



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple - Un But - Une Foi



Chambre des Affaires administratives

**AUDIT DES PROCEDURES DE CONTRÔLE ET DE
SUIVI DES OPERATIONS MINIERES
GESTIONS 2019 - 2021**

RAPPORT DEFINITIF

NOVEMBRE 2023

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
DELIBERE	6
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I : CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU CONTROLE ET DU SUIVI DES OPERATIONS MINIERES	13
1. Le cadre juridique.....	13
1.1. Carences et incomplétudes des textes applicables au secteur minier	14
1.1.1. Carences des textes	14
1.1.2. Incomplétude du décret relatif au Fonds de réhabilitation des sites miniers.	18
1.2. Divergences et contradictions des textes applicables au secteur minier	18
1.2.1. Divergences sur l'obligation de réaliser une EIE.....	18
1.2.2. Contradictions sur la réhabilitation des sites miniers	19
2. Le cadre institutionnel	21
2.1. Insuffisances du dispositif de contrôle au niveau central	22
2.1.1. Chevauchement de compétences	22
2.1.2. Incohérences organisationnelles	23
2.1.3. Défaut de mise en place de l'organe chargé de la gestion du Fonds de réhabilitation des sites miniers.....	26
2.2. Insuffisances du dispositif de contrôle au niveau local	26
2.2.1. Défaut d'application de la charte sur la déconcentration	26
2.2.2. Défaut d'implication des Collectivités territoriales et des communautés locales dans la surveillance et le suivi de la mise en œuvre du PGE.....	28
CHAPITRE II : MISE EN ŒUVRE DES PROCEDURES DE CONTRÔLE ET DE SUIVI DES OPERATIONS MINIERES	29
1. Une organisation sommaire des procédures de contrôle et de suivi	29
1.1. Une absence de planification des opérations de contrôle	29
1.2. Des interventions non fondées sur une cartographie des risques.....	30
1.3. Absence de synergie entre les services du MMG dans le contrôle des opérations minières	31

1.4. Un déficit de collaboration entre les ministères et les services déconcentrés impliqués	32
1.4.1. Déficit de collaboration interministérielle.....	32
1.4.2. Déficit de collaboration entre les services déconcentrés	33
2. Une faiblesse des prérogatives des intervenants au contrôle.....	34
2.1. Des agents de contrôle non assermentés	34
2.2. Un exercice mitigé des pouvoirs de contrôle et de surveillance	35
3. Une insuffisance des moyens d'intervention.....	36
3.1. Faiblesse des ressources humaines	36
3.1.1. Un personnel de contrôle en sous-effectif.....	36
3.1.2. Insuffisance de spécialistes dans certains domaines.....	37
3.2. Faiblesse des moyens matériels, logistiques et des équipements de labos.....	40
3.2.1. Insuffisance du matériel roulant.....	40
3.2.2. Faiblesse des moyens logistiques	41
3.2.3. Sous-équipements du Groupe de Laboratoires d'Analyse	42
3.3. Faiblesse des ressources financières	45
CHAPITRE III : EFFICACITE DES PROCEDURES DE SUIVI ET DE CONTRÔLE	48
1. La production minière	48
1.1. Insuffisances dans le contrôle des substances non métallifères	48
1.2. Défaut de maîtrise des données sur la production aurifère	53
1.2.1. Défaut de maîtrise de la production industrielle	53
1.2.2. Défaut de maîtrise de la production artisanale	55
2. La redevance minière.....	57
2.1. Les déclarations de calcul de redevance	58
2.1.1. Evolution du cadre légal	58
2.1.2. Non-respect de la trimestrialité.....	59
2.2. Dysfonctionnements dans le contrôle des déclarations de calcul de redevance	61
2.2.1. Délais d'intervention de la DCSOM anormalement longs	62
2.2.2. Irrégularités dans le contenu des déclarations	63
2.2.2.1. Difficultés dans l'analyse des charges déductibles : cas des déclarations de GCO	63
2.3. La liquidation et le recouvrement de la redevance	68
2.3.1. Violation de la procédure de recouvrement.....	69
2.3.2. Des retards de paiement de la redevance	70
2.3.3. Absence de recouvrement de redevances	71
2.3.4. La non application des pénalités	72

3. La protection environnementale	73
3.1. Insuffisance dans le suivi de la mise en œuvre des PGE.....	73
3.2. Faiblesse du nombre de visites d'inspection environnementale	76
3.3. Défaillances dans la réhabilitation des sites miniers.....	77

AVERTISSEMENT

Le présent rapport définitif est issu de la procédure écrite et contradictoire prévue par les dispositions des articles 49 et 64 alinéa 1er de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

Les développements qui y figurent, ont tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses des responsables des entités contrôlées aux observations de la Cour ainsi que des conclusions du ministère public.

Conformément à l'article 3 de la loi organique sur la Cour des Comptes et à la loi n°2012-22 du 27 décembre 2012 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, ce rapport fera l'objet d'une publication dans les formes appropriées.

DELIBERE

6

Le présent rapport définitif portant sur l'audit des procédures de contrôle et de suivi des opérations minières pour les gestions de 2019 à 2021 a été établi en application des dispositions des articles 3, 4, 8, 22, 49, 64 et 65 de la loi organique n°2012-23 du 27décembre 2012 sur la Cour des Comptes.

Il a été arrêté conformément aux dispositions des articles 7, 14, 15, 16 et 17 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de ladite loi organique, par la Chambre des Affaires administratives en sa séance du 07 novembre 2023 ;

Ont assisté à la séance :

- M. Mamadou THIAO, Président de la CAA, Rapporteur ;
- Mme. Takia Nafissatou Fall CARVALHO, chef de la section Affaires culturelles et sociales ;
- Mme Zeynab MBENGUE, Conseiller ;
- M. Boubacar MBODJ, Conseiller.

Avec l'assistance de Maître Ngoné Diop SY, Greffier de la Chambre.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AECP	Autorisation d'Exploitation de Carrières Privées
AEPM	Autorisation d'Exploitation Petite Mine
AESM	Autorisation d'Exploitation semi-Mécanisée
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CAA	Chambre des Affaires Administratives
CC	Cour des Comptes
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CM	Code Minier
CRCM	Commission de Revue des Conventions Minières
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DCar	Direction des Carrières
DCSOM	Direction du Contrôle et de la Surveillance des Opérations Minières
DEMAPE	Direction de l'Exploitation Minière Artisanale et à Petite Echelle
DEEC	Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés
DGD	Direction Générale des Douanes
DGéol	Direction de la Géologie
DGID	Direction Générale des Impôts et Domaines
DOD	Direction des Opérations Douanières
DMin	Direction des Mines
DGM	Direction Générale des Mines
DREEC	Division Régionale de l'Environnement et des établissements Classés
DRPMS	Direction de la Réglementation, de la Production Minière et des Statistiques
EIE	Etude d'Impact Environnemental
FASM	Fonds d'Appui au Secteur minier
FADL	Fonds d'Appui au Développement Local
FRSM	Fonds de Réhabilitation des Sites miniers
GLA	Groupe des Laboratoires d'Analyse
ICS	Industries Chimiques du Sénégal
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques

IRTSS	Inspection Régionale du Travail et de la Sécurité Sociale
ISC	Institution Supérieure de Contrôle
ISSAI	Normes Internationales des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
LOCC	Loi Organique sur la Cour des Comptes
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finance
LPS	Lettre de Politique Sectorielle
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MIFERSO	Société des Mines de Fer du Sénégal Oriental
MMG	Ministère des Mines et de la Géologie
PE	Permis d'Exploitation
PGE	Plan de Gestion Environnementale
PLD	Plans Locaux de Développement
PMC	Petowal Mining Company
PR	Permis de Recherche
PRFSM	Plan de Réhabilitation et de Fermeture des Sites Miniers
PSE	Plan Sénégal Emergent
PTA	Plan de Travail Annuel
PV	Procès-Verbal
RAC	Revue Annuelle Conjointe
RP	Redevance Proportionnelle
RSE	Responsabilité Sociétale de l'Entreprise
SERPM	Société d'Etude et de Recherche des Phosphates de Matam
SNDCL	Stratégie Nationale de Développement du Contenu Local
SGN	Service Géologique National
SGO	Sabodala Gold Opérations
SOMISEN	Société des Mines du Sénégal
SOMIVA	Société Minière de la Vallée du Fleuve
SRMG	Services Régionaux des Mines et de la Géologie
TDR	Termes De Références
TS	Taxe Superficiaire
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-africaine

INTRODUCTION

➤ Contexte et justification

Le Sénégal dispose d'un potentiel en ressources minières riche et diversifié. Disséminé sur l'étendue du territoire national, ce potentiel minier est composé, entre autres, de gisements de phosphates, d'or, de fer, de calcaire, d'argile, de basalte, de sables, de zircon, de bauxite, d'ilménite, etc.

L'évolution du secteur minier induite par les réformes juridiques et institutionnelles de ces dernières années, a incité l'Etat à en faire un pilier phare du Plan Sénégal Emergent (PSE)¹ devant être porteur de croissance, d'emplois et d'Investissements Directs Etrangers (IDE).

Cependant, en dépit de ce potentiel indéniable, l'apport du secteur minier dans le développement de l'économie sénégalaise reste encore modeste. En effet, il ressort du rapport de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) 2021, que la contribution du secteur extractif dans les recettes totales de l'Etat était chiffrée à 6,94% contre 5,66% en 2020 et 5,30% en 2019. Sa participation au PIB n'était que 4,98% en 2021 contre 4,22% en 2020 et 3,52% en 2019 alors que pour les exportations, sa contribution s'élevait à 38,02% en 2021 contre 35,25% en 2020 et 39,84% en 2019.

Cette situation s'explique en partie par les difficultés structurelles de l'administration minière à bien maîtriser la chaîne de valeur du secteur extractif aussi bien en amont qu'en aval eu égard aux nombreuses contraintes auxquelles elle est confrontée.

C'est pourquoi, la Cour des Comptes, en raison de l'importance stratégique de ce secteur d'activité comme levier de croissance économique et de développement durable, a décidé de réaliser des missions d'audit portant sur la chaîne de valeur de la filière minière.

Dans ce cadre, elle a inscrit dans son programme de contrôle 2022, l'audit des procédures de contrôle et de suivi des opérations minières qui constitue un volet essentiel de cette chaîne de valeur.

➤ Compétence de la Cour

L'audit des procédures de contrôle et de suivi des opérations minières pour les gestions de 2019 à 2021 est effectué sur la base des articles 30 et 43 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la

¹ Afin de booster l'activité minière et bénéficier pleinement de ces retombées économiques et sociales, six projets miniers ont été inscrits par les projets phares du PSE :

- développement de la filière phosphates/fertilisants ;
- accélération de l'exploitation des gisements de zircon ;
- accélération de l'exploitation aurifère ;
- relance du projet intégré sur le fer de la Falémé ;
- encadrement et promotion des mines artisanales ;
- positionnement du Sénégal comme hub minier.

Cour des comptes et de l'article 8 du décret n°2013- 1349 fixant les modalités d'application de ladite loi organique.

Selon ces dispositions, la Cour des Comptes s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics, apprécie la qualité de la gestion et formule, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes.

L'article 8 du décret n° 2013 - 1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 dispose en outre que « *la Chambre des Affaires administratives est chargée de juger les comptes des établissements publics dotés d'un comptable public et de contrôler la gestion des établissements publics à caractère administratif et des services de l'Etat autres que les services financiers.* »

En exécution du programme annuel de contrôle de l'année 2022 de la Cour, Monsieur Mamadou THIAO, conseiller référendaire a été désigné, par ordonnance n° 02/2022/CC/CAA/G du 05 avril 2022, rapporteur de la mission. Il est assisté de Messieurs El Hadji Mathiam THIOUB, Mamadou Mbackiyou NGOM et Moussa SOW, assistants de vérification.

➤ Objectifs, portée et étendue de l'audit

L'objectif global de l'audit vise à apprécier de manière raisonnable la conformité des procédures et pratiques de contrôle et à évaluer l'efficacité du dispositif de surveillance et de suivi des opérations minières.

Aux termes de l'article premier de la loi n°2016-32 du 08 novembre 2016 portant Code minier, paragraphe 32, les opérations minières comprennent toute activité de prospection, de recherche, d'exploitation, de traitement ou de transport de substances minérales, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux et des eaux souterraines.

De manière spécifique, l'audit vise à s'assurer que :

- ✓ le Ministère en charge des mines a mis en place un cadre normatif et institutionnel adéquat pour la réalisation des activités de suivi et de contrôle des opérations minières ;
- ✓ les mécanismes de contrôle et de suivi des opérations minières sont fonctionnels ;
- ✓ les Ministères des Mines et de la Géologie, de l'Environnement et du Développement Durable, et du Travail mènent de manière efficace, chacun en ce qui le concerne, des activités de suivi et de contrôle des opérations minières.

Ce contrôle de la Cour porte sur les activités de contrôle et de suivi menées par les services des Ministères des Mines et de la Géologie, de l'Environnement et du Développement Durable, et du Travail.

L'audit couvre les gestions de 2019 à 2021, bien que le rapport puisse faire référence à des situations antérieures ou postérieures à cette période qui ont été analysées ou qui ont donné lieu à des constats.

➤ **Méthodologie et limites de l'audit**

- **Approche d'audit**

La vérification des procédures de contrôle et de suivi des opérations minières constitue un audit de conformité associé à un contrôle de performance.

Afin d'apprecier la mise en œuvre d'actions concourant à atteindre les objectifs fixés aux structures compétentes pour assurer le suivi et le contrôle des opérations minières, l'équipe a adopté une approche basée sur les risques. L'analyse et l'évaluation des risques ont permis de se focaliser sur des domaines pour lesquels des anomalies significatives sont susceptibles d'être relevées.

Pour mettre en œuvre cette approche, les techniques de vérification qui sont utilisées concernent principalement l'examen des documents, la revue analytique, les visites sur sites, et les entrevues avec divers intervenants.

- **Normes d'audit**

Les travaux d'audit ont été effectués conformément aux procédures de la Cour des Comptes et dans le respect des principes et normes sur les audits de conformité et de performance édictées par l'Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle des finances publiques (INTOSAI).

- **Déroulement des travaux d'audit**

Globalement, la mission d'audit sur les procédures de contrôle et de suivi des opérations minières s'est déroulée de manière satisfaisante.

L'équipe n'a pas rencontré de difficultés majeures lors du contrôle. Les entités concernées ont coopéré avec les auditeurs de la Cour ; la plus grande partie des documents demandés ont été mis à sa disposition.

Toutefois, il a été noté l'indisponibilité de certaines informations et l'incomplétude de certains documents rendant ainsi complexe l'analyse. Il s'y ajoute qu'en raison de leurs difficultés d'accès, l'équipe d'audit n'a pas pu visiter certains sites miniers surtout dans les régions de Kédougou et de Tambacounda.

➤ **Plan du rapport**

Le présent rapport définitif s'articule autour des chapitres ci-après :

Chapitre 1 : le cadre juridique et institutionnel régissant le secteur minier ;

Chapitre 2 : la mise en œuvre des procédures de contrôle et de suivi des opérations minières ;

Chapitre 3 : l'efficacité des procédures de contrôle et de suivi de ces opérations.

CHAPITRE I : CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU CONTROLE ET DU SUIVI DES OPERATIONS MINIERES

L'objectif de vérification est de s'assurer que le Ministère en charge des mines a mis en place un cadre normatif et institutionnel adéquat pour la réalisation des activités de suivi et de contrôle des opérations minières.

Les opérations minières sont régies par une multitude de textes juridiques, en l'occurrence, le code minier, le code forestier, le code de l'environnement, le code des douanes, le code général des impôts, le code du travail, etc.

Cette pluralité des instruments juridiques implique une diversité des acteurs concernés par le secteur extractif hautement stratégique et porteur de croissance et de développement. Cependant, ce foisonnement des textes et des intervenants ne va pas sans entraîner des difficultés dans le contrôle et le suivi des activités minières.

1. Le cadre juridique

Les principaux textes applicables durant la période sous revue sont ci-dessous ; il convient de préciser que certains textes, bien qu'ayant été abrogés, ont été pris en considération car continuant à s'appliquer à certaines conventions minières en cours conclues sous le régime des dits textes en raison notamment, des clauses de stabilité.

Les textes communautaires :

- Règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 portant adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA ;
- Directive C/DIR.3/5/09 de la CEDEAO du 27 mai 2009 relative à l'harmonisation des principes directeurs et des politiques du secteur minier ;
- Acte additionnel A/SP.16/02/12 du 17 février 2012 relatif à la politique de développement des ressources minérales de la CEDEAO

Les textes nationaux :

- Loi n°88-06 du 26 août 1988 portant Code minier ;
- Loi n°97-17 du 01 décembre 1997 portant Code du travail ;
- Loi n°98-03 du 08 janvier 1998 portant Code Forestier ;
- Loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'Environnement
- Loi n°2003-36 du 24 novembre 2003 portant Code minier ;
- Loi n°2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des impôts ;
- Loi n°2014-10 du 28 février 2014 portant Code des Douanes ;
- Loi n°2016-32 du 08 novembre 2016 portant Code minier ;
- Loi n°2018-15 du 12 novembre 2018 portant Code forestier ;
- Décret n°61-357 du 21 septembre 1961 réglementant et codifiant le régime des substances minérales ;

- Décret n°89-207 du 5 août 1989 portant application du code minier de 1988 ;
- Décret n°98-164 du 20 février 1998 portant application du code forestier de 1998 ;
- Décret n°2004-627 du 17 mai 2004 pris en application du Code minier de 2003 et dont les dispositions restent applicables aux conventions minières signées avant le 20 mars 2017 ;
- Décret n°2009-1334 du 30 novembre 2009 portant création et fixant les modalités de répartition du Fonds de Péréquation et d'Appui aux collectivités locales ;
- Décret n°2009-1335 du 30 novembre 2009 portant création et fixant les modalités d'alimentation et de fonctionnement du fonds de réhabilitation des sites miniers ;
- Décret n°2015-641 du 18 mai 2015 portant modification de l'article 3 du décret n°2009-1335 du 30 novembre 2009 portant création et fixant les modalités d'alimentation et de fonctionnement du fonds de réhabilitation des sites miniers
- Décret n°2015-1879 du 16 décembre 2015 modifiant le décret n°2009-1334 du 30 novembre 2009 portant création et fixant les modalités de répartition du Fonds de Péréquation et d'Appui aux collectivités locales ;
- Décret n°2017-459 du 20 mars 2017 fixant les modalités d'application de la loi 2016-32 du 08 novembre 2016 portant Code minier ;
- Décret n°2020-938 fixant les modalités de répartition du Fonds d'appui et de péréquation aux collectivités territoriales ;
- Décret n°2020-1711 du 10 septembre 2020 fixant les modalités d'alimentation, d'opération et de fonctionnement du Fonds d'Appui au Secteur Minier ;
- Décret n°2021-623 du 17 mai 2021, portant organisation du Ministère des Mines et de la Géologie ;
- Arrêté n°006260 du 22 août 2012 sur la commission de la Revue des conventions minières.

