



Towards strategic management of mineral resources in Burkina Faso

Vers une gestion stratégique des ressources minières au Burkina Faso

DABIRE Bazouwine Guy Berthin

Centre Interuniversitaire de Recherche Pluridisciplinaire (CIREP)

Web : www.cirep.ac.cg

Faculté des Sciences de gestion/Département de management

Université de Lisala – RD Congo

Résumé : Le Burkina Faso est parmi les pays producteurs de substances de mines en Afrique. L'or brut est devenu le premier produit d'exportation du pays depuis 2009. Un cadre juridique, institutionnel et organisationnel pour une bonne administration du secteur minier été mis en place pour optimiser les retombées économiques et financières de cette exploitation minière. En se basant sur les travaux sur la gestion stratégique dans les services publics, cet article a pour objectif d'interroger le système de gestion stratégique des revenus miniers au Burkina Faso dans la perspective qu'il pourrait financer un développement économique durable.

Affirmer qu'une gestion est orientée stratégie suppose qu'il y ait au départ, une vision, des objectifs temporels définis, des principes directeurs arrêtés sans équivoque, des plans et programmes élaborés. Pour ce qui concerne le secteur minier du Burkina Faso, une vision a été déclinée en 2013 à travers l'adoption de la Politique sectorielle des mines (POSEM). Cette POSEM est arrivée à terme sans qu'une autre vision ne soit déclinée. Fort de ce constat, il apparait important de rappeler que le Burkina Faso doit redoubler d'efforts pour décliner sa nouvelle vision en matière de planification stratégique de la gestion des ressources minières. Cela implique une réforme du système fiscal pour optimiser la collecte des revenus miniers. Toutes ces actions doivent être entreprises dans un cadre de bonne gouvernance.

Mots-clés : gestion stratégique, mines, fiscalité, transparence, revenus miniers, services publics.

Abstract: Burkina Faso is among the leading producers of mineral resources in Africa. Raw gold has become the country's leading export since 2009. A legal, institutional, and organizational framework for the proper administration of the mining sector has been put in place to optimize the economic and financial benefits of this mining activity. Drawing on research on strategic management in public services, this article aims to examine the strategic management system for mining revenues in Burkina Faso with a view to financing sustainable economic development. Regarding Burkina Faso's mining sector, a vision was established in 2013 through the adoption of the Mining Sector Policy (POSEM). This POSEM expired without any further development. Given this observation, it is important to reiterate that Burkina Faso must redouble its efforts to implement its new vision for strategic planning for the management of mineral resources. This involves reforming the tax system to optimize mining revenue collection. All of these actions must be undertaken within a framework of good governance

Keywords: strategic management, mining, taxation, transparency, mining revenues, public services

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.20398732>

1 Introduction

La gestion stratégique est un pilier central dans le pilotage de toute organisation qu'elle soit publique ou privée. Elle intègre toutes les fonctions de planification et de gouvernance de l'entité que ce soit son organisation, ses interventions, ses ressources et ses performances.

Le Burkina Faso, pays qui figure parmi les principaux producteurs d'or en Afrique, a progressivement mis en place un système de gouvernance du secteur minier et de gestion des revenus issus de ce secteur. Au constat, avec le boom minier, le secteur est devenu le principal contributeur au budget de l'État en 2023 avec une contribution de 75,5 % aux exportations, 14,8% au PIB et 20,1 % des recettes budgétaires (CGIC-AFRIQUE & ENERTEAM, 2025). Les revenus générés par l'activité minière proviennent de deux sources : l'exploitation industrielle de mine et l'exploitation minière à petite échelle encore appelée « EMAPE » (AGC, 2019). L'EMAPE comprend l'exploitation minière semi-mécanisée et celle artisanale encore appelée « orpaillage » (GRÄTZ, 2004), (BOHBOT, 2017) et (INSD, 2017).

Sur la base des théories et des travaux de recherche consacrés à la planification et à la gestion stratégique dans les services publics, cet article vise à interroger le système de gestion stratégique des revenus miniers au Burkina Faso afin de contribuer à un développement économique inclusif, équitable et durable.

Une telle exploration autorise au préalable d'aborder le concept de gestion stratégique dans les services publics et d'examiner le cas particulier du Burkina Faso afin de déceler d'éventuelles insuffisances dans la mise en œuvre de son système de gestion.

2 Concept de gestion stratégique dans le secteur minier

La notion de stratégie, bien qu'à l'origine militaire, trouve à s'appliquer de manière plus délicate dans le domaine de la gestion. Dans le cadre militaire, la stratégie est définie comme l'attitude du combattant face à l'organisation d'un affrontement. Dans ce sens, GUILLAUME (2017), affirme que la stratégie est articulée autour de trois questions essentielles : où- est-ce que le combat se déroulera-t-il ? Quand aura-t-il lieu ? Et avec quels moyens sera-t-il mené ?

La réponse à ces questions, ainsi que le choix judicieux de la manœuvre pour une victoire rapide, nécessitent une anticipation à chaque niveau pour assurer le succès de la stratégie. Ainsi, la stratégie est un concept global et complexe, porté par la réflexion et l'action mais aussi alimenté de nombreuses dimensions interdépendantes.

