2BAiUaB> / ¹² Human Rights Watch (6 Décembre 2011) Un mélange toxique : travail des enfants, mercure et orpaillage au Mali. www.hrw.org/fr/report/2011/12/06/un-melange-toxique/travail-des-enfants-mercure-et-orpaillage-au-mali / ¹³ Voir IGF (2017) Guide IGF à l'intention des gouvernements : gérer l'activité minière artisanale et à petite échelle. <http://bit.ly/2KF9hus> / ¹⁴ Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF) (2018) Women in Artisanal and Small-Scale Mining: Challenges and opportunities for greater participation. IISD, Winnipeg. <http://pubs.iied.org/G04307> / ¹⁵ Ministère de l'Environnement, de l'Assainissement et du Développement Durable (MEADD) and Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) (2015) Analyse économique du développement du secteur minier et des défis de la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. MEADD, MEF, PNUE and PNUD. <http://bit.ly/2P7aDPj> / ¹⁶ Sachs, LE, Toledano, P, Mandelbaum, J and Otto, J (2013) Impacts of fiscal reforms on country attractiveness: learning from the facts. In : Sauvart, KP (sous la dir. de) *Yearbook on international investment law & policy 2011–2012*. Oxford University Press. <http://bit.ly/2zofWog>

De plus, les bailleurs de fonds internationaux devraient soutenir les efforts de « formalisation » du secteur entrepris par le gouvernement malien. Les bailleurs devraient octroyer des fonds au ministère des Mines et au ministère de l'Environnement pour l'ouverture de bureaux dans les zones à haute densité de mines artisanales, conformément à la politique de décentralisation de l'État. Ils devraient également financer directement les coopératives minières, afin qu'elles puissent améliorer leurs pratiques et respecter pleinement les exigences légales, en accordant une attention particulière à la promotion des droits des femmes et au développement de leurs capacités juridiques¹⁴.

Conclusion

Les recommandations de cette note politique ont pour objectifs de permettre au Mali d'augmenter ses revenus miniers, d'améliorer les efforts de développement local autour des sites miniers et de renforcer la contribution de l'exploitation artisanale à l'économie. Malgré une reconnaissance croissante de la nécessité de réformer le secteur minier afin d'optimiser son rôle dans la reconstruction post-conflit, nous ne devons pas oublier le contexte d'économie politique qui entoure l'extractivisme au Mali. Les sociétés minières et le gouvernement central devront coopérer avec toutes les parties prenantes pour transformer la richesse minérale du pays en un véritable bien public. Pour y parvenir, des processus politiques inclusifs ainsi que des solutions techniques spécialisées devront être adoptés

Ahamadou Mohamed Maiga et Brendan Schwartz

Ahamadou Mohamed Maiga est le fondateur de la société Mining Lawyer Partners et consultant pour la Banque mondiale, chargé du suivi et de l'évaluation des projets relatifs au secteur minier. Brendan Schwartz est chercheur principal au sein du Groupe des ressources naturelles de l'IIED.

Les auteurs tiennent à remercier Lorenzo Cotula pour ses commentaires précieux. Les opinions exprimées sont celles des auteurs.



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Mining Lawyers Partners est une société de conseil basée au Mali qui accompagne les acteurs du secteur minier dans la structuration juridique et fiscale des investissements et dans le développement de la politique minière.

Contact

Brendan Schwartz
brendan.schwartz@iied.org

Ahamadou Mohamed Maiga
a.maiga@satispartners.com

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur : @IIED et www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-646-4

Cette note politique a été réalisée grâce au généreux soutien de Danida (Danemark), Irish Aid (Irlande) et Sida (Suède).

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
Danida

Irish Aid
Rialtas na hÉireann
Government of Ireland

Sida