L'analyse du cadre juridique soulève des difficultés majeures qui portent, d'une part, sur les carences et incomplétudes notées dans les textes, et d'autre part, sur des incohérences entre certains textes.

1.1. Carences et incomplétudes des textes applicables au secteur minier

Le cadre normatif régissant la gouvernance des activités minières comporte des lacunes ou insuffisances résultant à la fois des carences et incomplétudes de certains textes juridiques.

1.1.1. Carences des textes

L'analyse du cadre juridique a montré que beaucoup d'aspects importants relatifs aux opérations minières sont occultés par les textes législatifs et réglementaires applicables en la matière.

1.1.1.1. Absence de dispositions sur la diffusion aux populations des études d'impacts environnementaux

Sur la procédure de demande de permis minier, les sociétés minières sont assujetties à l'obligation de faire des études d'impacts environnementaux (EIE). A ce sujet, leur processus d'établissement et de validation ne soulève pas de grandes difficultés. Néanmoins, il a été constaté un vide juridique sur l'obligation de leur diffusion auprès de toutes les parties prenantes.

En effet, si l'administration et les Collectivités Territoriales sont destinataires du document, il n'en est pas de même pour les communautés impactées par l'activité minière. Même si ces dernières sont consultées dans le cadre des audiences publiques aux termes des articles L52 et L53 de la loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement, il n'est pas assuré une diffusion auprès des populations locales en aval.

Recommandation n°1 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de mettre en œuvre les diligences nécessaires pour assurer la diffusion des études d'impacts environnementaux auprès des communautés locales concernées.

1.1.1.2. Absence de précision sur les modalités de réhabilitation

Le Code minier ne contient pas de dispositions spécifiques sur les modalités de réhabilitation des sites miniers. Or, pour pouvoir réhabiliter, il faudrait au préalable élaborer un plan de réhabilitation pour retracer la manière de procéder pour le démantèlement des installations minières, le nettoyage et la restauration des sites d'exploitation ainsi que leur re-végétalisation.

Ce point est rappelé par la législation communautaire de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Ainsi, le Règlement n°18/203/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 portant adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA, son article 18-5, souligne l'obligation pour tout titulaire de titre minier de « *mettre en place un plan de surveillance ainsi qu'un programme de réhabilitation de l'environnement* ».

Cette exigence a été réitérée par l'article 6§4 de la Directive C/DIR3/05/09 du 27 mai 2009 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier, lequel énonce aussi qu'« *avant le début des opérations, les détenteurs des droits ou des titres miniers doivent élaborer pour mise en œuvre des plans de réhabilitation et de fermeture des sites ainsi que des plans pour l'après mine. Ces plans sont soumis à l'autorité compétente pour approbation. Cette estimation est soumise à des revues périodiques* ».

Malgré l'importance de ce document qui accompagne l'EIE, le législateur n'indique pas les modalités de réhabilitation des sites miniers ainsi que l'obligation d'actualiser les plans de fermeture et de restauration.

Il faut toutefois relever que le Code minier de 2003 faisait référence au programme de réhabilitation à l'article 84 à propos de l'ouverture du compte fiduciaire pour les détenteurs de permis d'exploitation. Ces dispositions prévoient que « *ce compte est destiné à la constitution d'un fonds pour couvrir les coûts de mise en œuvre du programme de réhabilitation* ». Cependant, il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire encadrant son élaboration, sa validation et sa mise en œuvre.

Avec le Code minier de 2016, le législateur a substitué au Plan de réhabilitation le Plan de Gestion Environnementale (PGE).

C'est ce qui ressort de l'article 104 alinéa 2 : « *ce compte est destiné à la constitution d'un fonds pour couvrir les coûts de mise en œuvre du plan de gestion environnementale* ».

Il convient de rappeler que l'objet du fonds de réhabilitation n'est pas de financer la mise en œuvre du plan de gestion environnementale mais plus tôt la remise en état des sites miniers abandonnés ou fermés. Le PGE est le support du suivi de l'EIE. Il matérialise les actions et mesures à prendre aux fins de prévenir, de maîtriser et d'atténuer les impacts négatifs des activités minières sur l'environnement. Sa source de financement est différente de celle du plan de réhabilitation. Il est évalué et chiffré au moment de l'élaboration et de la validation de l'EIE et son coût de mise en œuvre est compris dans l'estimation globale du projet.²

Il semble ainsi se dégager dans le dispositif textuel actuel une confusion entre le plan de réhabilitation et le plan de gestion environnementale qui sont deux outils aux objets et aux modes de financement différents.

L'orthodoxie commande de revenir à la rédaction initiale de l'article 84 du Code minier de 2003 où le législateur faisait référence, à juste titre, au programme de réhabilitation dont le fonds de réhabilitation a vocation à financer la mise en œuvre.

En outre, il doit prévoir des dispositions plus détaillées dans le Code minier afin de donner un contenu au plan de réhabilitation et ne pas se limiter seulement à l'évoquer. Il s'agira aussi de déterminer son processus de validation et de mise en œuvre au même titre que l'EIE/PGE³.

Monsieur Oumar SARR, Ministre des Mines et de la Géologie souligne que les plans de réhabilitation des sites miniers font nécessairement et obligatoirement partie intégrante de l'EIES de projets miniers dont les Termes de référence et les rapports sont validés par un comité technique dirigé par le Ministère en charge de l'environnement. Il précise que le mécanisme de validation et de suivi des plans de réhabilitation ne se distingue pas de celui des PGES du fait qu'ils constituent un seul et même document. Il ajoute qu'après sa validation, le plan de réhabilitation qui est selon lui une composante du PGES, constitue un document contractuel annexé aux conventions minières.

² Le coût du PGE peut par exemple représenter 2% du coût global du projet minier.

³ Il faut relever dans l'EIE, il est aménagé une partie réservée à la réhabilitation des sites miniers. Ce volet indique la manière dont le porteur du projet compte s'y prendre pour la remise en état des sites. Il ne tient donc pas compte des exigences prédéfinies par l'autorité législative.

La Cour est d'avis qu'à l'étape initiale, les plans de réhabilitation et les PGES sont intégrés à l'EIES et soumis au même processus de validation. Il n'en demeure pas moins qu'ils diffèrent de par leur objet et leur modalité de financement. La Cour constate que le Code minier ne prévoit aucune disposition spécifique sur les plans de réhabilitation, à dissocier des PGES, pour mieux encadrer leur processus d'élaboration, de validation et de mise en œuvre contrairement aux EIES dont le mécanisme est déjà fixé par le Code de l'environnement. Les normes communautaires et les bonnes pratiques préconisent de prévoir un régime juridique propre aux plans de réhabilitation et différent des PGES.

Recommandation n°2 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de mettre en œuvre les diligences nécessaires pour conformer les dispositions du Code minier à celles du Code communautaire concernant le plan de réhabilitation (article 18-5 Règlement n°18/203/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 portant adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA et article 6§4 de la Directive C/DIR3/05/09 du 27 mai 2009 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier) ;

1.1.1.3. Absence d'obligation de transmission des états financiers

Sur l'obligation d'information des sociétés minières, la loi n°2016-32 du 08 novembre 2016 portant Code minier 2016 ne contraint pas celles-ci à transmettre leurs états financiers. Certes, l'article 98 dudit énonce que « *le titulaire de titre minier doit tenir une comptabilité de ses opérations selon la législation en vigueur au Sénégal* ». Toutefois, l'article 103 du décret n°459-2017 du 20 mars 2017 fixant les modalités d'application du Code n'enjoint les sociétés minières, dans le cadre de l'établissement de leur rapport annuel, de ne produire qu'*« un volet financier comportant des dépenses de l'année écoulée»*.

Pourtant, l'article 18-6^{ème} tiret du Règlement n°18/203/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 portant adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA fait obligation aux sociétés minières de « *fournir aux autorités compétentes les documents comptables et financiers, les rapports d'exécution sur leur programmes, l'emploi et autres informations utiles* ». Au sens de ces dispositions, il leur est prescrit non seulement de produire leurs rapports d'activités mais aussi leurs états financiers.

En ne visant que les rapports d'activité, le Code minier limite l'administration minière dans son activité de contrôle et ne lui permet pas de faire un bon suivi du chiffre d'affaires et des charges réelles. Elle ne sera pas en mesure de corroborer les déclarations des sociétés minières pour vérifier le calcul, par exemple de la redevance minière ou des fonds d'appui, dont les assiettes reposent sur le chiffre d'affaires. L'absence de mise à disposition des états financiers peut être aussi problématique car elle constitue un handicap sérieux pour pouvoir suivre efficacement les prix de transfert entre sociétés mères et filiales.

Recommandation n°3 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de mettre en œuvre les diligences nécessaires pour conformer les dispositions du Code minier à celles du Code communautaire sur la transmission des états financiers (article 18-6^{ème} tiret du Règlement n°18/203/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 portant adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA).

1.1.2. Incomplétude du décret relatif au Fonds de réhabilitation des sites miniers

Le dispositif juridique sur le Fonds de Réhabilitation des Sites miniers n'est pas au complet. En effet, il ressort de l'article 3 alinéa 2 du décret n°2009-1335 du 30 novembre 2009 portant création et fixant les modalités d'alimentation et de fonctionnement du Fonds de réhabilitation des sites miniers modifié par le décret n°2015-641 du 18 mai 2015, que « *les modalités de gestion, les activités de réhabilitation concernées ainsi que les conditions de décaissement seront fixés par arrêté conjoint des Ministres chargés des Mines, de l'Environnement et de l'Economie et des Finances* ». Or, l'arrêté interministériel en question n'est toujours pas pris pour l'opérationnalisation du fonds de réhabilitation.

Il en a résulté des retards dans la libération des contributions des sociétés minières au Fonds. Les Ministres chargés des Mines, de l'Environnement et du Budget doivent prendre les dispositions nécessaires pour compléter le dispositif afin de rendre le Fonds effectif et d'accélérer la mobilisation des ressources nécessaires à la restauration des sites miniers.

Recommandation n°4 :

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie, en rapport avec les Ministres chargés de l'Environnement et du Budget, de faire les diligences nécessaires en vue de la prise de l'arrêté relatif aux modalités d'alimentation et de fonctionnement du Fonds de réhabilitation des sites miniers.

1.2. Divergences et contradictions des textes applicables au secteur minier

Dans certaines de leurs dispositions, les textes juridiques applicables au secteur minier se caractérisent par leur contrariété, remettant ainsi en cause la cohérence du cadre juridique.

1.2.1. Divergences sur l'obligation de réaliser une EIE

Le Code minier exonère de l'EIE les exploitations minières semi-mécanisées, les carrières publiques et les carrières privées temporaires alors que le Code de l'environnement la rend obligatoire pour toutes les sociétés dont l'activité a des répercussions sur l'environnement.

Ainsi, il ressort de l'article 48 dudit code que les EIE sont obligatoires pour : « *tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement, de même que les politiques, les plans, les programmes, les études régionale et sectorielles* ».

Il serait indiqué d'harmonier ces deux Codes en tenant compte de la spécificité de certaines exploitations dans la mesure où toutes les activités minières n'impactent pas l'environnement dans les mêmes proportions.

C'est pourquoi, sans exonérer les exploitations minières semi-mécanisées et les carrières privées temporaires, il serait plus pertinent d'avoir des formats d'EIE adaptés.

Recommandation n° 5 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie, en rapport avec le Ministre en charge de l'environnement, de faire les diligences nécessaires pour l'harmonisation des Codes minier et de l'Environnement notamment en matière d'EIE.

1.2.2. Contradictions sur la réhabilitation des sites miniers

1.2.2.1. Contradictions sur le mode de réhabilitation

L'article 82 de la loi n°2003-36 du 24 novembre 2003 portant Code minier consacrait une obligation de réhabilitation à la fermeture de la mine en disposant que « *tout titulaire de titre minier doit obligatoirement procéder à la réhabilitation des sites miniers à l'expiration de chaque titre minier* ».

A rebours du Code minier de 2003, la loi n°98-03 du 08 janvier 1998 portant Code forestier prescrivait déjà en son article 44 alinéa 5 l'obligation d'une réhabilitation progressive mais limitée aux seules carrières privées à ciel ouvert en précisant « (...) *la remise en état des lieux doit se faire au fur et à mesure de l'avancement de l'exploitation, s'il s'agit d'une carrière à ciel ouvert* ».

L'avènement de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code minier n'a pas permis de lever les incertitudes. En effet, l'article 103 dudit Code énonce que « *tout titulaire de titre minier procède obligatoirement à la réhabilitation des sites couverts par son titre minier* ».

Si le Code est resté évasif sur le sujet, le décret n°2017-459 du 20 mars 2017 fixant les modalités d'application du code renferme néanmoins des éléments qui vont dans le sens de l'option pour une réhabilitation en fin d'exploitation.

Ainsi, dans son article 45, le décret n°2017-459 indique que l'arrêté d'autorisation d'exploitation de la petite mine précise « *les obligations des exploitants agréés, notamment la réhabilitation des terrains après exploitation* ». Dans le même sillage, l'article 85 de portée plus générale, puisqu'elle concerne les procédures d'occupation des terrains, souligne aussi que « *les droits d'occupation des terrains et les demandes d'autorisation d'occupation des terrains précisent les mesures prises pour la réhabilitation du site après occupation* ».

1.2.2.2. Contradictions sur l'organe dépositaire des cotisations au Fonds de réhabilitation

Une contradiction a été relevée concernant le type d'organisme habilité à recevoir les dépôts des sociétés minières au titre du fonds de réhabilitation des sites miniers.

De son côté, l'article 84 du Code minier de 2003 disposait que « *tout titulaire d'un titre minier d'exploitation est tenu d'ouvrir et d'alimenter un compte fiduciaire dans une banque commerciale au Sénégal. Ce compte est destiné à couvrir les coûts de mise en œuvre du programme de réhabilitation* ».

Quant au décret n°2009-1335 du 30 novembre 2009 portant création et fixant les modalités d'alimentation et de fonctionnement du Fonds de réhabilitation des sites miniers, il mentionne à son article 2 alinéa 1 que « *le fonds est alimenté à partir des prélèvements effectués sur les recettes d'exploitation. (...) les montants prélevés sont versés dans un compte fiduciaire ouvert par le titulaire du titre minier à la Caisse des Dépôts et Consignations* ».

Cette contradiction est de nature à causer un véritable imbroglio juridique aux sociétés minières sur le texte à appliquer surtout que le décret a été pris en vertu des articles 82 et 84 du Code de 2003. En considération de la hiérarchie des normes, c'est le Code porté par une loi, qui prime sur le décret.

Le législateur est fort heureusement intervenu à la faveur de la réforme de 2016 pour aligner les dispositions du Code minier sur le décret n°2009-1335 précité. En effet, aux termes de l'article 104 du Code minier de 2016, « *tout titulaire de permis de recherche, d'autorisation d'ouverture et d'exploitation de carrière permanente, d'autorisation d'exploitation de petite mine, de permis d'exploitation minière et de contrat de partage de production, est tenu d'ouvrir et d'alimenter un compte fiduciaire auprès d'un établissement public spécialisé désigné par l'Etat* ».

Le problème de l'entité habilitée à recevoir les contributions des sociétés minières a été résolu par le Code de 2016 en entérinant le choix de la CDC. Il n'en demeure pas moins que cette ambiguïté a retardé pendant plusieurs années la constitution du fonds et entraîné une faible mobilisation des ressources nécessaires à la réhabilitation des sites miniers.

En effet, les sociétés minières ont pris prétexte de cette contradiction pour ne pas s'acquitter de leur obligation de cotisations. Durant la période sous revue, aucune société minière n'avait encore versé au fonds et les rares versements n'ont commencé qu'à partir de 2022. A titre illustratif, la situation des versements est présentée par le tableau ci-après :

Tableau n°1 : Situation des versements au Fonds de réhabilitation de sites miniers

N°	Entreprises minières	Montant
1	BAOBAB MINING AND CHEMICALS CORPORATION (BMCC)	84 000 000
2	DANGOTE CEMENT SENEGAL	23 529 412
3	SOCOCIM INDUSTRIES SA	45 000 000
4	PETOWAL MINING COMPAGNY SA	820 611 021
5	SABODOLA GOLD OPERATIONS	326 201 450
6	GRANDE COTE OPERATIONS SA	274 130 357
Total		1 573 472 240

Source : DCSOM

Etant étendu que l'obligation de dépôt existe à partir de l'attribution du permis de recherche ou d'exploitation, l'Administration minière doit prendre toutes les dispositions nécessaires afin de procéder au recouvrement intégral de l'ensemble des montants dus au titre du fonds. Faute de quoi, le passif environnemental risque d'être transféré à la charge de l'Etat et donc au contribuable pour la réhabilitation des sites miniers.