Longtemps utilisée en entreprise, la gestion stratégique s'est développée, depuis le début des années quatre-vingt-dix (POWELL & OSBORNE, 2020). Aujourd'hui, la gestion stratégique est devenue une pratique courante dans les administrations publiques (BRYSON & al., 2018).

Cette méthode de gestion a été adoptée par le secteur public durant ces dernières décennies, notamment en s'intéressant plutôt au contrôle des coûts administratifs que sur les besoins et le bien-être des usagers (OSBORNE & al., 2020).

Pour ce dernier auteur cité, la gestion stratégique est « *le processus de décision rationnelle par lequel une organisation formule ses objectifs, met en œuvre des actions pour atteindre ces objectifs et procède au suivi des résultats, en effectuant les ajustements nécessaires d'un point de vue organisationnel* ».

Dans le contexte de la gestion du secteur minier, les mesures incitatives, telles que les dépenses fiscales, les clauses de stabilité ou les facilités accordées, sont réputées être nécessaires pour attirer les investisseurs étrangers. Aussi, l'État est également tenu d'assurer une mobilisation optimale de ses ressources financières, afin de lui permettre d'assurer convenablement ses obligations régaliennes. Ces choix, inévitablement conflictuels, positionnent les États comme des "combattants", rendant ainsi l'utilisation du terme *stratégie* particulièrement appropriée.

La stratégie du gouvernement vis-à-vis de l'environnement et son attitude à l'égard des autres acteurs (qu'ils soient publics ou privés) sont définies par des choix et des décisions qui ont des répercussions socioéconomiques à long terme (BRUNO & SERGE, 2016). Ainsi, des réformes permanentes, inclusives et participatives sont envisagées, afin de rendre les structures efficaces et efficientes dans une dynamique de gestion axée sur les résultats (GAR).

Toutefois, STROKOSCH & OSBORNE (2020) ont montré qu'une telle démarche de réformes de la gestion publique visant à faire participer les parties prenantes à la conception et à l'application des services publics est vouée à l'échec. Pourtant, le succès d'une politique dépend de l'adhésion des parties prenantes. Leur non implication à la prise de décision, couplée à une insuffisance de communication peuvent développer des résistances.

Par ailleurs, dans le secteur public, la gestion stratégique se décide au sein d'un écosystème des services publics global (PETRESCU, 2019) où les décisions et les actions des parties prenantes peuvent interférer avec le mécanisme de prise de décision interne à ces services publics, voire le supplanter. De plus, nous pouvons également noter que les modèles de financement des administrations publiques et leur gestion financière réduisent considérablement leur capacité à prendre des décisions de façon autonome comme dans le privé.

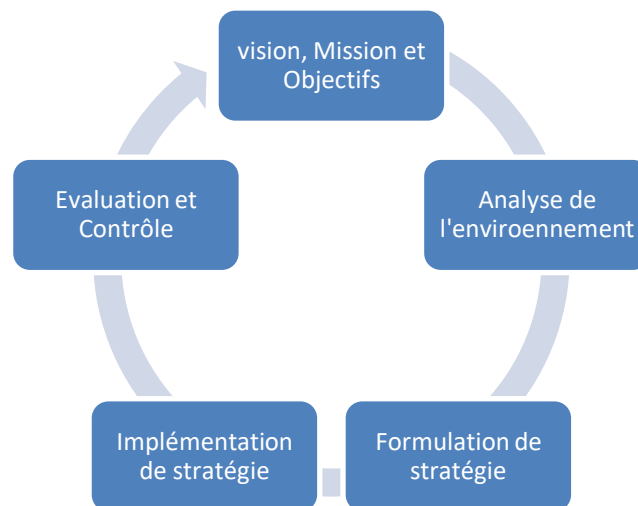
Néanmoins, KOOLS & GEORGE (2020) ont expliqué que, pour réaliser leur potentiel, les services publics devaient mettre en pratique le principe de l'« *organisation apprenante* ».

Contrairement à la gestion d'entreprise où il est coutume de garder la stratégie secrète dans un environnement concurrentiel, la gestion étatique des ressources minières ne peut se faire sans une dose de transparence, de redevabilité et de participation citoyenne. Le processus de gestion

stratégique des ressources constitue une occasion unique d'unir le gouvernement, les agents publics, les populations locales et les différentes parties prenantes dans une réflexion collective pour déterminer où se situe le secteur extractif et quelle direction il doit prendre.

De plus, comment assurer la protection des données et des informations stratégiques alors que les États sont signataires de nombreux accords internationaux, tels que la vision du régime minier africain (VMA), l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), le Processus de Kimberley ou encore les Principes de l'Équateur, qui exigent la transparence ? La stratégie, c'est aussi une démarche et un processus. Le processus de gestion stratégique est continu et systématique, impliquant la prise de décisions, la fixation d'objectifs et le développement de plans et de programmes pour mettre en œuvre ces décisions dans le but d'atteindre les objectifs fixés. Lors de l'élaboration de ces plans et programmes, les défis liés aux forces et faiblesses du système sont pris en compte. À la fin du processus, une évaluation de la performance est réalisée et les résultats capitalisés.