La Directrice de la DGM, Madame Rosalie MBAYE et le Directeur de la DCSOM, Monsieur Lamine DIOUF soulignent que la recherche de solutions aux problèmes d'opérationnalisation du Fonds de réhabilitation a fait l'objet de plusieurs réunions entre toutes les parties prenantes (MMG, MEED, la CDC et la Chambre des mines). De ces échanges, il a été retenu de réactualiser les PGES et les budgets associés, de revoir le cadre juridique et d'étudier la possibilité de rémunérer le fonds par la CDC. Ils ont fait part de quelques défis à relever liés notamment à l'absence des PGES pour certaines EIES, ainsi que l'absence d'évaluation chiffrée des plans de réhabilitation qui est une composante essentielle de ces PGES. Pour y remédier, le MMG a commis un cabinet pour réaliser un audit des PGES afin de faire l'inventaire des PGES des sociétés minières et de relever les lacunes existantes. Il permettra d'après Madame MBAYE et Monsieur DIOUF de permettre à l'Administration minière d'avoir une meilleure visibilité sur la situation des plans de réhabilitation et de leur estimation chiffrée.

La Cour a pris bonne note des initiatives du MMG quant à l'opérationnalisation du Fonds de réhabilitation. Elle tient à préciser que les modalités de cotisation sont déterminées par le décret n°2009-1335 du 30 novembre 2009 qui dispose en son article 2 que « le Fonds est alimenté à partir des prélèvements effectués sur les recettes d'exploitation ».

Elle signale que l'EIE est un élément essentiel du dossier de demande de titre minier. L'existence donc d'EIE sans PGE et de plan de réhabilitation chiffré est une défaillance majeure imputable au MMG et au MEED.

Recommandation n°6

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie, de prendre toutes les dispositions nécessaires à l'opérationnalisation du Fonds de réhabilitation et au recouvrement intégral des cotisations dues par les sociétés minières.

2. Le cadre institutionnel

Le contrôle des opérations minières fait intervenir plusieurs structures dont les compétences sont définies dans les différents textes qui les régissent. Les principales structures qui interviennent dans le contrôle des activités minières sont :

- la Commission de Revue des conventions minières ;
- la Direction du Contrôle et de la Surveillance des Opérations minières (DCSOM) ;
- la Direction générale des Mines (DGM) ;
- la Direction de la Géologie (Dgéol) ;
- la Direction des Mines (Dmin) ;
- la Direction de l'Exploitation minière artisanale et à petite échelle (DEMAPE) ;

- la Direction des Carrières (Dcar) ;
- la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC) ;
- la Direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols (DEFCCS) ;
- la Direction générale des Douanes ;
- la Direction générale du Travail et de la Sécurité sociale (DGTSS).

La revue du cadre institutionnel a permis de relever des insuffisances notables sur le dispositif de contrôle et de suivi des opérations minières, aussi bien au niveau central que local.

2.1. Insuffisances du dispositif de contrôle au niveau central

Au niveau central, les limites du dispositif de contrôle des opérations minières se traduisent notamment par le chevauchement des compétences administratives, les incohérences organisationnelles et le défaut de mise en place de l'organe chargé de la gestion du fonds de réhabilitation minière.

2.1.1. Chevauchement de compétences

Il a été noté que l'article 32 du décret n°2021-623 du 17 mai 2021 portant organisation du Ministère des Mines et de la Géologie (MMG), confie à la DCSOM la mission d'assurer le « *contrôle et le suivi des programmes de réhabilitation des sites d'exploitation* » et « *de veiller à la protection, à la sauvegarde et à la restauration de l'environnement des sites miniers et de carrières en collaboration avec les services des acteurs concernés* ».

Dans le même temps, l'article 23 dudit décret attribue à la DCAR la charge de « *veiller à la protection, à la sauvegarde et à la restauration de l'environnement des sites des carrières* ».

Ceci dénote d'une redondance de compétence entre la DCSOM et la DCAR sur le contrôle et le suivi des opérations de réhabilitation des sites des carrières.

Ce chevauchement des rôles a aussi été relevé entre les deux directions sur la question relative à la liquidation des redevances sur les mines et carrières.

A cet égard, l'article 24 du décret n°2021-623 du 17 mai 2021 portant organisation du MMG souligne que la Dcar est chargée d'assurer le contrôle de la liquidation des redevances minières spécifiques aux activités minières et de carrières, alors que dans le même temps également, l'article 32 du décret investit la DCSOM de la mission d'assurer le contrôle de la liquidation des redevances minières spécifiques aux activités minières et de carrières.

Ces dispositions mériteraient d'être revues et corrigées afin de pouvoir délimiter plus clairement les missions assignées à la DCSOM et à la DCAR sur les carrières.

Par ailleurs, Il serait nécessaire que la DCSOM prenne les dispositions adéquates en vue d'assurer un meilleur suivi des recettes afin d'optimiser le niveau de recouvrement.

Recommandation n° 7 :

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie, de prendre les dispositions nécessaires pour :

- rationaliser les attributions de la Direction du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières et de la Direction des Carrières, notamment en ce qui concerne la protection, la sauvegarde et la réhabilitation des sites miniers et de carrière, et d'autre part, le contrôle de la liquidation des redevances minières et des carrières ;
- assurer un meilleur suivi des recettes par la Direction du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières

2.1.2. Incohérences organisationnelles

Des incohérences ont été relevées sur l'architecture organisationnelle du Ministère des Mines et de la Géologie. Celles-ci sont de nature à affecter la conduite des opérations de contrôle et de suivi.

2.1.2.1. Ancrage inadéquat de certaines Divisions

L'article 31 du décret n°2021-623 du 17 mai 2021 rattache la Division de la Réhabilitation des Sites miniers à la Direction de la Géologie. L'ancrage de cette division à la DGéol pose un sérieux problème de cohérence dans la mesure où la réhabilitation concerne plus les sociétés en phase d'exploitation que celles qui sont au stade de la recherche⁴. Or, il se trouve que la DGéol est en amont des activités d'exploitation minière au regard de ses missions, c'est-à-dire qu'elle s'occupe principalement de recherche géologique.

Les tâches afférentes au contrôle des plans de réhabilitation et plus généralement à la protection environnementale sont en réalité confiées à la DCSOM conformément à l'article 32 du décret n°2021-623. Elle est chargée entre autres :

- « *de suivre, en rapport avec les structures concernées, l'exécution des Plans de gestion environnementale sociale (PGES) ;* »
- *d'étudier les rapports d'études d'impact des exploitations de mines sur l'environnement, le contrôle et le suivi des programmes de réhabilitation des sites d'exploitation ;*
- *de veiller à la protection, à la sauvegarde et à la restauration de l'environnement des sites miniers et de carrières en collaboration avec les services et les acteurs concernés ».*

Par conséquent, il plus serait judicieux de positionner la Division de la réhabilitation à la DCSOM qui contrôle toute la chaîne de l'activité minière (recherche/exploration, exploitation et fermeture de la mine).

⁴ Le Code de 2016 a étendu l'obligation de réhabilitation aux titulaires de permis de recherche. En effet, sous le régime du Code de 2003, seuls les titulaires de permis d'exploitation étaient tenus de déposer au fonds de réhabilitation (article 84). Désormais cette obligation incombe aussi aux sociétés qui sont en phase de recherche comme souligne l'article 104 de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code Minier : « (...) tout titulaire de permis de recherche, d'autorisation d'ouverture et d'exploitation de carrière permanente, d'autorisation d'exploitation de petite mine, de permis d'exploitation minière et de contrat de partage de production, est tenu d'ouvrir et d'alimenter un compte fiduciaire auprès d'un établissement public spécialisé désigné par l'Etat ».

De même, le rattachement de la Division du suivi des activités de recherche rattachée à la DCSOM est tout aussi incohérente. Cette Division devrait être logée à la DGéol en considération de ses attributions en matière de recherche géologique et minière.

En outre, l'organisation de la DCSOM peut être améliorée car elle joue un rôle transversal dans le contrôle et le suivi des opérations minières puisqu'elle est présente à toutes les étapes depuis l'exploration jusqu'à la fermeture de la mine.

Monsieur le Ministre Oumar SARR soutient que la proposition de rattachement de la Division de suivi des activités de recherche à la Direction de la Géologie ne permettrait pas à la DCSOM de jouer pleinement son rôle qui s'étend sur l'ensemble des opérations y compris les activités de recherche. Il affirme que l'actuelle organisation ne remet pas en cause la possibilité pour la Direction de la Géologie de procéder à l'exploitation et à la compilation des données de recherche contenues dans les rapports d'activité.

La Cour reconnaît que la DCSOM est présente à toutes les étapes de l'activité minière, ce qui la prédispose à intervenir aussi bien dans la phase de recherche que d'exploitation. Aussi, pour une meilleure cohérence organisationnelle, serait-il plus indiqué d'y intégrer les activités liées à la réhabilitation des sites miniers. De même, la DGéol est mieux placée et outillée sur ce point que la DCSOM puisque sa mission est dédiée principalement aux activités de recherche.

2.1.2.2. Manque de rationalité dans les attributions de la DRMPS

La Direction de la Réglementation minière et de la Production des Statistiques (DRMPS) est responsable, en plus des questions juridiques, de la production minière et des statistiques. L'article 28 du décret n°2021-623 du 17 mai 2021 énonce qu'*« elle a pour mission de proposer et d'améliorer le cadre juridique relatif au secteur minier et de veiller à l'application effective des lois et règlements ainsi que de la production minière et des statistiques »*. Pour remplir cette mission, il est créé en son sein la Division de la Réglementation et Affaires juridiques, et la Division de la Production minière et des Statistiques.

Cette association des fonctions juridiques et techniques n'est pas très rationnelle car portant sur des domaines distincts.

Le contrôle de la production minière et des statistiques nécessite des compétences scientifiques et techniques avérées. Cette mission pourrait être confiée à la DCSOM qui, selon les dispositions de l'article 32 du décret n°2021-623, est chargée notamment, de réaliser des synthèses périodiques des activités de recherche et d'exploitation des substances minérales, et de contribuer à l'élaboration des statistiques sur l'exploitation industrielle. D'ailleurs, la Division du suivi de l'exploitation relève de la DCSOM.

Dans la pratique, c'est cette Direction qui fournit à la DRPMS les principales données sur la production minière et les statistiques.

Pour plus de rationalité, la DRPMS doit se limiter uniquement aux fonctions juridiques et du contentieux.

2.1.2.3. Caractère inapproprié du statut du GLA

Le statut de division du Groupe des Laboratoires d'Analyse (GLA) rattaché à la DGéol est inapproprié au regard de ses attributions et des enjeux forts importants dans le secteur minier. En vertu de l'article 9 de l'arrêté n°028954 du 02 septembre 2021 portant organisation et fonctionnement de la DGéol, le GLA est chargé notamment de :

- *délivrer des autorisations d'exportation d'échantillon de substances minérales sans valeur commerciale ;*
- *délivrer des certificats de conformité des ressources minérales (or, argent, sols, roches, eau...) ;*
- *procéder à toute analyse jugée pertinente pour une meilleure connaissance des ressources minières.*

Le GLA est un héritage du Bureau de Recherches géologiques et minières (BRGM), lequel était implanté au Sénégal bien avant son accession à l'indépendance. C'est en 1972 que le Sénégal a signé avec le BRGM une convention et qui conférait au GLA une autonomie de gestion. La dénonciation de cette convention en 1990 lui a fait perdre ses moyens d'intervention et son autonomie.

Réduit au rang de simple division au sein de la DGéol, le GLA n'est plus en mesure d'assumer le rôle stratégique et primordial qu'il aurait pu jouer dans le traitement et le contrôle des échantillons mais aussi pour une meilleure connaissance du potentiel minier du Sénégal. D'après la responsable du GLA, le manque à gagner de l'Etat sur l'analyse des échantillons est estimé au minimum à 10 milliards par an sans compter l'absence de contre-expertise sur les résultats des échantillons traités hors du pays.

Le développement et la croissance de l'activité minière au Sénégal imposent donc de revoir le statut juridique du GLA. En raison des enjeux financiers très importants et pour des questions de souveraineté, il serait plus approprié de transformer le GLA en structure autonome de certification conforme aux standards internationaux.

Monsieur Oumar SARR souligne que son département envisage dans le cadre des réformes initiées de loger le GLA au sein du Service Géologique National du Sénégal (SGNS) lequel a le statut d'un Etablissement public à caractère commercial. Ce rattachement lui permettrait selon lui de disposer davantage d'autonomie, de se conformer aux standards internationaux en matière d'analyses et de se positionner afin de pouvoir capter les nombreuses opportunités existantes dans le secteur minier national et de la sous-région.

La Cour prend acte des réponses du Ministre.

Elle estime que le statut du GLA doit être revu et que la perspective de son rattachement au SGNS pourrait être un début de solution pour autant que sa conformité aux standards internationaux soit assurée.

Recommandation n° 8 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de faire les diligences nécessaires pour :

- mettre en cohérence la répartition des compétences entre la Direction du Contrôle et de la Surveillance des Opérations minières, la Direction des Carrières, la Direction de la Géologie et la Direction de la Réglementation et de la Production minière et des Statistiques ;
- assurer la conformité du statut du Groupe de Laboratoire d'Analyse aux standards internationaux de certification.

2.1.3. Défaut de mise en place de l'organe chargé de la gestion du Fonds de réhabilitation des sites miniers

Selon l'article 3 alinéa 1 décret n°2015-641 du 18 mai 2015 modifiant le décret n°2009-1335 « *le Fonds de réhabilitation est géré conjointement par le titulaire du titre minier d'exploitation et les représentants des Ministres chargés des Mines, de l'Environnement et de l'Economie, des Finances et du Plan nommés par arrêté conjoint* ».

Pendant la période sous revue (2019-2021), la mise en place de cet organe de gestion n'était pas encore effective. Cette carence vient s'ajouter aux autres manquements constatés de sorte que la réhabilitation des sites miniers fermés risque d'être supporté par l'Etat.

Recommandation n° 9 :

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie, en rapport avec les Ministres chargés de l'Environnement et des Finances, de prendre les dispositions pour la mise en place de l'organe chargé de la gestion du Fonds de réhabilitation des sites miniers.

2.2. Insuffisances du dispositif de contrôle au niveau local

Au niveau local, les insuffisances du dispositif de contrôle des opérations minières se résument entre autres, au défaut d'application de la charte de la déconcentration, au déficit de collaboration entre les services publics compétents ainsi qu'à la non implication des communautés locales et des autorités administratives décentralisées et déconcentrées.

2.2.1. Défaut d'application de la charte sur la déconcentration

2.2.1.1. Une centralisation du contrôle toujours prégnante

L'essentiel des activités minières est localisé à l'intérieur du pays, ce qui fait que les services déconcentrés sont au premier plan dans le dispositif de contrôle et de suivi. Pour autant, il a été constaté une hyper concentration des mécanismes de contrôle au niveau central avec une portion congrue laissée à l'échelon déconcentré.

A titre d'exemple, la DCSOM est omniprésente sur les contrôles au niveau des régions et des départements alors que les services régionaux des Mines de la Géologie (SRGM) auraient pu exécuter ces diligences avec autant d'efficacité et rendre compte après à l'autorité centrale.

Cette centralisation excessive persiste malgré l'adoption du décret n°2020-1784 du 23 septembre 2020 portant Charte de la déconcentration qui comporte pourtant de nombreuses innovations.

Parmi celles-ci, il faut noter une responsabilisation plus accrue des acteurs territoriaux qui voient leurs prérogatives renforcées grâce à la territorialisation des compétences par laquelle « *par la territorialisation des compétences, les administrations centrales délèguent au services déconcentrés des attributions et des responsabilités qui doivent être assumées au plus près des citoyens* » (article 6 alinéa 1).

En s'appuyant sur les services déconcentrés pour les missions sur lesquelles ils sont outillés, « *les services de l'administration centrale conservent les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée* » (article 6 alinéa 2).

Ainsi, conformément à l'article 18 du décret n°2020-1784, les services déconcentrés au niveau régional qui avait rang de division sont érigés en direction régionale, et à l'échelon départemental et local, ils prennent respectivement les dénominations de service départemental et de service local.

En application dudit décret, le SRMG, la Division régionale de l'Environnement et des Etablissements Classés (DREEC) ou l'Inspection Régionale du Travail et de la Sécurité Sociale (IRTSS) par exemple, ont désormais le statut de Direction régionale. Cette nouvelle configuration statutaire leur confère plus de marge organisationnelle mais aussi davantage de moyens pour leurs interventions.

2.2.1.2. Une mutualisation et une coordination des moyens d'action pas encore effectives

Le décret n°2020-1784 a instauré un système formalisé de mutualisation des moyens d'action des différents services déconcentrés. L'instauration de cette mesure est une heureuse initiative dans la mesure où ces services souffraient d'un déficit chronique de ressources humaines, matérielles, logistiques et financières.

Cette synergie s'est traduite par l'institution dans chaque région de pools régionaux par arrêté du Gouverneur afin de rationaliser et de rendre plus cohérente l'action publique locale. D'après l'article 22 dudit décret, « *les pools régionaux peuvent mutualiser, entre circonscription administratives, tout ou partie des fonctions ou services déconcentrés. Ils proposent la gestion commune de certains moyens matériels, immobiliers, financiers et humains* ».

Au-delà de la coordination infrarégionale et intra régionale, le décret n°2020-1784 est allé beaucoup plus loin en consacrant la coordination interrégionale. C'est ce qui ressort des dispositions de son article 40, qui indique que :

« *Lorsqu'une politique ou une action de l'Etat intéresse le même secteur et couvre plusieurs régions, le ministre compétent confie, pour une durée limitée et éventuellement reconductible, au gouverneur de l'une de ces régions, une mission interrégionale de coordination.*

« *Lorsqu'une politique ou une action de l'Etat intéresse plusieurs régions et concerne un ou plusieurs secteurs différents, le ou les ministres compétents confient, par arrêté et pour une durée limitée, éventuellement reconductible, au gouverneur de l'une de ces régions, une mission interrégionale de coordination* ».

Ce mécanisme de coordination est particulièrement pertinent dans le secteur des industries minières où il n'est pas rare de trouver des permis à cheval entre deux régions, départements ou Collectivités territoriales.

La charte sur la déconcentration est un levier puissant de rationalisation et d'optimisation des interventions des services déconcentrés grâce à la revalorisation de leurs statuts, de leurs prérogatives et de leurs moyens d'actions associée à des mécanismes de coordination plus adaptés et modulables dans le temps et dans l'espace.

C'est pourquoi, il est impératif de la rendre effective puisque la Cour a pu constater que les services régionaux, impliqués dans le contrôle et le suivi des opérations minières, sont handicapés par la faiblesse de leurs moyens et que leur collaboration reste encore timide, et ne repose pas sur un cadre formel.

Recommandation n°10 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de faire les diligences nécessaires pour l'organisation du contrôle des opérations minières conformément aux principes de délégation aux services déconcentrés posés par la Charte de la Déconcentration.

2.2.2. Défaut d'implication des Collectivités territoriales et des communautés locales dans la surveillance et le suivi de la mise en œuvre du PGE

Le suivi de la mise en œuvre du PGE est assuré au niveau régional par le Comité Technique Régional de suivi environnemental des programmes et des projets créés par arrêté du Gouverneur. Celui-ci n'inclut cependant que les services déconcentrés à l'exclusion des Collectivités Territoriales et des Communautés Locales impactées par les activités minières.

La Cour est d'avis qu'elles doivent être partie prenante au suivi de la mise en œuvre du PGE comme lors de la validation de l'EIE.

En effet, lors de cette phase, les populations expriment leurs propres préoccupations en audience publique. Elles doivent donc être en mesure de vérifier la prise en charge de leurs attentes et de s'assurer que les sociétés minières respectent leurs engagements.

Recommandation n°11 :

Il est recommandé au Ministère des Mines et de la Géologie de mettre en place des mécanismes inclusifs permettant d'impliquer les Collectivités Territoriales et les communautés locales impactées dans le suivi du Programme de Gestion Environnementale.

CHAPITRE II : MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE ET DE SUIVI DES OPERATIONS MINIERES

L'objectif de vérification est de s'assurer que les mécanismes de contrôle et de suivi des opérations minières sont fonctionnels.

L'examen de la mise en application des procédures de contrôle et de suivi des opérations minières a permis de relever de multiples défaillances susceptibles de remettre en cause leur efficacité. Ces défaillances se traduisent notamment par l'organisation sommaire des procédures de contrôle et de suivi, une faiblesse des prérogatives des intervenants au contrôle et une insuffisance des moyens d'intervention des administrations compétentes.

1. Une organisation sommaire des procédures de contrôle et de suivi

Les lacunes relevées dans l'organisation des procédures de contrôle se manifestent par l'absence de planification des opérations de contrôle, l'absence d'une cartographie des risques spécifique aux opérations minières, le déficit de coordination des interventions et la faible synergie des administrations publiques intéressées.

1.1. Une absence de planification des opérations de contrôle

Les retombées économiques que le Sénégal compte capter dans le contexte de développement soutenu du secteur minier ne peuvent se réaliser sans une bonne planification des interventions du Ministère des Mines et de la Géologie dans le long terme.

La réalisation de ce défi suppose une bonne politique de surveillance des activités minières. La création de la DCSOM en 2015 a constitué une avancée majeure et atteste du rôle incontournable qu'elle est appelée à jouer afin d'assurer le contrôle et le suivi de l'exécution des activités de recherche et d'exploitation ainsi que la collecte des données.

Sur le plan stratégique, les Lettres de Politique Sectorielle de Développement (LPSD) 2017-2023 puis 2021-2025, avaient exprimé l'ambition de renforcer et de moderniser le dispositif de contrôle et de suivi des opérations minières.

Au plan opérationnel, il revenait donc à la DCSOM de décliner le programme de contrôle des activités minières en phase avec l'orientation stratégique afin d'accroître les dividendes miniers au profit de l'Etat et des populations.

Ainsi, aux termes de l'article 32 du décret n°2021-623 du 17 Mai 2021 portant organisation du Ministère des Mines et de la Géologie, elle lui incombe « *d'élaborer et de mettre en œuvre le programme annuel de surveillance et de contrôle des opérations minières* ».

Bien que Le Directeur de la DCSOM, Monsieur Lamine DIOUF, indique qu'il de contrôle a été élaboré, ce programme n'a jamais été produit lors du contrôle.

Monsieur Lamine DIOUF soutient que le programme de contrôle des opérations minières est inséré dans le Plan Annuel de Travail (PTA) élaboré au début de chaque année. Ce programme est structuré selon lui sur trois axes à savoir les missions de vérification des redevances minières, les missions de contrôle et des inspections techniques au niveau des carrières et des mines et les audits techniques.

La Cour prend acte des explications du Directeur de la DCSOM. Toutefois, elle fait observer que les missions de vérification des redevances minières font partie du processus normal de liquidation et de recouvrement des redevances. En ce qui concerne les missions de contrôle et des inspections techniques au niveau des carrières et des mines et les audits techniques, leur établissement ne repose pas sur une analyse des risques du secteur minier et leur structuration est très sommaire en l'absence de planning détaillé des opérations de contrôle et de surveillance, et d'objectifs précis à atteindre. En réalité, le PTA de la DCSOM entremêle activités générales et opérations de contrôles dans une présentation qui distingue les réalisations de l'exercice clos et les perspectives ou projections de l'année qui suit. Le PTA est ainsi plus proche d'un rapport d'activités et son format ne permet pas d'avoir une bonne visibilité sur le programme de contrôle.

Recommandation n°12 :

La Cour demande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières d'élaborer annuellement un programme de contrôle et de surveillance à part, plus détaillé distinct du Plan de Travail Annuel.

1.2. Des interventions non fondées sur une cartographie des risques

La DCSOM et les SRMG effectuent des visites et des inspections sur les sites miniers afin de s'assurer du respect de la réglementation par les sociétés minières. Cependant, il a été constaté que ces interventions, non seulement, ne reposaient sur aucune planification, ni au niveau national, ni au niveau régional, mais elles n'étaient pas non plus basées sur une analyse des risques susceptible d'orienter les inspections vers les sites les plus prioritaires.

Le Directeur de la DCSOM a reconnu l'absence d'élaboration d'une cartographie des risques des activités de contrôle et il a admis que la seule cartographie existante est globale car elle concerne tout le Ministère. Cette dernière a été réalisée par l'Inspection interne en rapport avec l'Inspection Générale d'Etat (IGE).

Il s'y ajoute que cette cartographie est ancienne car elle remonterait du temps où l'industrie était rattachée aux mines⁵. Ce n'est donc pas une cartographie sectorielle orientée vers le secteur minier ou les activités de contrôle et de suivi des opérations minières voire même sur ces opérations elles-mêmes.

Les interventions de la DCSOM et des SRMG seraient plus optimales et efficientes si elles étaient programmées en fonction des niveaux de risques que présentent les sites miniers à visiter. La cartographie aurait également permis d'optimiser les interventions de la DCSOM en mettant l'accent sur les faiblesses des processus de contrôle.

⁵ A l'époque, c'était le Ministère de l'Industrie et des Mines (MIM).

L'efficacité des missions de contrôle doit s'adosser sur une cartographie des risques miniers à actualiser périodiquement.

Monsieur Lamine DIOUF affirme utiliser, au moment de la préparation et de l'exécution du suivi des opérations minières, le guide du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF) qui analyse les risques sur la toute la chaîne de valeur minérale.

Il signale qu'avec l'appui de l'ATP-PSE (coopération canadienne), le MMG est en train de préparer l'élaboration d'une cartographie des risques.

La Cour est d'avis que ce guide, élaboré par la GIZ (coopération allemande) et le Forum l'administration fiscale africaine (ATAF), constitue certes une boîte à outils intéressante pour l'identification et l'évaluation des risques dans l'industrie minière africaine. Cependant, il ne couvre qu'un domaine très restreint dans la chaîne de valeur minière, en l'occurrence, les prix de transfert lesquels sont rattachés à la perception des taxes et des redevances dans ladite chaîne.

Eu égard de son champ d'application très sectoriel, ce guide ne permet pas donc d'établir une cartographie des risques complète qui prend en compte tous les maillons de la chaîne de valeur minière.

Recommandation n°13

La Cour des Comptes demande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières d'élaborer une cartographie des risques qui couvre toutes les composantes de la chaîne de valeur minière.

1.3. Absence de synergie entre les services du MMG dans le contrôle des opérations minières

En plus des problèmes institutionnels évoqués plus haut, la Cour a également relevé des dysfonctionnements organisationnels internes au MMG susceptibles d'atténuer l'efficacité des missions de contrôle et de suivi des activités minières.

Concernant les inspections et les visites effectuées dans les sites miniers, la DCSOM n'a pas développé des synergies d'action avec certains services du Ministère qui auraient pu lui permettre d'optimiser l'efficacité et l'efficience de ses interventions.

Par exemple, le contrôle des productions déclarées par les sociétés minières aurait été plus crédible s'il y avait possibilité de les corroborer par des contre-expertises.

C'est pourquoi, la DCSOM devrait pouvoir collaborer avec le GLA dans ses missions de contrôle et disposer par ce moyen, d'un levier efficace de vérification des quantités déclarées et minimiser les risques de sous-évaluation qui se répercutent sur l'estimation de la redevance à payer.

Pour atténuer ce risque de sous-évaluation, le GLA devrait pouvoir être un membre de la commission de levée d'or dans la mesure où les enjeux économiques et financiers sont beaucoup plus importants ici.

L'analyse des échantillons aurifères se faisant généralement à l'étranger, la contre-expertise s'avère être une voie incontournable pour que la DCSOM et l'administration douanière puissent s'assurer de l'exactitude des teneurs déclarées et avoir plus de visibilité sur le quantum réel de l'or qui pourrait être extrait des lingots dorés après raffinement.

Afin de corriger ces biais, il devient primordial pour la DCSOM de collaborer avec l'Inspection Interne et le GLA pour plus d'efficacité dans les activités de contrôle.

Recommandation n°14 :

La Cour recommande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières de développer une stratégie de collaboration avec le Groupe des Laboratoire d'Analyse et l'Inspection Interne pour une meilleure efficacité du contrôle et de la surveillance des opérations minières.

1.4. Un déficit de collaboration entre les ministères et les services déconcentrés impliqués

1.4.1. Déficit de collaboration interministérielle

Le secteur des mines fait intervenir plusieurs ministères aux différentes phases de l'activité minière, que ce soit à l'exploration ou la recherche, à l'exploitation et à la fermeture. Une collaboration interministérielle y est donc nécessaire afin d'optimiser l'efficacité des interventions.

Mise à part l'EIE, les quelques rares synergies d'action relevées concernent des directions centrales de différents ministères et elles ne sont ni encadrées, ni formalisées.

C'est ce qui a été noté entre la DCSOM et la Direction des Transports sur la vérification des productions déclarées par les sociétés de carrières. La DCSOM utilise ainsi les informations des postes de pesage afin d'avoir une meilleure traçabilité des productions déclarées. Grâce à ce concours, elle a pu déceler des écarts et corriger par ricochet, les redevances que devaient les assujettis. Le tableau ci-après en donne des illustrations :

Tableau n°2 : Rapprochement des quantités déclarées et des productions enregistrées au poste de pesage d'Afrique Pesage⁶

Année	Carrières	Production déclarée	Production donnée au poste de pesage	Ecart	Redevance corrigée
2019	Carrière Keur Mory	34 820 m ³	304 936m ³	270 116 m ³	81 034 800 FCFA
2020	Carrière Keur Mory	46 367 m ³	344 443 m ³	302 618 m ³	90 785 400 FCFA

Source : DCSOM

Cet exemple montre comment la collaboration entre la DCSOM et la Direction des Transports a permis de corriger des écarts significatifs de quantité de production déclarée et de réévaluer la redevance due avec des montants tous aussi significatifs.

⁶ Société chargée du contrôle de la charge à l'essieu.

Dans l'ensemble, les interventions du MMG, en matière de contrôle et de suivi des opérations, souffrent de l'absence d'un cadre formel de coordination et de concertation interministérielles impliquant notamment les Ministères de l'Environnement, du Budget et des Finances, du Travail, des Transports terrestres ou de la Santé.

Ceci suppose la nécessité d'instaurer et de formaliser des comités interministériels, et de concevoir des programmes d'activités et des guides communs de travail ou grilles d'analyses ainsi que de déterminer des informations pertinentes qu'il serait utile de partager. Un tel partenariat pourra permettre d'obtenir des résultats plus documentés et plus ambitieux.

Recommandation n°15 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de faire les diligences nécessaires pour la mise en place d'un cadre de collaboration interministériel en vue d'une meilleure efficacité du contrôle et du suivi des opérations minières.

1.4.2. Déficit de collaboration entre les services déconcentrés

Tout comme au niveau central, l'équipe d'audit a relevé les mêmes insuffisances à l'échelon déconcentré. En effet, il y a un déficit réel de synergie d'actions entre les services régionaux de l'Etat chargés du contrôle et du suivi des opérations minières.

Des cas de collaborations, peu fréquents, n'ont été notés que dans le cadre du comité technique régional chargé de la validation des études d'impact environnemental et social, ainsi que du suivi de la mise en œuvre du PGE.

Hormis l'EIE et le PGE, il n'existe pas donc de cadre organisé et formalisé de collaboration entre les services déconcentrés impliqués dans le contrôle et le suivi des opérations minières. Les activités conjointes sont plutôt ponctuelles et rares.

La seule mission conjointe constatée et impliquant les différents services régionaux est relativement ancienne puisqu'elle était réalisée en 2016. Il s'agissait de la mission d'inspection des carrières de calcaire de Bandia organisée sous l'égide de la DCSOM en collaboration avec la Direction des Mines et de la Géologie (DMG) et les services régionaux de Thiès, en l'occurrence, le Service régional des Mines et de la Géologie (SRMG), la Division régionale de l'Environnement et des Etablissements Classés (DREEC), l'Inspection Régionale du Travail et de la Sécurité Sociale (IRTSS) et l'Inspection Régionale des Eaux et Forêts (IREF).

Cette mission ne découlait cependant pas d'une collaboration formalisée et planifiée, mais elle était plus tôt conjoncturelle et ponctuelle car c'est en exécution des instructions du Ministre de l'Industrie et des Mines suite à une plainte des populations riveraines des sites miniers.

D'autres missions de contrôle conjointes ponctuelles et informelles plus récentes ont certes été recensées dans les régions de Kédougou et de Tambacounda, mais elles ne concernaient généralement que le SRMG et la DREEC.

Il n'a pas été relevé, par exemple, de missions conjointes entre le SRMG et l'IRTSS alors qu'ils ont des centres d'intérêt communs. En effet, ces deux services partagent les mêmes compétences sur les questions d'hygiène et de sécurité au niveau des compagnies minières, ce qui devait les inciter à collaborer ensemble pour mieux optimiser leurs interventions.

Même s'il y a eu des missions conjointes, celles-ci ne reposent pas sur un programme commun de contrôle élaboré et validé. Il n'existe non plus ni une planification des activités de contrôle basée sur une cartographie des risques, ni des outils standardisés de travail.

Il aurait été plus judicieux de mutualiser leurs ressources et d'inscrire leurs interventions dans un cadre formalisé avec une planification rigoureuse de leurs travaux prenant en compte les éléments de risques du secteur minier.

Recommandation n°16 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de prendre les dispositions nécessaires pour rationaliser les interventions des services déconcentrés dans les sites miniers.

2. Une faiblesse des prérogatives des intervenants au contrôle

Les obstacles auxquels font face les administrations publiques compétentes en matière de contrôle des opérations minières se perçoivent à travers le défaut de prestation de serment de certains de leurs agents de contrôle, l'exercice timide de leurs prérogatives et l'insuffisance de leurs moyens d'intervention.

2.1. Des agents de contrôle non assermentés

Il résulte de l'article 110 alinéa 2 de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code minier que « *les agents assermentés de l'administration des mines dûment mandatés ont libre accès à tout travaux de prospection, de recherche ou d'exploitation effectués en vertu des dispositions du présent Code, pour contrôler les conditions relatives à la sécurité, à l'hygiène et les conditions techniques de réalisation des opérations minières* »⁷.

La Cour a constaté que la plupart des Chefs de SRMG n'avait toujours pas satisfait à la formalité de la prestation de serment, ce qui est de nature à affaiblir leurs prérogatives dans leur zone d'intervention. C'est le cas notamment des chefs des SRMG de Thiès et de Matam.

L'assermentation est une condition de validité de leurs actes et leur investit de pouvoirs de police judiciaire en vertu des dispositions de l'article 121 de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 portant Code minier selon lesquelles :

« Les manquements aux obligations administratives prévues par le présent Code sont constatés par les agents de l'administration des mines et assermentés à cette fin.

Les procès-verbaux dressés à cet effet en vertu du présent article font foi jusqu'à inscription de faux pour les constatations matérielles faites.

Ces procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire des déclarations qu'ils rapportent.

Ces agents prêtent serment devant le tribunal de grande instance de leur lieu d'affectation (...).

La prestation de serment n'est pas renouvelée en cas de changement de grade, d'emploi ou de résidence administrative ».

⁷ La disposition correspond dans la loi n°2003-36 du 24 novembre 2003 portant Code minier à l'article 92 aliéna 2.

Le défaut d'assermentation des agents de contrôle est une entorse aux dispositions précitées et constitue une entrave sérieuse à l'exercice normal de leurs missions de surveillance des activités minières.

Recommandation n°17

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie de prendre les dispositions nécessaires pour la prestation de serment des agents dédiés au contrôle des opérations minières notamment, les Chefs de Services Régionaux des Mines et de la Géologie.