Figure 1: Représentation schématique du processus de gestion stratégique



Source : Schéma de STRATEGIX (2024), récupéré le 10 Aout 2024

Durant tout le processus de gestion stratégique, le gouvernement doit se focaliser sur les besoins (exprimés et vécus) et les attentes (exprimées et non exprimées) des gouvernés (actuels et futurs) et des autres parties prenantes (les agents d'application de la loi, les dirigeants d'entreprises, les partenaires, les actionnaires), afin de leur offrir des conditions de vie satisfaisantes (répondant à leurs besoins et attentes).

DENIS, MICHEL, & BERNARD (1998) notent que dans l'entreprise et en matière de gestion stratégique, les dirigeants sont, par nature, rationnels et opportunistes dans la poursuite de leurs intérêts personnels. Ces intérêts sont essentiellement déterminés par les termes des contrats

conclus entre eux et l'entreprise, de même qu'entre l'entreprise et les parties avec lesquelles elle traite : fournisseurs, prêteurs, gouvernement ou organismes de réglementation, etc.

En faisant le parallèle, les gouvernants sont également appelés à agir de façon rationnelle ou opportuniste. Par conséquent, un choix politique dont les conséquences économiques pour les gouvernants sont favorables sera préféré à un choix politique dont les conséquences économiques sont négatives : le gouvernant est présumé adopter un comportement stratégique dans ses choix politiques.

3 Gestion stratégique du secteur minier : cas du Burkina Faso

La gestion stratégique du secteur minier suppose la mise en cohérence d'une série de décisions et d'actions qui déterminent la performance à long-terme du pays. Cependant, pour qu'une entité réussisse sa mission, il lui faut se donner les moyens de connaître préalablement l'environnement (interne et externe) dans lequel elle évolue, savoir où aller, comment y aller et avec quels moyens. En conséquence, il faut opter pour une gestion stratégique qui suppose une vision (en concertation avec toutes les parties prenantes) et des objectifs.

3.1 Vision du secteur minier

La vision des autorités burkinabè dans la gestion des ressources minières n'est pas une création ex-nihilo. Elle découle de l'expérience tirée de celle qui a prévalu au niveau continental africain et au plan sous-régional. En effet, il est important de noter qu'au milieu du XX^e siècle, une politique volontariste et individualiste avait caractérisée l'orientation donnée à l'exploitation des ressources minérales en Afrique jusqu'à la moitié des années 1980.

Dans cette vision, caractérisée par une sorte de compétition entre Etats, et marquée par l'ingérence et les orientations des institutions financières internationales vers des modèles de gestion dits de « référence », l'exploitation des ressources minières qui devrait procurer des recettes conséquentes leur permettant d'amorcer le développement économique n'a pas été au rendez-vous.

C'est fort de cela que dans la sous-région ouest africaine, les Etats ont ressenti le besoin de coopération en matière minière dès la création de l'UEMOA en janvier 1994. Ainsi, l'article 4-d°) du traité constitutif de l'Union fixe entre autres objectifs, « *l'institution d'une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes dans les domaines ...énergies, industries, mines* ».

Pour l'opérationnalisation de cette vision minière commune, le code minier communautaire de l'UEMOA a été adopté par le règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003. Cette

vision a inspiré les acteurs lors de l'élaboration de la « *vision minière africaine -VMA* » du régime minier (KABORE, 2014) qui a été adoptée en février 2009.

La VMA constitue le cadre clé de promotion d'un développement basé sur l'exploitation des ressources minérales et d'une transformation structurelle sur le continent. Elle encourage une « *exploitation transparente, équitable et optimale des ressources minérales apte à sous-tendre une croissance durable et un développement socio-économique généralisés* ».

La vision du monde de demain qui a été déclinée, à l'aune des objectifs du développement durable (ODD) dont les Etats se sont engagés à mettre en œuvre vient corroborer la pertinence de la VMA et s'accommodent également avec celle de l'Agenda 2063 (CUA, 2015), dont la vision est de « *transformer, accroître et industrialiser nos économies par l'enrichissement et l'apport d'une valeur ajoutée aux ressources naturelles* ».

Au niveau national, le Gouvernement a initié depuis 1998, « *une étude nationale prospective Burkina 2025* » qui décline sa vision ainsi qu'il suit : « *une nation solidaire, de progrès et de justice qui consolide son respect sur la scène internationale* ». L'objectif global est de favoriser le dialogue social sur les problèmes majeurs de développement en vue d'expliciter davantage la vision du futur du pays à l'horizon d'une génération (MED-BF, 2004) et (CNPPS, 2005).

Pour ce qui concerne le secteur minier, la vision se décline à travers le décret n°2013-1122/PRES/PM/MME du 28 novembre 2013 portant adoption de la Politique sectorielle des mines (POSEM) 2013-2022 qui a été modifié par le décret n° 2014-287/PRES/PM/MME du 15 avril 2014 désormais POSEM 2014-2025. La vision qui émane de cette politique a été déclinée ainsi qu'il suit dans ledit décret « *à l'horizon 2025, le secteur minier du Burkina Faso est compétitif et constitue un véritable levier de développement socioéconomique* ».

En termes d'ancrage, la POSEM découle de « *Burkina 2025* ». La mise en œuvre de la POSEM, s'est faite à travers plusieurs programmes publics qui ont été élaborés et exécutés tels que le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), le Programme national de développement économique et social avec deux phases (PNDES 1 et 2). Cela devrait se traduire par la mise en œuvre de politiques sectorielles cohérentes, efficaces et par un modèle de bonne gouvernance, veillant au respect de l'équité et de la redevabilité de tous les acteurs du développement.

L'on peut s'en rendre compte que la vision du gouvernement burkinabè est à terme et dans un horizon temporel décennal et il sied d'examiner les objectifs qui sont visés.

3.2 Objectifs de la gestion du secteur minier

Conformément à la « POSEM 2014-2025 » qui est un instrument majeur de mise en œuvre de la SCADD et du PNDES et qui constitue le document de référence au niveau national pour les acteurs de l'administration minière au Burkina Faso, l'objectif global poursuivi est de « *promouvoir un secteur minier compétitif capable d'impulser la croissance économique et le développement durable* ».

De façon spécifique, deux objectifs sont déclinés. Il s'agit de :

- *promouvoir le secteur minier pour en faire un levier de développement durable ;*
- *renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles du Ministère en charge des mines et des autres acteurs du secteur.*

Ces deux objectifs vont se décomposer en actions, puis en activités et en tâches dans les programmes et plans stratégiques du ministère.

3.3 Principes directeurs de la gestion stratégique des ressources minières

La gestion technique des projets miniers repose sur un ensemble de principes directeurs conçus pour garantir une exploitation efficace, durable et conforme aux règles en vigueur et aux meilleures pratiques. Ces principes englobent plusieurs dimensions essentielles de la gestion minière.

3.3.1 Affirmation de la propriété de l'Etat sur les ressources minières

Ce principe veut que chaque État l'énonce sans ambiguïté en affirmant la propriété des ressources minières contenues dans le sol et sous-sol situés sur son territoire. C'est une affirmation de la souveraineté exclusive des États sur leurs ressources naturelles. Pour certains auteurs notamment les juristes comme VERGGARA (2012), c'est une évidence lorsque la ressource n'est pas encore extraite, inconnue ou méconnue. Dans cette condition, la situation juridique est comparable à celle d'un immeuble par destination dont le propriétaire serait l'État sur le territoire duquel se trouvent les ressources. Ainsi, la ressource naturelle aurait la particularité d'être rattachée physiquement au support matériel établissant la souveraineté de ce dernier qui est le territoire, le tréfonds.

A contrario, après découverte ou extraction, la ressource peut être attribuée à un concessionnaire minier comme titulaire d'un droit minier. Du reste, cette forme d'interprétation est partagée dans plusieurs Etats. Au Burkina Faso, la Constitution du 2 juin 1991, ensemble ses modificatifs et les différents codes miniers adoptés disposent clairement sur la propriété étatique des ressources minières. Cette Constitution, révisée à plusieurs reprises, notamment par la loi constitutionnelle n°033-2012/AN du 11 juin 2012, stipule en son article 14 que « *les*

richesses et les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie ».

3.3.2 Instruments de gestion stratégique du secteur minier

La collecte des revenus du secteur extractif au Burkina Faso se fait à l'aide d'un ensemble d'instruments budgétaires, mis en place dans le cadre de la réglementation des finances publiques au sein de l'UEMOA et à travers le cadre budgétaire national. Toutefois, la maximisation de la collecte des revenus générés par le secteur minier pourrait se traduire par plusieurs ajustements techniques.

3.3.2.1 Gestion projet par projet et selon le cycle de vie d'une mine

La séparation des projets miniers en phases distinctes telles que la recherche, l'exploitation et la fermeture est importante pour optimiser la gestion et le contrôle de ces projets. Cette séparation permet d'allouer des ressources spécialisées et d'adapter les processus opérationnels aux exigences spécifiques de chaque phase. Une gestion distincte des phases de recherche, d'exploitation et de fermeture assure une transition ordonnée et réduit les risques associés aux conflits d'intérêts et à la confusion des responsabilités. De même qu'il soit nécessaire d'observer une gestion séparée des projets miniers en phases distinctes, il est tout aussi indiqué d'opérer une gestion des mines par projet. Cela facilite le contrôle, assure une transparence dans les opérations et réduit un certain nombre de risques, notamment celui de transférer les charges d'un projet déficitaire sur un autre excédentaire et donc de réduire la base imposable des bénéfices.

3.3.2.2 Principes de continuité d'exploitation

Les principes de continuité d'exploitation sont fondamentaux pour garantir la durabilité des projets miniers. La continuité implique la mise en œuvre de plans de gestion intégrés qui assurent une transition fluide entre les activités de recherche et d'exploitation, ainsi qu'une planification rigoureuse pour minimiser les interruptions opérationnelles. Cette approche permet de maintenir un niveau constant de production et d'efficacité tout au long du cycle de vie du projet.