2.2. Un exercice mitigé des pouvoirs de contrôle et de surveillance

Les agents de l'administration minière sont handicapés par l'usage timide de leur droit de libre accès aux sites miniers sans restriction, ce qui déteint sur l'efficacité des missions de contrôle et de surveillance qu'ils exercent sur les sociétés minières, même en étant assermentés.

L'équipe d'audit a constaté que dans certains SRMG, pour faire des inspections et des visites dans des sociétés minières établies dans leur ressort territorial, il était nécessaire d'informer les responsables concernés 48 heures à l'avance avant de pouvoir se déplacer sur le terrain. C'est l'exemple de la région de Kédougou où les sociétés minières, surtout celles travaillant dans le secteur aurifère, imposent cette formalité aux services déconcentrés.

Ceci contrevient aux dispositions de l'article 110, alinéa 2, du Code minier de 2016 qui confère aux agents assermentés la prérogative de faire des inspections et des visites inopinées dans les sociétés minières sans être assujettis à l'obligation de les aviser à l'avance. De plus, ces formalités établies par ces compagnies ne peuvent en aucune manière prévaloir sur les dispositions du Code minier.

Par ailleurs, en cas de manquements à la législation minière, les procès-verbaux de constatation ne lient pas le procureur qui est libre de la suite à leur donner notamment. Ce dernier, en cas de classement sans suite doit en informer l'administration minière en vertu de l'article 32 du Code de Procédure pénale. Toutefois, les Chefs de SRMG ont rapporté qu'ils ne sont pas tenus informés des suites données par le Ministère public.

Le défaut de moyens coercitifs fragilise les agents de l'Administration minière dans leurs missions de contrôle et leurs interventions n'auront pas l'effet dissuasif escompté à l'encontre des contrevenants à la législation minière. Ainsi, cette incapacité à peser sur les sanctions risque de favoriser l'impunité des sociétés incriminées et la persistance des infractions commises par ces dernières.

Il est nécessaire de doter les Chefs de SRGM de la possibilité de prendre des mesures conservatoires aux fins de mieux faire face aux multiples menaces du secteur minier.

Recommandation n°18

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de faire les diligences nécessaires pour le renforcement des prérogatives des agents de l'Administration minière en matière de constatation des manquements à la législation minière et de prise de mesures conservatoires.

3. Une insuffisance des moyens d'intervention

Les interventions de l'administration minière sont limitées par un déficit des ressources humaines, matérielles et financières. L'insuffisance de ces moyens d'action impacte sur l'efficacité des activités de contrôle et de suivi.

3.1.Faiblesse des ressources humaines

3.1.1. Un personnel de contrôle en sous-effectif

Le personnel du MMG chargé du contrôle et du suivi des opérations minières est insuffisant comparé à l'étendue et à l'ampleur des tâches à réaliser. En 2020, l'effectif total de la DCSOM était limité à 12 agents pour une direction qui a une compétence couvrant tout le territoire national.

La situation est plus préoccupante au niveau des SRMG dont l'effectif global s'établissait en 2020 à 106 agents, soit une moyenne de 7 agents par région. Cette moyenne cache en réalité une répartition très inégalitaire entre les régions car la répartition des effectifs ne tient pas compte de certains paramètres comme la superficie de la région ou le poids économique qu'il représente dans les activités minières.

A titre illustratif, le SRMG de Kédougou comptait en 2020 dans son effectif que 8 agents et celui de Tambacounda 4 agents pour des régions dont la superficie est respectivement de 16 896 Km² et 42 630 Km². Cela donne un total 12 agents censés couvrir 30% du territoire national. De surcroit, à ce jour, ce sont seulement ces deux régions qui abritent des activités de recherche et d'exploitation aurifères.

Le tableau ci-après présente la situation des effectifs chargés du contrôle par rapport au nombre de titres aurifères dans les régions de Tambacounda et Kédougou :

Tableau n°3 : Répartition des effectifs pour le contrôle des titres miniers aurifères pour Tambacounda et Kédougou

Types de titre	Nombre		Localisation	Nombre d'agent
	2020	2021		
Autorisations d'exploitation semi mécanisée	28	32	Kédougou	8
Autorisations d'exploitation de petites mines	6	9		
Concessions minières	3	3		
Permis d'exploitation	4	4		
Permis de recherche	34	41	Kédougou Tambacounda	8 4
Total	75	89		12

Source : RAC 2022

Il faut également prendre en considération les nombreuses exploitations artisanales qui sont difficiles à recenser. Toutes ces activités minières formelles et informelles sont disséminées et éparpillées sur de vastes superficies qui ne sont souvent pas faciles d'accès surtout en période d'hivernage.

La Cour estime que les effectifs nationaux et régionaux semblent dérisoires pour satisfaire aux exigences d'une surveillance efficace des sites miniers.

Le Ministre des Mines et de la Géologie, Monsieur Oumar SARR, souligne que le MMG a recruté des années 2020 et 2022 un effectif assez consistant pour appuyer la DCSOM et les SRMG dans leurs activités de contrôle et de surveillance des sites miniers. Il admet que malgré les recrutements, les effectifs demeurent toujours insuffisants et mériteraient d'être renforcés surtout en ce qui concerne le personnel qualifié.

La Cour prend bonne note des efforts du Ministère pour le renforcement des effectifs au niveau central et déconcentré. Elle l'invite à poursuivre la politique de recrutement afin de résorber le gap de ressources humaines.

Recommandation n°19

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie de voir les voies et moyens de renforcer la Direction du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières et les Services Régionaux des Mines et de Géologie en personnel suffisant pour une couverture optimale des zones d'opérations minières.

3.1.2. Insuffisance de spécialistes dans certains domaines

En plus du déficit des ressources humaines, il a été relevé un problème de capacités professionnelles des effectifs de contrôle. En effet, la DCSOM et les SRMG sont confrontés à un manque chronique de personnel qualifié, ce qui est un frein à l'efficacité de leurs interventions.

Les emplois qualifiés de la DCSOM représentaient en 2022 un total de 9 sur l'effectif global de 15 et ils sont constitués en grande majorité d'ingénieurs. La situation est donnée par le tableau ci-après :

Tableau n°4 : Répartition des profils à la DCSOM

Profil ou spécialité	Nombre
Ingénieur Géologue	7
Ingénieur Topographe	1
Environnementaliste	1
Comptable	1
Assistante de Direction	1
Agent Administratif	2
Agent de Service	2
Total	15

Source : DCSOM

D'autres profils essentiels à l'accomplissement de ces missions sont rares voire inexistant pour le moment. La DCSOM ne comptait dans son effectif qu'un seul environnementaliste, ce qui est très peu pour un bon suivi environnemental et de la réhabilitation des sites miniers. Il n'a pas été trouvé de spécialistes en droit du travail pour le contrôle du respect des règles d'hygiène et de sécurité encore moins d'ingénieurs miniers, alors qu'il s'agit là de profils stratégiques dans le contrôle et le suivi des opérations minières.

L'expertise en fiscalité minière, en analyse financière ou en comptabilité fait aussi défaut dans les effectifs de la DCSOM. Or, il existe un potentiel de recettes considérables qui échappent encore à l'Etat du fait de l'absence de spécialistes dans ces domaines.

Pour preuve, l'administration minière a toutes les peines à contrôler efficacement les prix de transferts que les sociétés minières peuvent manipuler sciemment pour, par exemple minorer leurs chiffres d'affaires ou aggraver leurs charges à l'effet de payer moins d'impôt. C'est un mécanisme d'évasion fiscale qui ne peut être atténué ou réduit que pour autant si l'administration dispose de profils pointus de comptables, de financiers et de fiscalistes.

Les missions assignées à la DCSOM sont transversales et diversifiées, ce qui fait que l'efficacité des contrôles et des inspections nécessite ainsi d'avoir un large éventail de compétences et de profils de haut niveau.

En ce qui concerne les SRMG, le personnel qualifié est très peu étayé. Il s'établissait en 2020 à 13 sur un total de 106, soit 12% seulement. Les 88% sont en grande partie des pointeurs de carrières et de quelques agents administratifs.

De qualification moindre, les pointeurs de carrières sont préposés à relever les chargements des camions avec des moyens rudimentaires sources d'imprécision dans l'estimation des productions. Leurs insuffisances professionnelles les handicapent quant à l'utilisation des outils modernes de contrôle comme les drones et les GPS.

Il est impératif de les former à la maîtrise de ces nouveaux instruments et de renforcer leurs capacités en général dans tous les domaines utiles au contrôle efficace des activités minières. Le MMG doit penser à résorber dans le même temps le déficit de ressources humaines qualifiées dans les SRGM.

Il a été en outre relevé que la majorité des SRMG sont dirigés par des agents qui ne sont ni formés, ni spécialisés dans les mines et la géologie. La liste nominative des chefs des SRMG est donnée par le tableau ci-après :

Tableau n°5 : Profils Chefs des SRMG

SRMG	Profil	Hiérarchie/statut
Dakar	Ingénieur géologue	A
Thiès	Ingénieur géologue	A
Matam	Ingénieur géologue	A
Tambacounda	Ingénieur géologue	A
Kédougou	Ingénieur géologue	A
Saint-Louis	Ingénieur géologue	A
Kaolack	Documentaliste	B
Kolda	Agent administratif	B
Louga	Agent administratif	Contractuel
Diourbel	Agent administratif	Contractuel
Fatick	Agent administratif	Contractuel
Kaffrine	Agent administratif	Contractuel
Ziguinchor	Agent administratif	Contractuel

Sédhiou	Agent administratif titulaire d'une maîtrise en géographie	Contractuel
---------	--	-------------

Source : DCSOM

Seuls six (6) SRMG sur les quatorze (14) sont dirigés par des ingénieurs géologues. Les huit (8) autres, soit plus de la moitié, sont placés sous la direction de personnes qui n'ont pas le profil de l'emploi. En effet, les régions minières de Saint-Louis, Kolda, Louga, Diourbel, Fatick, Kaffrine, Ziguinchor et Sédhiou sont placées sous la responsabilité d'agents administratifs et celle de Kaolack a comme chef un documentaliste. En plus du problème de l'inadéquation du profil et du poste, il faut ajouter le statut précaire de ces chefs de SRMG dans la mesure où sur les sept (7), les cinq (5) sont des contractuels.

Le Ministre des Mines et de la Géologie, Monsieur Oumar SARR soutient que son Département a réalisé, depuis fin 2021, des efforts significatifs dans l'augmentation du personnel qualifié de la DCSOM. Il cite parmi les nouveaux profils recrutés : un ingénieur économiste-statisticien, deux ingénieurs géologues, deux ingénieurs topographes, un ingénieur environnementaliste, un comptable, un juriste fiscaliste et un ingénieur financier. Il signale qu'en plus de ces recrutements qualitatifs, un important programme de renforcement des capacités des agents de la DCSOM a aussi été effectué notamment, en comptabilité, en fiscalité minière, en valorisation des titres miniers, en utilisation des drones, en analyse et interprétation des images des images de drones ; en analyse des états financiers des entreprises minières.

Il argue que la nomination d'agents administratifs et de contractuels dans les fonctions de Chef de SRGM trouve leur justification dans l'insuffisance de cadres fonctionnaires. Il avance toutefois, que les efforts initiés ces deux dernières années ont permis d'inverser la tendance de telle sorte que les services régionaux des principales régions minières sont actuellement dirigés par des ingénieurs géologues.

La Cour prend acte des progrès accomplis par le MMG en ce qui concerne l'accroissement des effectifs qualifiés et la diversification des profils, ainsi que le renforcement des capacités techniques et opérationnelles de la DCSOM. Elle fait observer que ces politiques de recrutements d'emplois qualifiés et de capacitation concernent principalement le niveau central au détriment des services déconcentrés. Il y a lieu par conséquent, de prendre en considération les SRGM dans ces nouvelles politiques de ressources humaines.

La Cour prend également bonne note des efforts réalisés sur l'adéquation entre le profil et l'emploi à la tête des SRMG même si pour le moment elle ne concerne que les principales régions minières. Elle encourage le MMG à généraliser cette dynamique à l'ensemble des SRMG du Sénégal.

Recommandation n°20

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie de :

- prendre en compte les Services Régionaux des Mines et de la Géologie en matière d'affectation de personnels qualifiés et de renforcement des capacités professionnelles ;
- généraliser la nomination de profils adéquats à la tête de l'ensemble des quatorze (14) Services Régionaux des Mines et de la Géologie du pays.

3.2. Faiblesse des moyens matériels, logistiques et des équipements de labos

3.2.1. Insuffisance du matériel roulant

Le matériel roulant utilisé par l'administration minière est composé de véhicules et de motos. L'équipe d'audit a constaté que la DCSOM et les SRMG sont insuffisamment dotés en moyens de transport alors que leurs missions de contrôle et d'inspection nécessitent des déplacements fréquents sur les sites miniers.

La situation du parc roulant de la DCSOM et des SRMG de Dakar, Thiès, Matam, Tambacounda et Kédougou est donnée par les tableaux ci-après :

Tableau n°6 : Situation du matériel roulant

Structures	DCSOM	SRMG Dakar	SRMG Thiès	SRMG Matam	SRMG Tambacounda	SRMG Kédougou
Véhicules	3	1	2	2	1	2
Motos	Néant	1	6	3	2	2

Source : DCSOM et SRMG

Les régions de Matam, de Tambacounda et Kédougou sont les plus vastes du Sénégal et c'est dans ces localités que les problèmes d'accessibilité se posent avec acuité vu l'éloignement des sites miniers.

Dans certaines zones, les visites de terrain ne sont pas assez fréquentes, ce qui induit un risque de voir des sociétés minières échapper au contrôle. Par exemple, la DCSOM n'a effectué en 2019 que 3 missions de contrôle et d'inspection, ce qui est très insuffisant au regard de ses attributions.

Dans les régions intérieures, le problème est aggravé par les réquisitions des Gouverneurs qui privent les SRMG de leurs faibles moyens d'intervention.

L'effectivité de la surveillance et le maillage complet des implantations minières ne peuvent se réaliser sans la mise à la disposition du personnel de contrôle d'un parc roulant suffisant et adapté aux missions de terrain.

Monsieur Oumar SARR affirme que pour faire face à l'insuffisance du parc roulant, le Ministère s'est engagé résolument dans un vaste programme d'acquisition de matériels de transport, mais aussi informatiques, de matériels et mobiliers de bureaux au profit des services centraux et régionaux. Il précise que durant l'exercice 2021-2022, cinq (5) berlines et six (6) Pick up ont été réceptionnés répartis comme suit : cinq (5) et un Pick up pour le niveau central et cinq (5) Pick up partagés les régions de Kédougou, Saint-Louis, Louga, Matam et Thiès. Monsieur le Ministre renseigne que pour la gestion 2023, son Département a déjà réceptionné douze (12) berlines et quatorze (14) Pick up destinés aux autres services centraux et régionaux dont au moins un (1) Pick up pour chaque Direction nationale et deux (2) pour la DCSOM.

La Cour prend acte des avancées notées dans l'augmentation du parc roulant et invite le Ministère à intensifier la politique d'acquisition car la dotation est encore relativement faible soit en moyenne un (1) véhicule par service.

Recommandation n°21 :

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie de poursuivre la politique d'acquisition de matériels de transports en vue de doter la Direction du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières et les Services Régionaux des Mines et de la Géologie d'un parc roulant suffisant et adapté à leurs missions de terrain.

3.2.2. Faiblesse des moyens logistiques

Le MMG a accompli des progrès substantiels dans la modernisation des outils de contrôle et de surveillance. Ce qui a permis à la DCSOM d'acquérir des instruments de géolocalisation comme des GPS différentiels, des drones ou des caméras de surveillance.

Aux moyens classiques s'est ainsi ajouté un dispositif plus moderne de contrôle et de surveillance satellitaire des activités minières qui s'appuie sur l'exploitation des images nano-satellites et des drones. Grâce à ces supports techniques très élaborés, la DCSOM est en mesure de faire des relevés à distance et d'établir des estimations fiables sur les quantités de minerai extraites sur les sites miniers.

Toutefois, les efforts de modernisation se sont limités pour le moment au niveau central. Ils n'intègrent pas encore les services régionaux confrontés à l'éloignement et à la dispersion des sites miniers. L'utilisation des drones et l'exploitation des images satellitaires pourraient optimiser l'efficacité de leurs interventions.

La réussite de ce processus de modernisation suppose cependant, la mise en place d'un système d'information où tous les services centraux et régionaux du MMG pourraient être interconnectés pour une meilleure remontée et gestion des flux donnés. Aujourd'hui, à l'ère de la révolution du numérique, il est quelque peu désuet que les données des SRMG puissent continuer à être remontées manuellement à la portion centrale.

Il s'y ajoute que les SRGM sont insuffisamment dotés de matériels informatiques. En effet, les visites effectuées par l'équipe d'audit aux SRMG de Dakar, Thiès, Matam, Tambacounda et Kédougou, ont montré leur sous équipement chronique en ordinateurs (fixes et portables), en imprimantes, en scanners et en photocopieuses.

L'équipe d'audit a constaté par exemple, que les pointeurs de carrières utilisent des carnets ou même des cahiers ordinaires pour consigner les informations sur les camions et leur chargement. Il aurait été plus simple et pratique de les doter de moyens électroniques adéquats pour collecter et transmettre les données recueillies en temps réel.

Tableau n°7 : Situation du matériel informatique et bureautique

Structures	SRMG Dakar	SRMG Thiès	SRMG Matam	SRMG Tambacounda	SRMG Kédougou
Ordinateur fixe	3	6	néant	1	5
Ordinateur portable	2	néant	néant	néant	Néant
Imprimante	2	1	1	1	1
Scanner	1	1	néant	1	1
Photocopieuse	néant	1	néant	1	1

Source : SRMG

Le Ministre, Monsieur Oumar SARR, révèle que la modernisation du processus de surveillance a démarré en 2020 et va se poursuivre dans les régions ainsi que le renforcement de capacité des agents pour leur utilisation.

En ce qui concerne le matériel informatique et mobilier et matériel de bureau, il déclare que la procédure d'acquisition avait débuté depuis l'année 2022 et qu'au moment d'effectuer le paiement par les services de la recette générale du Trésor qu'un problème lié à l'éligibilité de dépense est survenu. Il affirme que c'est cette contrainte dont la levée a pris un temps conséquent à son Département qui a retardé le paiement de la dépense intervenu finalement en 2023. Il signale que seul le matériel et mobilier de bureau a été réceptionné et acheminé dans toutes les régions du pays en attendant la réception incessante du matériel informatique par la commission des marchés du Ministère puis sa mise à disposition aux services centraux et régionaux.

La Cour prend bonne note des dispositions du Ministère à étendre le processus de modernisation de surveillance au niveau déconcentré et le renforcement de capacité des agents des SRGM sur l'utilisation de ces technologies.

Recommandation n°22 :

La Cour invite le Ministre des Mines et de la Géologie à poursuivre la modernisation du dispositif de surveillance ainsi que l'équipement des Services Régionaux des Mines et de la Géologie en matériels informatiques.

3.2.3. Sous-équipements du Groupe de Laboratoires d'Analyse

Le Sénégal ne dispose pas de laboratoire aux normes capable de répondre aux demandes des grandes sociétés minières sur les analyses des échantillons géologiques mais aussi aux besoins de l'Etat de mieux maîtriser les substances minières présentes dans son sol et sous-sol.

Il a été déjà relevé que le GLA n'était pas en mesure d'effectuer des contre-expertises sur les lingots d'or brut car n'ayant pas les moyens techniques lui permettant de connaître leur teneur et leur niveau de concentration.

L'incapacité du GLA s'explique en réalité par la vétusté de son matériel et des méthodes de travail qui ne correspondent plus aux standards les plus aboutis dans ce domaine et certifiés par les normes internationales ISO.

La réalisation des analyses sur les échantillons des sociétés minières à l'extérieur entraîne un manque à gagner important pour le pays. De surcroit, elle empêche à l'administration minière d'avoir une bonne connaissance et une base de données fiable sur la composition des roches analysées.

La situation des autorisations d'exportation d'échantillons délivrées en 2022 est donnée par le l'annexe n°1.

Le nombre d'échantillons exporté en 2022 représentait un total de 309 104, ce qui est un manque à gagner considérable alors que le GLA aurait pu saisir ces opportunités s'il disposait de laboratoires aux normes et certifiés.

Il y a véritablement une nécessité impérieuse de réhabiliter le GLA en modernisant ses équipements de travail et à aligner ses méthodes d'analyse sur les normes reconnues et consacrées au plan international. D'ailleurs, le projet « *Hub Minier Régional* », qui ambitionne de faire du Sénégal le centre de référence des services miniers de l'Afrique de l'Ouest, comptait parmi ces trois composantes, un hub de services où les laboratoires d'analyses figurent en bonne place.

Le GLA avait déjà élaboré un projet de réhabilitation qui prenait également en compte le volet contrôle et suivi environnemental grâce à la mesure de la qualité des eaux de forages, de puits, des effluents industriels, des eaux résiduaires et des eaux de surface.

L'annexe 2 récapitule la liste non exhaustive du matériel adéquat pour la mise aux normes du GLA.

La Cour souligne que les recettes générées par les activités du GLA auraient pu en partie financer l'acquisition d'équipements de labos modernes et relever son plateau technique afin de pouvoir capter les demandes d'analyse d'échantillons des sociétés minières mais aussi de remplir correctement les missions qui lui sont assignées.

L'état des recettes du GLA de 2019 à 2021 est récapitulé sur le tableau ci-après :

Tableau n°8 : Récapitulatif des recettes du GLA

Année	2019	2020	2021
Recettes	43 050 205	41 223 563	110 861 401

Source : DGéol

Certes, les recettes du GLA ont subi une décroissance de près de 4% entre 2019 et 2020. Cependant, à partir de 2021, il a été noté une nette amélioration grâce à une progression soutenue de 169%. Si cette tendance haussière est maintenue, le GLA serait en mesure d'autofinancer l'acquisition de ces équipements de labos. Ainsi, les recettes de 2021 représentaient 15% des coûts estimatifs des matériels modernes.

En outre, afin d'assurer une meilleure traçabilité des échantillons analysés à l'extérieur du pays et en même temps de permettre une estimation plus précise du manque à gagner pour l'Etat, il serait souhaitable d'exiger des sociétés minières titulaires de permis de recherche, de joindre dans leur dossier de demande d'autorisation d'exportation d'échantillons, les factures pro forma établies par les laboratoires d'analyse.

L'avis technique du GLA pourrait également être requis sur tout dossier de demande d'autorisation d'exportation d'échantillons avant toute prise de décision par l'autorité habilitée.

Monsieur le Ministre Oumar SARR rappelle que son département s'oriente vers la mise en place d'un laboratoire répondant aux standards internationaux en termes notamment de

certification et d'accréditation. Il précise que des offres ont déjà été reçues dans ce sens pour accompagner et elles sont à l'étude afin d'identifier la meilleure proposition.

Il reconnaît qu'un laboratoire indépendant contrôlé par l'Etat pourrait permettre de réaliser des contre expertises notamment sur la teneur en or des lingots dorés exportés pour raffinage. Il signale que ces analyses sont effectuées par des laboratoires privés indépendants et certifiés et c'est une pratique recommandée par les organismes internationaux comme l'IGF.

En outre, Monsieur Oumar SARR souligne qu'il n'est pas besoin de recueillir l'avis du GLA sur les exportation d'échantillons dans la mesure où avec ce dispositif renforcé par la mise en place de la stratégie de développement du contenu local dans le secteur minier, la majeure partie des analyses pourra être captée par le laboratoire accrédité et certifié. Il trouve qu'en l'état actuel, il ne serait pas pertinent de recueillir l'avis du GLA puisqu'il n'est pas encore conforme aux standards internationaux. Monsieur le Ministre indique les statistiques d'exportation d'échantillons collectées dans « STATMINES » et régulièrement publiée par la DCSOM en collaboration avec l'ANSD pourraient être communiquées au GLA.

La Cour prend bonne note de la dynamique du MMG de faire du GLA un laboratoire certifié et accrédité. Elle l'invite à prendre les dispositions nécessaires afin de concrétiser ce projet d'intérêt national dans les meilleurs délais.

Elle est d'avis certes, que des laboratoires privés certifiés et indépendants proposent déjà ces services. Pour autant, ils ne sauraient être un prétexte pour ne pas revaloriser le statut du GLA. Il est constant que l'Etat du Sénégal n'a pas une bonne traçabilité sur les échantillons analysés dans la mesure où les sociétés minières ne produisent pas les factures pro forma dans leur dossier de demande d'exportation. Qui plus est, l'Administration minière n'a pas les moyens techniques de s'assurer de la teneur des lingots dorés déclarées par les sociétés minières.

La Cour fait observer que le formalisme de l'avis préalable du GLA n'est pas liée à sa conformité aux standards internationaux puisqu'il ne s'agit pas d'une activité d'analyse des échantillons proprement dite mais plutôt d'un mécanisme d'aide à la décision pour mieux éclairer la position de l'autorité compétente.

Elle souligne que les informations fournies par STATMINES pourraient permettre au GLA d'avoir une meilleure visibilité sur les statistiques d'échantillons exportés. Cependant, il est toujours utile en matière de statistiques que le GLA puisse constituer sa propre base de données via les factures pro forma jointes au dossier de demande d'autorisation.

Recommandation n°23 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de :

- Veiller à l'équipement du Groupe des Laboratoires d'Analyse pour l'analyse des roches et des substances minérales ;

- prévoir, dans la procédure de demande d'autorisation d'exportation d'échantillons, le dépôt des factures pro forma émises par les laboratoires d'analyse sollicités par les sociétés minières ;
- de requérir l'avis du Groupe des Laboratoires d'Analyse avant toute prise de décision.

3.3. Faiblesse des ressources financières

Les ressources financières allouées au MMG sont insuffisantes et ne sont pas à la hauteur de la croissance dynamique continue qu'enregistre le secteur minier et géologique depuis plus d'une décennie. En effet, malgré une contribution en constante progression dans les recettes publiques, l'Administration minière reçoit des dotations budgétaires plutôt modestes en décalage avec le développement de ce secteur.

Ainsi, le secteur minier a contribué en 2021 à hauteur de 193,77 milliards de Francs CFA au budget de l'Etat contre 155,18 milliards de Francs CFA en 2020 soit une hausse de 38%. Les recettes du secteur minier ont représenté 94,05% de celles issues de tout le secteur extractif en 2021 contre 93,5%.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du budget du MMG de 2019 à 2021 :

Tableau n°9 : Part du budget du MMG dans le total des recettes du secteur minier (en milliards)

Libellé	2019	2020	2021
Budget	1,543	3,020	4,105
Contribution secteur minier	127,35	155,18	193,77
Part	1,21%	1,95%	2,12%

Source : RAC/DAGE MMG/Rapport ITIE

Bien que l'évolution budgétaire du MMG ait connu une progression soutenue de 166% au taux annuel de 39%, il n'en demeure pas moins que son poids comparé au budget total de l'Etat est encore trop faible. Il contraste même avec l'embellie de l'économie minière qui connaît un boom exceptionnel. En effet, la contribution du secteur minier aux recettes budgétaires a enregistré une croissance de 52% pendant la période sous revue en passant 127,35 milliards en 2019 à 193,77 milliards en 2021.

En dépit de l'apport significatif du MMG au budget national grâce aux recettes collectées, elle ne reçoit en retour qu'une faible dotation. Ainsi, la part du budget du MMG dans les revenus du secteur minier ne représentait que 1,21% en 2019. Elle est passée à 1,95% en 2020 puis 2,12% en 2021. En moyenne, c'est seulement 1,76% de la contribution du secteur qui a été alloué à l'Administration minière pendant la période sous revue.

En outre, le taux d'engagement suit de surcroit une tendance baissière sur la période en régressant de 99% à 84% soit un repli de 15 points. Un tel recul est particulièrement préoccupant dans la mesure où le MMG n'arrive pas à mobiliser entièrement le peu de crédits de budgétaires qui lui est accordé.

L'austérité budgétaire du MMG ne s'explique pas et elle est même en contradiction avec les ambitions affichées par l'Etat de vouloir faire du secteur minier et géologique un pilier essentiel parmi les programmes phares du PSE et de positionner le Sénégal comme un acteur de premier plan dans la sous-région avec le projet de Hub minier.

De tels enjeux doivent s'accompagner d'un renforcement substantiel des ressources financières de l'Administration minière afin qu'elle puisse avoir les moyens de réaliser de manière optimale les missions fondamentales qui lui sont assignées.

L'équipe d'audit a constaté que la DCSOM, et c'est valable pour toutes les autres directions du MMG (DGM, DGéol, DCar, DMin et DEMAPE), ainsi que les SRMG ne disposaient pas de crédits budgétaires suffisants qui étaient loin de couvrir leurs besoins.

Les dotations budgétaires de la DCSOM et des SRMG de Thiès, Matam, Tambacounda et Kédougou sont données par les tableaux ci-après :

Tableau n°10 : Evolution du budget de la DCSOM de 2019 à 2021

Libellé	2019	2020	2021
Budget DCSOM	19 997 000	17 877 000	27 877 000
Budget MMG	1 542 852 739	3 020 090 652	4 104 895 889
Quote-part	1,3%	0,60%	0,68%

Source : DAGE MMG

Tableau n°11 : Evolution du budget des SRMG de 2019 à 2021

Libellé	2019	2020	2021
SRMG Thiès	7 386 000	7 386 000	12 386 000
SRMG Matam	5 539 000	5 539 000	8 539 000
SRMG Tambacounda	5 000 000	5 000 000	8 000 000
SRMG Kédougou	7 571 000	7 571 000	12 571 000
Total SRGM	25 496 000	25 496 000	41 496 000
Budget MMG	1 542 852 739	3 020 090 652	4 104 895 889
Quote-part	1,65%	0,84%	1,01%

Source : DAGE MMG

La part de la DCSOM dans le budget du MMG s'établissait à 1,3% en 2019. Elle est descendue à 0,60% en 2020 avant de remonter légèrement à 0,68% en 2021. En ce qui concerne les SRMG de Thiès, Matam, Tambacounda et Kédougou, leur quote-part dans le budget global a connu, comme pour la DCSOM, une évolution en dent de scie. Elle représentait 1,65% en 2019 puis a baissé à 0,84% en 2020 suivi d'une remontée modeste de 1,01% en 2021.

L'insuffisance des moyens financiers de la DCSOM et des SRMG est une contrainte sérieuse à l'efficacité de leurs interventions et ne permet pas corrélativement d'optimiser la collecte des recettes minières et d'assurer un meilleur suivi environnemental.

Recommandation n°24 :

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de faire les diligences nécessaires pour le renforcement des moyens financiers d'intervention de la Direction du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières et des Services Régionaux des Mines et de la Géologie.

CHAPITRE III : EFFICACITE DES PROCEDURES DE SUIVI ET DE CONTRÔLE

L'objectif de vérification est de s'assurer que les Ministères des Mines et de la Géologie, de l'Environnement et du Développement Durable, mènent de manière efficace, chacun en ce qui le concerne, des activités de suivi et de contrôle des opérations minières.

Les deux principaux intervenants qui se partagent des responsabilités dans le secteur minier sont le MMG et le MEDD. Il a été évalué dans quelle mesure la mise en œuvre des mécanismes de contrôle et de suivi mis en place par ces deux acteurs clés ont permis d'optimiser les retombées économiques et sociales pour l'Etat, les Collectivités Territoriales et les Communautés locales, mais aussi d'atténuer les impacts environnementaux de l'exploration et de l'exploitation minières.

Pour ce faire, la Cour s'est intéressée à la production minière en mettant le focus sur certaines substances non métallifères et sur l'or, à la redevance minière et enfin à la question environnementale en s'appesantissant particulièrement sur le suivi de la mise en œuvre du PGE et sur l'épineux problème de réhabilitation des sites miniers.

1. La production minière

1.1. Insuffisances dans le contrôle des substances non métallifères

Les substances non métallifères sont nombreuses et diversifiées, et représentent quantitativement les productions les plus importantes. L'évolution de ces principaux produits de 2019 à 2021 est donnée pat le tableau ci-après :

Tableau n°12 : Production de substances non métallifères

Rubriques	2019	2020	2021
Substances de mine			
Phosphates (en tonnes)	2 593 498	2 138 435	2 480 005
Zircon (en tonnes)	80 747	85 060	90 760
Ilménite (en tonnes)	491 604	521 458	543 061
Attapulgites (en tonnes)	216 699	226 570	199 483
Substances de carrière			
Calcaires pour les cimenteries (en tonnes)	6 716 628	7 175 040	7 421 320
Sables (en m ³)	1 423 002	2 453 421	3 240 550
Basaltes (en m ³)	2 298 472	2 520 380	3 071 818
Argile (en m ³)	583 680	28 966	11 000
Latérite (en m ³)	572 695	821 293	568 828
Silex (en m ³)	528 288	312 144	348 279

Source : RAC/DCSOM/DCar

Ces substances minérales sont principalement contrôlées sur pièces, ce qui peut engendrer des risques de sous-évaluation ou de fausses déclarations de la part des exploitants.

L'administration minière ne dispose pas de moyens pour corroborer les déclarations faites par les sociétés minières. En effet, il n'existe pas un dispositif de pesage sur site afin d'évaluer les quantités de minerai réellement extraites. La DCSOM, la DCAR et les SRMG s'appuient donc sur les données fournies par les exploitants pour faire leurs estimations sur les quantités produites.

Il s'y ajoute que les méthodes de pointage dans certaines exploitations (latérite, sable ou basalte), en raison de leur caractère manuel, n'offrent aucune garantie de fiabilité. Les outils de pointage utilisés ne sont ni harmonisés entre les SRMG, ni homologués par l'administration minière. En effet, les carnets et registres utilisés n'étaient pas les mêmes d'un site minier à un autre. Dans certains sites visités, des cahiers ou des moyens de fortune font office de supports de recueil de données. Il n'existe donc pas un modèle de reporting commun à tous les SRMG.

Sur site, les pointeurs sont soumis à des conditions précaires de travail les exposant aux intempéries surtout en période d'hivernage comme illustrées par les photos ci-après :

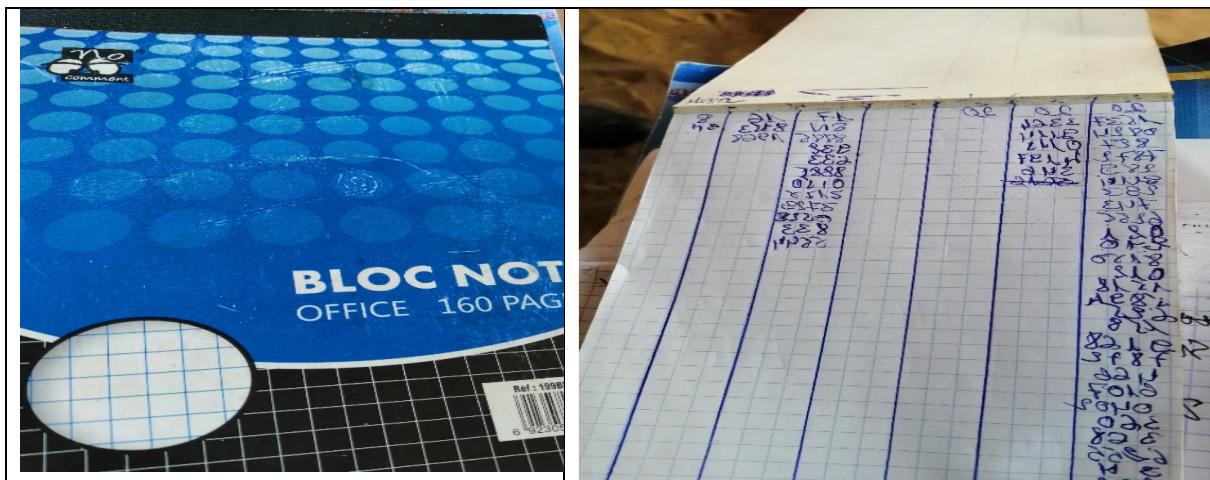
Site d'extraction de sable de Bambilor

Pointeurs de carrières et Camions en chargement



Source : Photos prise par l'équipe d'audit

Bloc note utilisé pour le pointage des chargements



L’assistance de la Direction des Transports à la DCSOM, qui lui a permis grâce aux données des stations de pesage de constater des écarts de production significatifs à l’occasion de certains contrôles, est illustratif de l’importance des synergies d’action à développer entre les différents Ministères.