3.3.2.3 Gestion des comptes offshores

La gestion des comptes offshores représente un défi significatif en matière de transparence et de réglementation. Les entreprises minières doivent suivre les standards internationaux pour la déclaration et la gestion des fonds détenus dans des juridictions offshores. Une gestion rigoureuse des comptes offshores est nécessaire pour prévenir les risques de blanchiment

d'argent, de financement de terrorisme et garantir la conformité avec les réglementations fiscales et financières internationales.

3.3.3 Affirmation du droit de contrôle de l'administration

Le droit de contrôle de l'administration sur les projets miniers est un élément essentiel pour assurer la conformité avec les normes législatives et réglementaires. L'administration doit exercer un contrôle rigoureux pour surveiller le respect des réglementations relatives à la fiscalité, à la commercialisation, à la sécurité, à l'environnement et aux normes industrielles. Ce contrôle est nécessaire pour protéger les intérêts publics et garantir que les opérations minières se déroulent dans le respect des exigences légales et éthiques.

3.3.4 Partenariat dans l'exploitation

S'agissant du partenariat dans l'exploitation minière au Burkina Faso, il traduit la manière dont ces ressources sont exploitées notamment en mobilisant les partenaires privés internationaux tout en leur assurant la possibilité de transférer leurs parts de bénéfices. Le partenariat s'étend aux nouveaux acteurs qui sont apparus dans le paysage de la gestion des ressources naturelles, notamment ce qu'il est convenu d'appeler la société civile, les institutions qui prônent la transparence et la bonne gouvernance comme l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE).

3.3.4.1 Appel au privé

Certes, le code minier a affirmé la propriété de l'État sur les ressources minières, cependant il donne la possibilité de les exploiter sur la base d'un partenariat ou d'une concession de l'exploitation au privé.

Cette précision est apportée par le législateur dans la loi 016-2024/ALT du 18 Juillet 2024 portant code minier du Burkina Faso. En effet, l'article 4 de ce code dispose que « *les gîtes naturels de substances minérales contenus dans le sol et le sous-sol du Burkina Faso sont, de plein droit, propriété de l'État...L'État assure la mise en valeur des gîtes naturels de substances minérales soit directement, soit en faisant appel au concours de l'initiative privée ...* »¹

Ainsi, la loi confie la gestion des ressources minières à l'État burkinabè, qui exerce cette responsabilité à travers ses structures institutionnelles et selon une organisation propre.

En d'autres termes, les ressources naturelles, ainsi que le sol et le territoire qui les contiennent, constituent l'un des piliers de la souveraineté d'un État moderne. Cette souveraineté correspond aujourd'hui à l'idée selon laquelle les États détiennent le pouvoir ou la prérogative de gérer leurs

¹ Cette disposition a toujours été consacrée par les codes miniers antérieurs du Burkina Faso

propres affaires au sein de leurs frontières. Chaque État exerce ainsi ses pouvoirs réglementaires et législatifs dans la gestion de l'extraction des ressources minières, en identifiant les entités (personnes physiques ou morales) habilitées à procéder à cette extraction et en déterminant les modalités afférentes. C'est donc une plénitude de compétence étatique et l'on peut s'accorder avec SIMONIAN-GINESTE (2018) pour affirmer que la gestion des ressources minières est intimement liée au pouvoir d'État.

3.3.4.2 Acceptation de transfert du bénéfice à l'étranger

La gestion des bénéfices miniers, notamment le transfert de ces bénéfices à l'étranger, doit être abordé avec une attention particulière aux aspects de transparence et de conformité. Les entreprises minières doivent se conformer aux accords internationaux et aux obligations financières (Règlementations bancaires BCEAO) et fiscales nationales pour assurer une répartition équitable des bénéfices et éviter les problèmes d'évasion fiscale. Une gestion appropriée de ces transferts est cruciale pour maintenir la crédibilité et l'intégrité du secteur minier. Le recours au privé ou de fournisseurs généralement d'origine étrangère, dans l'exploitation minière conditionne l'utilisation des comptes offshores et le transfert des bénéfices à l'extérieur.

L'exploitation en partenariat doit s'accommoder avec les objectifs du développement durable notamment en prenant en compte les aspects environnementaux.

3.3.4.3 Aspects environnementaux

La gestion de l'environnement est au centre des préoccupations en matière de gestion stratégique des ressources minières. Au Burkina Faso, ce volet est pris en compte dans les différentes phases de la vie des projets miniers. Ainsi, il est exigé à chaque demande de titre minier ou d'autorisation, des éléments relatifs à l'étude d'impact environnemental et social (EIES) ou notice d'impact environnemental et social (NIES). Mieux, ceux-ci sont astreints à la réalisation permanente des audits sur le système de management de l'environnement.

En outre, les titulaires des titres miniers, notamment des permis d'exploitation industrielles, sont tenus de contribuer au fonds de réhabilitation et de fermeture de la mine (FRFM) conformément à l'article 32 du code minier de 2024. Quant aux titulaires des autres titres et autorisations, ils sont tenus de contribuer au fonds de réhabilitation, de sécurisation des sites miniers artisanaux et de lutte contre l'usage des produits chimiques prohibés, institué par l'article 33 dudit code dans le but de réhabiliter le site d'exploité.