Dans l’ensemble, les activités de contrôle et de suivi portant sur les substances non métallifères montrent que l’administration minière est loin de maîtriser les productions de ce secteur au regard des résultats observés durant la période sous revue.

Il se pose également le problème des exploitations illicites et clandestines qui échappent à l’obligation déclarative. Il concerne plus particulièrement l’extraction de sable à Dakar, le phénomène a été observé dans la bande des filaos à Guédiawaye ainsi que sur la corniche de Malika où les charreteries agissent en toute illégalité et ont fini de défigurer complètement le paysage parsemé d’énormes cratères dont la profondeur atteint parfois la nappe phréatique. Malgré les interventions du SRMG de Dakar en collaboration avec la Gendarmerie, l’administration minière n’arrive toujours pas à enrayer ce trafic dévastateur et destructeur de l’environnement.

Photos d’illustration : Excavations causées par l’exploitation illicite de sable

Bande des filaos Guédiawaye



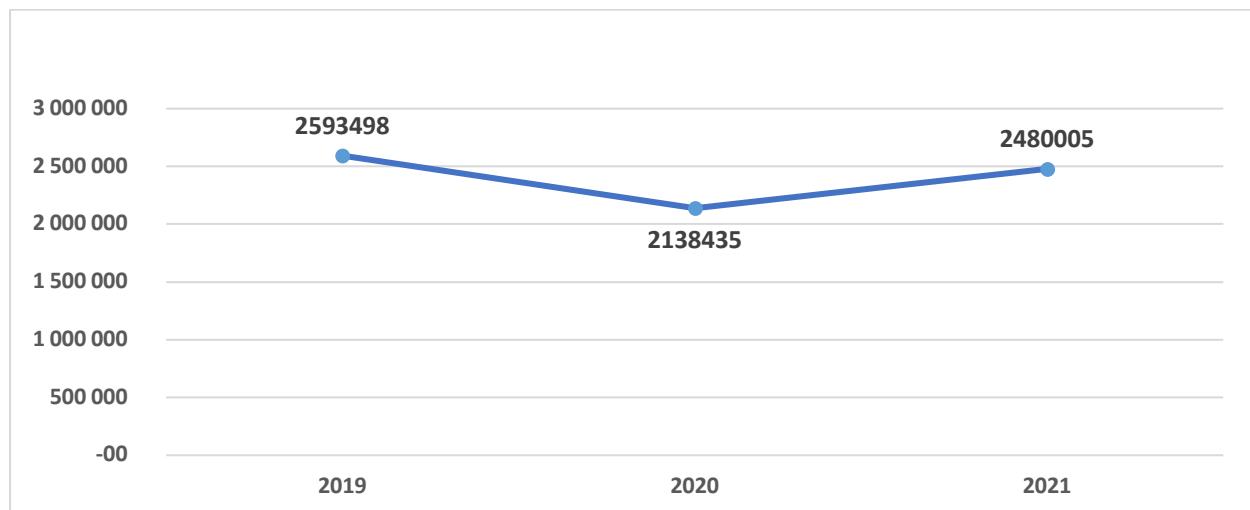
Corniche de Malika



Source : Photos prises par l'équipe d'audit

Sur l'évolution des productions, l'analyse des indicateurs de performance renseigne que des efforts restent à faire car les cibles prévues n'ont pu être atteintes. Par exemple, la production de phosphates a connu un fléchissement global de 4,37% sur la période sous revue.

Graphique n°1 : Evolution de la production de phosphates



Bien que 2021 soit une année spéciale avec les mesures anti-Covid 19 ayant entraîné un phénomène de ralentissement des activités économiques, le secteur n'était pas au mieux puisque de 2019 à 2020 la baisse enregistrée était de l'ordre de 17,36% environ. En 2021, en dépit de la crise sanitaire, la croissance a repris avec une hausse de 15,97% mais la production réalisée, soit 2 480 005 tonnes, était en deçà de celle de 2019 qui s'établissait à 2 558 526 tonnes. Par rapport à la cible prévue de 3 600 000 tonnes, le taux réalisation est de 68,89%, ce qui est relativement moyen car il reste un gap de 31,11% à combler.

Sur l'absence des statistiques de production concernant le calcaire pour les cimenteries, le sable, le basalte, l'argile et le silex, au titre des gestions 2020 et 2021, M. Lamine DIOUF Directeur de la DCSOM explique que ces statistiques de production existent sous différents formats. D'après lui, elles sont d'abord collectées et stockées dans la base de données

dénommée STATMINE et ensuite publiées régulièrement par le MMG dans un document intitulé « rapport d'analyse des données minières ».

M. Lamine DIOUF fait aussi valoir que la DCSOM produit annuellement un rapport de suivi des statistiques de production des mines et des carrières exploitées au Sénégal et sont aussi disponibles sur le site du Ministère des Mines et de la Géologie via le lien : <https://www.minesgeologie.gouv.sn/node/48>.

La Cour reconnaît que le Rapport d'analyse des données minières de 2020 transmis par le Directeur de la DCSOM et récapitulant les productions de 2018, 2019 et 2020 fournit des informations plus exhaustives sur les statistiques minières de même que les bulletins des statistiques minières 2018-2019 et le site Internet du MMG.

Toutefois, elle fait observer que le rapport d'analyse de 2020 ne contient pas les données de production de 2021 lesquelles sont d'après M. Lamine DIOUF en cours de validation. Le même constat s'impose pour les bulletins des statistiques minières qui ne consignent que des informations limitées aux exercices 2018 et 2019

En ce qui concerne les statistiques présentées sur la page web, la période couverte est certes plus large (2015-2022). Cependant, il y est clairement mentionné que ces données sont provisoires et qu'elles n'ont pas encore un caractère définitif.

Par ailleurs, il a été relevé sur certains produits miniers, des écarts entre les chiffres des RAC et ceux du site web du MMG. La situation est donnée par les tableaux ci-après :

Tableau n°13 : Statistiques RAC, statistiques Site web et écart de production

Source	Rubriques	2019	2020	2021
Statistiques RAC (A)	Phosphates (en tonnes)	2 593 498	2 138 435	2 480 005
	Attapulgites (en tonnes)	216 699	226 570	199 483
Statistiques Site web (B)	Phosphates (en tonnes)	2 453 859	2 230 504	2 500 344
	Attapulgites (en tonnes)	216 699	226 570	2 138 435
Ecart de production (A-B)	Phosphates (en tonnes)	139 639	-92 069	-20 339
	Attapulgites (en tonnes)	0	0	-1 938 952

Des écarts de production ont également été notés entre le rapport d'analyse et le site web comme indiqué dans ci-après :

Tableau n°14 : Rapport d'analyse des données minières, statistiques site web et écarts

Sources	Rubriques	2018	2019	2020
Rapport d'analyse des données minières (A)	Phosphates (en tonnes)	2 493 221	2 295 975	2 230 504
	Attapulgites (en tonnes)	249 804	197 673	201 919
	Calcaires (en tonnes)	6 308 273	5 944 543	6 558 605
	Argiles (en tonnes)	395 100	433 483	418 052
	Ilménite (en tonnes)	506 937	492 282	521 440
	Zircon (en tonnes)	93 569	80 721	84 376
	Manganèse (en tonnes)	11 284	4 368	15 376
Statistiques Site web (B)	Phosphates (en tonnes)	2 423 143	2 453 859	2 230 504
	Attapulgites (en tonnes)	176 926	216 699	226 570
	Calcaires (en tonnes)	7 396 825	6 716 628	7 175 040
	Argiles (en tonnes)	474 718	433 483	523 432
	Ilménite (en tonnes)	506 937	491 604	521 458
	Zircon (en tonnes)	93 569	80 747	85 060
	Manganèse (en tonnes)	11 084	4 561	15 310
Ecart de production (A-B)	Phosphates (en tonnes)	70 078	-157 884	0
	Attapulgites (en tonnes)	72 878	-19 026	-24 651
	Calcaires (en tonnes)	-1 088 552	-772 085	-616 435
	Argiles (en tonnes)	-79 618	0	-105 380
	Ilménite (en tonnes)	0	678	-18
	Zircon (en tonnes)	0	-26	-684
	Manganèse (en tonnes)	200	-193	66

Ceci pose en dernière analyse le problème de la fiabilité des statistiques fournies par les rapports d'analyse, les RAC et le site web du MMG. Face à ces contradictions entre les différentes sources de données, la Cour ne peut dès lors que s'appuyer sur des informations officiellement validées par les autorités du Ministère comme c'est le cas avec les RAC.

En outre, la présentation de certaines données n'est pas harmonisée entre les rapports d'analyse et le site web car les unités de mesure utilisées sont différentes pour des mêmes substances. Cette absence d'uniformité ne facilite pas le travail de comparaison.

Recommandation n°25 :

La Cour recommande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières et au Directeur des Carrières de prendre les dispositions pour la production des statistiques de production fiables concernant le calcaire pour les cimenteries, le sable, le basalte, l'argile et le silex.

1.2.Défaut de maîtrise des données sur la production aurifère

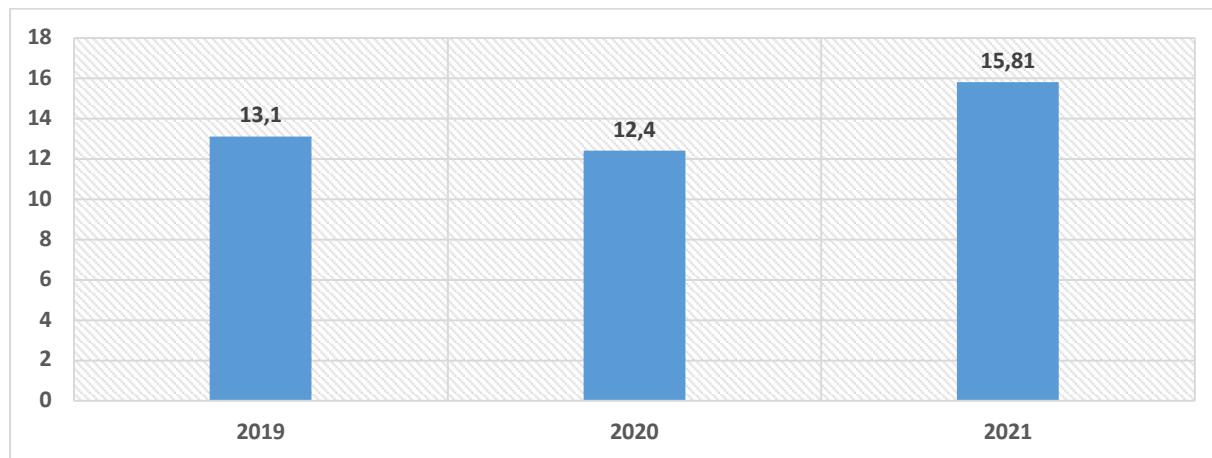
1.2.1. Défaut de maîtrise de la production industrielle

La production industrielle de l'or au Sénégal a progressé de 20,68% au cours de la période sous revue comme le montrent le tableau et le graphique ci-après :

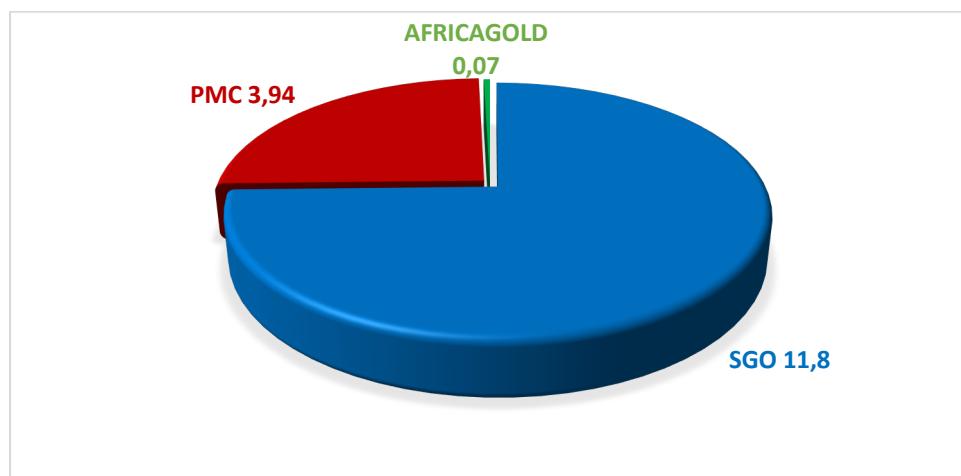
Tableau n°15 : Production industrielle de l'or**En tonnes**

Rubriques	2019	2020	2021
Or (en tonnes)	13,1	12,4	15,81

Source : Revue Annuelle Conjointe et Rapport ITIE

Graphique n°2 : Evolution production industrielle d'or

La production d'or a subi une baisse de 5,34% de 2019 à 2020 avant d'augmenter de 27,5% en 2021. La société SGO détient la production la plus importante du pays et occupe donc le 1^{er} rang dans le secteur aurifère. En 2021, elle avait produit 11,80 tonnes sur les 15,81 soit une quote-part de 74,66%. Le reste était partagé entre PMC et AFRICAGOLD avec respectivement 3,94 et 0,07 tonnes correspondant en valeur relative à 24,92% et 0,42%.

Graphique n°3 : Répartition de la production d'or en 2021

La Cour estime que tant que l'Administration minière ne disposera pas d'un laboratoire certifié avec un statut d'autonomie, elle ne pourra que se fier aux déclarations des sociétés minières sans aucune possibilité technique de faire des contre-expertises sur les lingots produits. Il y a un risque réel que les compagnies puissent sous évaluer les teneurs sur les minerais afin de minorer le montant de la redevance à payer sur la quantité d'or raffiné.

Les enjeux financiers sont de taille pour que la réhabilitation du GLA soit une priorité de premier ordre pour le MMG afin de mieux assurer le contrôle de la production aurifère et d'accroître les retombées au profit de l'Etat et des populations. La production de 18 tonnes fixée

comme cible en 2021 et qui aurait permis au Sénégal d'entrer dans le top 7 des exportateurs d'or en Afrique n'a pas été atteinte.

1.2.2. Défaut de maîtrise de la production artisanale

L'exploitation artisanale d'or ou l'orpailage est une activité très dynamique et particulièrement enracinée dans le Sénégal oriental et plus précisément dans les régions de Tambacounda et de Kédougou. Selon l'étude monographique sur l'orpailage au Sénégal (EMOR) réalisée par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) de 2018, ce secteur informel emploierait plus de 30 mille personnes et les productions annuelles sont estimées entre 4,3 et 4,5 tonnes par an.

L'étude monographique sur l'orpailage au Sénégal (EMOR) a recensé 6 272 unités évoluant dans l'extraction artisanale de l'or dont 6 170 dans la seule région de Kédougou soit 98% du total des unités et 102 pour la région de Tambacounda soit 2% seulement.

Tableau n°16 : Répartition des unités de production par Commune dans la région de Kédougou

Commune	Nombre	Pourcentage
Bandafassi	276	4,4%
Bembou	1 530	24,4%
Khossanto	470	7,5%
Madina Baffe	232	3,7%
Missirah Sirimana	2 772	44,2%
Sabodala	439	7%
Sandatou	100	1,6%
Tomboronkoto	453	7,2%
Total	6 272	100%

Source : ANSD-EMOR 2018

L'équipe de contrôle a pu constater lors de ses déplacements sur certains sites d'orpailage, que l'Administration minière n'intervenait pas suffisamment dans ce sous-secteur pour contrôler la production et faire respecter la législation minière.

Ces activités informelles s'exercent en marge de la réglementation et l'Administration minière n'intègre même pas les données économiques et sociales de l'orpailage pourtant significatives dans ces statistiques.

Le rapport de L'EMOR a montré que la production des exploitations artisanales tournerait autour de 4,3 tonnes par an. S'il est tenu compte de l'évolution du sous-secteur, la production devait être en nette augmentation. Cela signifie que la comptabilisation de la production artisanale dans les statistiques annuelles devait permettre au Sénégal d'atteindre facilement la cible des 18 tonnes. Quant au chiffre d'affaires annuel de l'orpailage, il est évalué à 86,6 milliards et la valeur ajoutée dégagée se situe à 73,9 milliards FCFA.

Les Codes miniers de 2003 et de 2016 ont cherché à encadrer ce sous-secteur sans grand succès jusqu'à présent. Le projet des comptoirs d'achat des métaux précieux qui avait pour but d'assurer un suivi efficace de la production artisanale et de faciliter la commercialisation ainsi que la taxation directe de l'or tarde à être opérationnel.

Le Directeur de la DEMAPE⁸, Monsieur Abdou SOW, soutient que la difficulté provient de l'éloignement des comptoirs commerciaux par rapport aux sites de production, et que la présence massive d'étrangers dans le sous-secteur (environ 60% selon le rapport de l'EMOR) favoriserait également la fuite de la production vers les pays limitrophes

Les activités continuent d'orpaillage continuent ainsi, à s'exercer dans un cadre informel en marge de la réglementation minière. Celles-ci causent des dégâts majeurs à l'environnement avec le phénomène des "Damas", c'est à dire des puits creusés et jamais comblés après exploitation. Il s'y ajoute son corollaire d'insécurité et d'insalubrité avec le développement de la criminalité transfrontalière, les trafics de toute sorte (carburant, explosifs, mercure, cyanure etc.) et la prostitution clandestine.