Dans tous les cas, il faut noter que la gestion environnementale dans le secteur minier est opérée conjointement par les départements ministériels en charge de l'environnement, des mines et des

finances. Du reste, tout dommage causé à l'environnement dans le cadre des opérations de recherche ou d'exploitation minière doit être réparé par la personne l'ayant causé (article 127 du code minier). Toutefois, il demeure que la garantie des dommages qui peuvent subvenir plusieurs années après la fermeture d'une mine, alors que le titulaire du droit minier n'est plus présent, constitue l'un des aspects importants qui semble ne pas être suffisamment pris en charge.

3.3.5 Affectation des revenus générés par le secteur minier

Au-delà des recettes fiscales et parafiscales recouvrées par l'État et qui sont destinées au financement des charges publiques, il est créé des fonds dont les contributions des investisseurs miniers sont obligatoires. Les premiers fonds ont été institués par le code minier de 2015, avant que celui de 2024² ne vienne apporter des ajustements notamment au fonds minier de développement (FMD)³.

Selon les dispositions de l'article 29 du code minier de 2024, le FMD est destiné, non seulement au financement des projets de développement endogène et des plans communaux de développement, mais également au Fonds de soutien patriotique. Le financement de ce fonds se fait sur la base d'une partie des recettes recouvrées par l'État au titre des redevances proportionnelles. Il est également financé par une contribution des sociétés minières à hauteur de 1% de leur chiffre d'affaires mensuel hors taxes ou de la valeur des produits extraits au cours du mois, pour ce qui concerne les titulaires de permis d'exploitation de mines et les titulaires des permis d'exploitation industrielle de substances de carrières. L'article 31 du même code stipule que « *les ressources allouées aux collectivités territoriales au titre du fonds minier de développement sont inscrites dans les programmes d'investissements communautaires des bénéficiaires. Ces ressources sont prioritairement affectées aux secteurs sociaux notamment :*

- *le développement des infrastructures de base ;*
- *le développement des services sociaux de base et l'amélioration du cadre de vie ;*
- *le développement de l'économie locale ;*
- *le développement du capital humain à travers la formation aux métiers ».*

Au-delà de ces principes et à l'épreuve du terrain, il est apparu des insuffisances qu'il convient de relever.

² Article 28 du code minier de 2024

³ Précédemment il était dénommé fonds minier de développement local (FMDL)

4 Insuffisances dans la gestion stratégique au Burkina Faso

4.1 Nouvelle vision à décliner

Comme nous l'avons souligné plus haut, les différents documents élaborés sur lesquels une vision dans l'exploitation des ressources minières a été déclinée sont arrivés à terme sans qu'aucun autre document ne soit élaboré⁴. Cet état de fait nous amène à penser que l'exploitation des ressources minières se fait au jour le jour, sans planification aucune faisant entorse au principe de bonne gouvernance et celui de la transparence. Il est donc impérieux de décliner une nouvelle vision assortie d'objectifs clairs et de principes fondamentaux afin d'assurer une planification et une gestion stratégique des ressources minérales au Burkina Faso.

4.2 Revenus à répartir avec les entités infra nationales

Le cadre juridique de gestion du secteur extractif a centré presque tous les pouvoirs d'administration aux agences centrales de l'Etat. Cela laisse une faible marge d'intervention aux collectivités territoriales. Cependant, il est autorisé l'exploitation des ressources minières situées sur les propriétés foncières appartenant aux collectivités territoriales⁵ alors même que l'avis préalable, selon les textes, émane de l'administration minière centrale. De même, l'utilisation des ressources issues du FMD dont bénéficient les collectivités est codifiée⁶ de sorte à priver ces collectivités d'une autonomie de gestion.

Dans cette optique, toutes les ressources sont perçues au niveau central (soit par la Direction générale des impôts (DGI), soit par la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP), soit encore par la Direction générale des douanes (DGD). Seuls quelques-uns de ces impôts et taxes sont reversés au budget des collectivités territoriales selon une clé prédéfinie par les textes en vigueur.

Par ailleurs, l'avis des collectivités territoriales est requis uniquement lorsqu'il s'agit de créer « un couloir d'exploitation artisanale » destiné à l'exploitation artisanale⁷.

4.3 Recettes affectées et principes de fonds souverains à repenser

La création du FMD est une initiative à saluer. Cependant, il doit jouer véritablement le rôle de fonds souverain dans le sens où il doit permettre de mettre en place un système de péréquation de sorte à ce que les générations futures soient impactées par l'exploitation minière.

L'intention initiale dans l'utilisation de ce fonds est de réaliser des infrastructures de base, le développement des services sociaux, de l'économie locale et du capital humain.

⁴ Étude nationale prospective « Burkina 2025 », PNDESII, et la POSEM

⁵ Article 6 de la loi 016-2024/ALT portant code minier du Burkina Faso

⁶ Article 31 de la loi ci-dessus citée

⁷ Article 89 du code minier de 2024

Malheureusement, il est constaté à l'épreuve du terrain que certaines collectivités peinent à consommer en dépenses d'investissements, lesdits fonds conformément aux textes en vigueur (COUR DES COMPTES, 2023).

Par ailleurs, si à la création, le fonds était exclusivement destiné au financement des besoins d'investissements structurants des collectivités territoriales⁸, il faut noter qu'avec le code minier de 2024, désormais, une partie de ce fonds⁹ sert à abonder le fonds de soutien patriotique (FSP) en vue de la prise en charge des volontaires pour la défense de la patrie (VDP)¹⁰.

En conséquence, cette nouvelle destination partielle positionne le FMD comme un instrument du Gouvernement avec des ambitions politiques (DUMAINE, 2019). Cette nouvelle option semble éloigner ce fonds des principes de Minamata qui gouvernent les fonds souverains. Par ailleurs, l'on pourrait se demander si au terme de la crise sécuritaire, le FMD à travers le FSP continuerait à financer l'acquisition d'armements ou servirait-il à financer l'industrie de l'armement au Burkina Faso ?

En réalité, pour que le FMD puisse véritablement jouer le rôle de fonds souverains, il faudrait penser également aux investissements économiques et l'étendre aux autres secteurs d'activités économiques rendant ainsi leur responsabilité sociale des entreprises (RSE) obligatoire.

4.4 Production monominérale à diversifier

La diversification des ressources pourrait se faire de plusieurs manières, notamment en exploitant plusieurs autres métaux, en transformant sur place les produits miniers extraits et en finançant les autres secteurs d'activités économiques.

4.4.1 Ressources exploitées à diversifier

Si plusieurs ressources minérales ont été mises en exergue au Burkina Faso, il n'en demeure pas moins que de nos jours, seul l'or fait l'objet d'exploitation. Cependant, une approche stratégique devrait permettre d'exploiter concomitamment plusieurs autres ressources minières. Quelques tentatives ont été observées (mine de manganèse de Tambao et de Kiéré et la mine de zinc de Perkoa) mais toutes ont été arrêtées avant terme pour diverses raisons. D'autres sont découvertes mais non exploitées à ce jour (c'est le cas du cuivre de Gaoua).

4.4.2 Produits miniers à transformer sur place

En plus d'avoir une production monominérale, le Burkina Faso ne transforme pas sur place ses substances de mines extraites. Or, pour une maximisation des recettes budgétaires et des

⁸ Article 26 du code minier de 2015

⁹ Article 29 du code minier de 2024

¹⁰ Le FSP est créé par décret n°2023-0021/PRES-TRANS/PM/MDAC/MATDS/MEFP du 23 janvier 2023

retombées socioéconomiques de l'exploitation des ressources minières, il faut mettre un accent particulier sur la création de chaîne de valeur. La transformation des revenus miniers en leviers de développement au Burkina Faso dépend de choix politiques audacieux, d'un cadre institutionnel solide et d'une participation citoyenne active.

4.4.3 Autres ressources à valoriser grâce aux revenus miniers

Les ressources naturelles ne sauraient constituer la seule source de création de richesses du pays, il faut une diversification de l'économie pour se prémunir des chocs exogènes. En effet, au regard de la volatilité des prix de métaux sur le marché international, une économie forte ne peut se baser uniquement sur les matières premières. C'est pourquoi, il est indiqué que le Burkina Faso, diversifie son économie pour financer les autres secteurs tels que l'agriculture, l'industrie agroalimentaire, etc.

4.5 Fiscalité à ajuster

Malgré le potentiel de richesse en ressources minérales, en particulier l'or exploité depuis plusieurs décennies, la fiscalité minière du Burkina Faso reste un sujet préoccupant quant à son efficacité car le système fiscal reste à parfaire, par ce qu'il n'appréhende pas de manière optimale les revenus générés par l'exploitation des ressources.

Parmi les reproches faits au système fiscal, il peut être retenu qu'il n'a pas évolué depuis la colonisation et reste bâti autour de l'objectif d'assurer une exploitation des substances de mines destinées à être exportées à l'état brut et de favoriser les investissements directs étrangers (IDE). Le désarmement fiscal (exonérations diverses) constitue ainsi, l'un des fondements du système fiscal marqué par le développement de maux comme l'évasion fiscale, la circulation des flux financiers illicites (COUR DES COMPTES, 2024) et le blanchiment des capitaux. L'autre conséquence de cette fiscalité statique, est qu'elle demeure encrée sur les anciens principes (BOYER, 2020), comme « *le prélèvement d'autorité* » exclusivement « *en espèces* »¹¹, excluant les paiements en nature, faisant ainsi abstraction de l'évolution des pratiques et des activités commerciales, ainsi que du contexte économique.

4.6 Transparence à améliorer

Le principal défi lié à la gestion stratégique des revenus miniers est la transparence dans le modèle de gouvernance desdits revenus. C'est un principe important du droit budgétaire (ISSOUFOU, 2019) et (DJOULDEM, 2019). En effet, une bonne gouvernance des revenus

¹¹ Voir la définition de l'impôt selon Gaston Jège in Boyer, A. (2020) pour qui « *l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie en vue de la couverture des charges publiques* ».

miniers suppose une gestion transparente, non opaque des recettes collectées, aussi bien des fonds souverains institués que des impôts et taxes collectés.

La transparence ne doit pas être une simple déclaration d'intention politique, ni une simple invocation des textes juridiques. Si elle est énoncée par plusieurs textes¹² marquant la volonté politique, les attentes de la population sont tellement fortes que le secteur minier est souvent perçu comme un monde fermé, dominé par des multinationales (considérées comme étrangères) et auquel il est très souvent reproché un manque de transparence sur fond de présomptions de corruption accrues. Ces présomptions se justifient par le fait que le secteur engendre d'énormes flux financiers et surtout parce que le développement du secteur minier ne semble profiter qu'à une poignée de burkinabè. Aussi, l'accès aux contrats miniers est difficile et le manque de transparence dans le versement des impôts et taxes à l'État et aux communes abritant les sites miniers est pointé du doigt (COUR DES COMPTES, 2023). Mieux ces présomptions ont été confirmées par des études de cas (REN-LAC, 2014).

5 Conclusion

Une gestion stratégique implique d'avoir une vision à long terme, de définir des objectifs à atteindre et d'élaborer des principes directeurs, des plans et des programmes y relatifs. Les trois derniers permettent *in fine*, non seulement de collecter le maximum de revenus, mais également et surtout, de les utiliser à bon escient pour répondre aux besoins actuels des populations tout en préparant l'avenir. Pour ce faire, le Burkina Faso doit redoubler d'efforts pour décliner sa nouvelle vision en matière de gestion des ressources minière, la première étant arrivée à son terme. Il doit également reformer le système fiscal en innovant pour capter le maximum de recettes. Toutes ces actions doivent être couronnées par une transparence à tous les niveaux administratifs.

6 REFERENCES

1. AGC. (2019). *Projet PlanetGOLD BURKINA FASO: Améliorer la formalisation, l'accès au financement et la traçabilité de l'or artisanal*. Ouagadougou: Avec le financement de ONUDI, DGPE.
2. BOHBOT, J. (2017). « L'orpaillage au Burkina Faso : une aubaine économique pour les populations, aux conséquences sociales et environnementales mal maîtrisées ». *EchoGéo [En ligne] mis en ligne le 31 décembre 2017, consulté le 12 mars 2025*.(42).
3. BOYER, A. (2020). *Chapitre 3. La définition de l'impôt. Introduction au droit fiscal* . <https://droit.cairn.info/introduction-au-droit-fiscal--9782340037953-page-33?lang=fr>. Ellipses.
4. BRUNO, B., & SERGE, F. S. (2016). « Industrie minière et programmes de développement durable au Sénégal », *Développement durable et territoires mis en ligne le 28 juillet 2016, consulté le 28 juin 2022.*, 7(2).
5. BRYSON, J. & al. (2018). Getting strategic about strategic planning research . *Public Management Review*, 3(20).
6. CGIC-AFRIQUE & ENERTEAM. (2025). *Rapport ITIE 2023 du Burkina Faso*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives.

¹² Cas de la Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA et de la loi n°008-2013/AN du 23 avril 2013, portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso.

7. CNPPS. (2005). *étude nationale prospective "Burkina 2025"*.
8. COUR DES COMPTES. (2023). *Rapport n°2023-001/CC/CCOCT: audit de performance sur l'utilisation des ressources du fonds minier de développement local dans les collectivités territoriales exercices 2017-2021*.
9. COUR DES COMPTES. (2024). *Rapport définitif n°2024-004/CC/CAB: audit de performance du cadre juridique et institutionnel de la mobilisation des droits et taxes issus de l'activité extractive de l'or et des autres substances précieuses au Burkina Faso de 2017 à 2022*.
10. CUA. (2015). *Agenda 2063: l'Afrique que nous voulons. Union Africaine*.
11. DJOULDEM, M. (2019). La politique de transparence des finances publiques. *Démocratie et politiques publiques*, 105.
12. DUMAINE, M.-A. (2019). les fonds souverains: instruments financiers ou acteurs politiques? *SciencesPo, master politiques publiques, spécialité administration publique*.
13. GRÄTZ, T. (2004). Les frontières de l'orpaillage en Afrique occidentale. *Autrepart*, 2(30), 135-150.
14. ISSOUFOU, A. (2019). *La transparence des finances publiques: un nouveau principe budgétaire dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)? Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*. DAKAR: L'Harmattan.
15. KABORE, B. E. (2014). Le secteur extractif au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) – Dynamiques régionales et levier de croissance. *Great Insights magazine*, 3.
16. MED-BF. (2004). *cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*. Ouagadougou.
17. OSBORNE, P., & al. (2020). Pour des services publics résilients et durables : quelle orientation stratégique ? *Action Publique • Recherche et pratiques*(8).
18. PETRESCU, M. (2019). From marketing to public value. *Public Management Review*, 11(21).
19. POWELL, M., & OSBORNE, S. (2020). "Social enterprises, marketing, and sustainable public service provision". *International Review of Administrative Sciences*, 1(86).
20. REN-LAC. (2014). *Rapport de l'étude sur « Les perceptions et présomptions de la corruption dans le secteur minier au Burkina Faso »*.