Monsieur le Ministre Oumar SARR déclare que l'encadrement du secteur de l'orpaillage constitue depuis plus d'une décennie une des priorités de l'Etat qui s'est traduit notamment en 2009, par la mise en place du Projet d'Appui au Secteur Minier (PASMI) intégrant une composante réservée l'orpaillage. Il indique que depuis 2013, l'Etat du Sénégal a pris l'option de renforcer les actions d'encadrement à travers la formalisation avec l'élaboration d'un cadre juridique visant une meilleure organisation du sous-secteur et la prise de plusieurs arrêtés relatifs à l'organisation de l'activité et la création de comptoirs de commercialisation (arrêté n°009249 du 14 juin 2013 organisant l'activité d'orpaillage, arrêté n°02472 du 10 février 2014 portant définition des couloirs d'orpaillage, arrêté interministériel n°9931 du 18 juin 2014 fixant les modalités d'ouverture et d'exploitation de comptoirs de commercialisation de métaux précieux et de pierres précieuses).

Monsieur Oumar SARR mentionne également qu'une dizaine de comptoirs ont été délivrés sans que leur opérationnalisation soit effective sur le terrain. Il explique que pour remédier à cette situation, il est envisagé de mettre en place un Comptoir national de Commercialisation de l'Or avec pour mission de d'acquérir l'or auprès des sociétés industrielles et des exploitations artisanales et à petite échelle, d'approvisionner le marché local (bijouterie et autres) et d'exporter, le cas échéant, les excédents.

La Cour constate que malgré les textes pris par l'Etat du Sénégal, la formalisation des exploitations artisanales n'est pas encore effective à part quelques cas relevés comme le GIE des orpailleurs relevés par le Ministre et ayant obtenu des autorisations d'exploitation semi-mécanisée. En outre, la création des comptoirs commerciaux et des couloirs d'orpaillage n'a pas eu pour le moment les effets escomptés dans la mesure où la production des orpailleurs n'est pas toujours maîtrisée, posant la nécessité de procéder à leur évaluation pour déterminer les causes de leur non fonctionnement et à prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Par ailleurs, elle prend bonne note du projet de création du *Comptoir national de Commercialisation de l'Or*. Toutefois, elle fait observer que celui-ci ne saurait ni suppléer, ni supplanter les comptoirs commerciaux qui demeurent toujours des leviers

⁸ Direction de l'Exploitation Minière Artisanale et à Petite Echelle.

indispensables dans le processus de contrôle et de maîtrise de la production artisanale lesquels doivent cependant, se rapprocher davantage des zones d'orpaillage.

Recommandation n°26 :

La Cour recommande au Ministère des Mines et de la Géologie de :

- poursuivre les actions d'encadrement et de formalisation des exploitations artisanales ;
- prendre les dispositions nécessaires pour l'opérationnalisation des comptoirs commerciaux de métaux précieux et des couloirs d'orpaillage.

2. La redevance minière

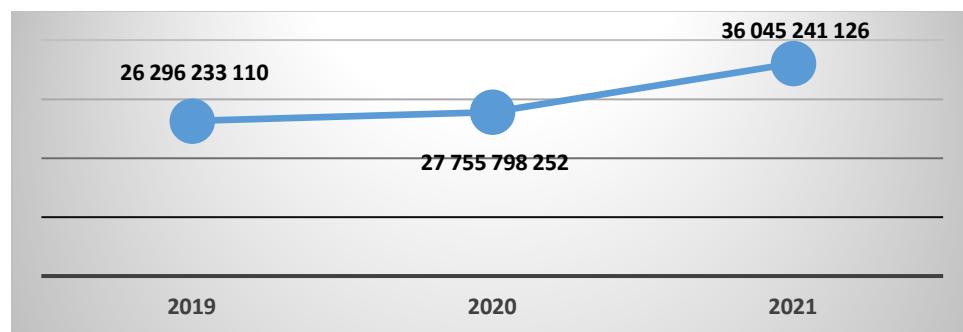
Sur la période 2019-2021, les redevances minières, dans leur ensemble, ont enregistré une croissance de 37% au taux annuel de 11%. Entre 2019 et 2020, elles ont évolué modestement à hauteur de 5% avant de connaître une forte hausse de 32% en 2021. La situation est donnée par le tableau et le graphique ci-après :

Tableau n°17 : Evolution des redevances de 2019-2021

Libellé	2019	2020	2021	Evol. Globale	Evol. Moy. An.
Redevances issues des mines	23 301 544 125	24 356 460 307	32 236 259 035	38%	11%
Redevances issues des carrières	2 464 641 998	2 906 718 185	3 161 430 121	28%	9%
Redevances superficiaire	350 333 787	351 306 810	412 979 470	18%	6%
Droits entrée fixes	179 713 200	141 312 950	234 572 500	31%	9%
Total redevances	26 296 233 110	27 755 798 252	36 045 241 126	37%	11%

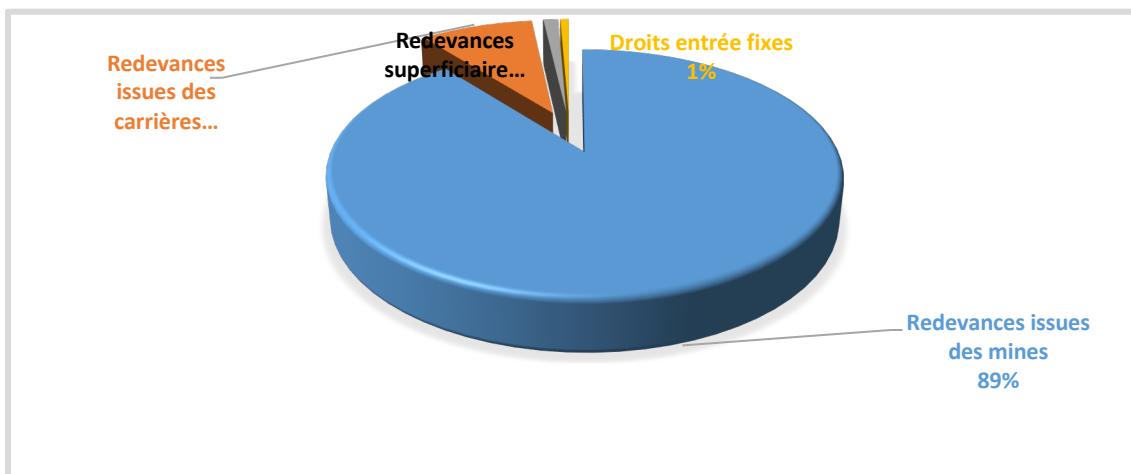
Source : RAC/DCSOM

Graphique n°4 : Evolution des redevances minières



L'évolution des recettes minières a été principalement tirée par les redevances issues des mines avec une progression de 38% au taux annuel de 11%. Viennent juste après les droits fixes d'entrée qui ont augmenté de 31% au taux annuel de 9%. Ils sont talonnés de près par les redevances issues des carrières grâce à une hausse de 28% au taux annuel de 9%. La redevance superficiaire a subi, quant à elle, la croissance la plus faible avec une évolution de 18% au taux annuel de 6%.

Graphique n°5 : Structuration des redevances 2021



La structuration des recettes minières montre une nette prédominance des redevances issues des mines sur l'ensemble de la période sous revue. En 2021, elles représentaient une part de 89% sur le global des recettes. Le reste est partagé entre les redevances issues des carrières (9%), les redevances superficiaires (1%) et les droits fixes d'entrée (1%).

La revue des redevances minières a mis jour plusieurs irrégularités et manquements, de la déclaration jusqu'au recouvrement de ces taxes. Le rapport s'est particulièrement intéressée aux redevances issues des mines et des carrières.

2.1. Les déclarations de calcul de redevance

2.1.1. Evolution du cadre légal

Les sociétés qui exploitent des substances minérales sont tenues de déclarer à l'Administration minière les éléments constitutifs de l'assiette de calcul de la redevance minière.

Sous l'empire du Code minier de 2003, la déclaration était enfermée dans des délais qui variaient selon le régime mine ou carrière de la substance minérale.

Les substances minérales classées en régime minier et taxées suivant la valeur carreau mine⁹ doivent être déclarées annuellement avant le 31 mars de l'exercice qui suit. L'article 116 §3 du décret n°2004-647 du 17 mai 2004 portant application du Code minier de 2003 dispose à cet effet que « *avant la fin du premier trimestre de chaque année, le titulaire d'un titre minier d'exploitation de substances minérales classées en régime minier doit faire une déclaration pour le calcul de la valeur taxable de la redevance minière* ».

La déclaration doit mentionner les éléments suivants :

- le récapitulatif des tonnages produits ;
- le tonnage de la fraction de produits transformés ;
- le tonnage et les recettes des ventes réalisées au Sénégal ;

⁹ La valeur carreau mine d'une substance minérale classée en régime de mine ou de carrière est la différence entre son prix de vente et le total des frais supportés par la substance minérale entre le carreau de la mine et son point de livraison.

- le tonnage et les recettes des ventes à l'étranger ;
- le tonnage des stocks de produits non vendus ;
- la valeur marchande des ventes.

Les substances minérales classées en régime minier et taxées suivant leur valeur marchande doivent, quant à elles, être déclarées avant le 30 juin. Selon l'article 120 du décret susvisé, « *avant la fin du second trimestre de chaque année, chaque titulaire d'un titre minier d'exploitation de substances minérales est tenu de fournir au Directeur des Mines et de la Géologie, une déclaration de la valeur marchande des ventes réalisées au cours de l'année écoulée* ».

Pour les substances minérales classées en régime carrière, seules les carrières privées sont soumises à l'obligation de déclaration et celle-ci est faite trimestriellement au plus tard dans la première décennie qui suit. Conformément à l'article 121 du décret susvisé, « *avant le dixième jour après chaque fin de trimestre, chaque titulaire d'autorisation d'ouverture et d'exploitation de carrière privée, est tenu de fournir au Directeur des Mines et de la Géologie ou à son représentant une déclaration, en trois (3) exemplaires originaux, sur les quantités extraites et les ventes réalisées au cours du semestre écoulé* ».

Le décret n°2017-459 fixant les modalités d'application de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 relatif au Code minier a uniformisé les délais de déclaration en généralisant la trimestrialité pour les deux régimes mine et carrière. Le décret harmonise aussi la valeur taxable qui porte maintenant uniquement sur la valeur marchande. L'article 107§1 énonce ainsi : « ***Dans le mois qui suit chaque trimestre de production, le titulaire de titre minier fournit à l'Administration des mines compétente une déclaration, en trois (3) exemplaires originaux, sur les quantités extraites et les ventes réalisées au cours du trimestre écoulé*** ».

2.1.2. Non-respect de la trimestrialité

Il a été relevé que certaines sociétés minières déposent leurs déclarations de redevances au-delà de la date butoir qui leur est fixée par le Code minier. Le tableau ci-après fait la situation de ces compagnies qui sont hors délai :

Tableau n°18 : Situation des déclarations minières

Gestion	Société	Code	Régime	Assiette	Date limite	Date de dépôt	Observations
2019	SEPHOS	2016	Mine	Valeur marchande	T1 : 30-04- 2019	21 avril 2020	Déclaration annuelle en violation de la règle de la trimestrialité
					T2 : 31-07- 2019		
					T3 : 30-10-2019		
					T4 : 31-01-2020		
	GCO	2003	Mine	Carreau mine	31 mars 2020	29 avril 2020	Dépassement du délai d'un mois
	AFRIGOLD	2003	Mine	Valeur marchande	31 mars 2021	29 avril 2020	Dépassement délai d'un mois
	GBO	2016	Mine	Valeur marchande	T1 : 30-04- 2019	15 mai 2020	Déclaration annuelle en violation de la règle de la trimestrialité
					T2 : 31-07- 2019		
					T3 : 30-10-2019		
					T4 : 31-01-2020		
	EMN	2016	Mine		T1 : 30-04- 2020	19 avril 2021	

2020				Valeur marchande	T2 : 31-07- 2020		Déclaration annuelle en violation de la règle de la trimestrialité
					T3 : 30-10-2020		
					T4 : 31-01-2021		
	AFRIGOLD	2003	Mine	Valeur marchande	31 mars 2021	6 avril 2021	Dépassement délai de 6 jours

Source : PV de vérification de la redevance

La déclaration de calcul constitue la première étape du processus du paiement de la redevance minière. En considération de ces informations, l'Administration minière devra effectuer les vérifications *in situ* qui serviront à établir la liquidation de la taxe et après son recouvrement. Le retard dans le dépôt de la déclaration rallonge donc la procédure de recouvrement et ralentit la mobilisation des recettes.

Par ailleurs, il a été constaté que les sociétés régies par le Code minier de 2003 continuent à faire valoir la règle de l'annualité de la déclaration alors que la règle de la trimestrialité de la déclaration instaurée par le Code minier de 2016 s'impose à toutes les sociétés.

Monsieur Lamine DIOUF, Directeur de la DCSOM allègue que certaines sociétés disposent de conventions minières avec des clauses stabilité signées avec l'Etat du Sénégal en application des Codes miniers antérieurs où la règle était l'annualité de la déclaration de la redevance minière. Celles-ci font prévaloir très souvent, selon lui, ces clauses pour maintenir les déclarations annuelles sur la base des dispositions contenues dans lesdites conventions. Il assure qu'avant la fin du trimestre de production, la DCSOM envoie des lettres de rappel pour la transmission des déclarations de redevance minière et que des discussions ont aussi été entamées afin d'amener les sociétés concernées à faire des déclarations trimestrielles.

La Cour note qu'effectivement la clause de stabilité telle aménagée par l'article 69 du Code minier de 2003 garantit aux sociétés minières le statut quo sur tout le processus de paiement aussi bien sur le fond que sur la forme :

« Les titulaires de titres miniers bénéficient des conditions suivantes :

- *la stabilisation du régime fiscal et douanier durant toute la période de validité de leurs titre minier (...);*
- *pendant toute la période de validité d'une convention minière, les modifications apportées aux règles d'assiette, de perception et de tarification des impôts, taxes et redevances (...) sont inopposables au titulaire du titre minier sauf à la demande du titulaire du titre minier et à condition qu'il adopte les nouvelles dispositions dans leur totalité ».*

Il résulte en effet, de ces dispositions que la clause de gel rend inapplicable tout changement aux règles d'assiette (valeur carreau mine), de tarification ou de taux (3% de la valeur carreau mine) et de perception (déclaration annuelle et obligation de paiement au plus tard 45 jours après l'émission de l'arrêté de liquidation).

Toutefois, la Cour fait observer que le Code minier de 2003 est en contradiction avec le Code minier Communautaire de l'UEMOA qui exclut la procédure de recouvrement du domaine d'élection des clauses de stabilité. En effet, aux termes de l'article 17 dudit Code, «la stabilité du régime fiscal et douanier prévu dans la réglementation en vigueur au sein de l'Union est garantie aux titulaires de titres miniers pendant la période de validité de

leurs titres. Pendant la période de validité de ces titres miniers, les règles d'assiette et de liquidation des impôts, droits et taxes prévus par la réglementation en vigueur demeurent telles qu'elles existent à la date de délivrance des titres miniers et aucune nouvelle taxe ou imposition de quelque nature que ce soit n'est applicable au titulaire ou bénéficiaire pendant cette période ».

Elle tient à rappeler qu'en cas de conflit de disposition, comme c'est le cas en l'espèce, le Code communautaire, texte supranational, prévaut sur le Code sénégalais. Le législateur de l'UEMOA énonce d'ailleurs en son article 3 que « Le Code Minier Communautaire s'applique uniformément sur toute l'étendue du territoire de l'Union, à toute personne physique ou morale ».

Par conséquent, en vertu des dispositions combinées des article 3 et 17 du Code minier de l'UEMOA, les sociétés minières ne sauraient invoquer la règle de l'annualité de la déclaration de redevance en raison de la primauté de la norme communautaire sur le droit interne.

En outre, la Cour note que si les clauses de stabilité sont importantes pour assurer la protection des investisseurs contre les aléas juridiques, elles ne sauraient pour autant aboutir à annihiler totalement la souveraineté législative de l'Etat et à fausser l'équilibre économique des conventions minières au détriment d'une des parties.

De telles clauses, non seulement, couvrent un domaine trop étendu, mais elles sont de surcroit alignées sur les délais de validité des conventions minières qui sont réputées être des contrats de longue durée.

Elles sont, en tout état de cause, largement défavorables à l'Etat et leur extrême rigidité ne permet pas de corriger, pendant leur durée, les lacunes ou insuffisances de la réglementation, ou même d'adapter celle-ci aux évolutions du tissu économique et social pour une meilleure expression de l'équilibre contractuel.

Recommandation n°27

La Cour recommande au Ministre des Mines et de la Géologie de veiller à ce que les clauses de stabilité soient :

- circonscrites à des domaines spécifiques portant sur des règles de fond à l'exclusion des règles de forme et de procédure conformément à l'article 17 du Règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2023 portant Code minier de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;
- limitées dans un délai correspondant à la période initiale du titre minier ;
- assorties de la clause de renégociation afin de tenir compte des changements de circonstance.

2.2. Dysfonctionnements dans le contrôle des déclarations de calcul de redevance

Aux termes de l'article 107§2 du décret n°2017-459 fixant les modalités d'application de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 relatif au Code minier, « *les agents de l'Administration des mines dûment habilités et assermentés à cet effet, procèdent sur les lieux au contrôle, et à la vérification des quantités extraites et des ventes déclarées par les exploitants (...).*

L'exploitant est tenu à cette occasion de fournir à ces agents les moyens de parcourir les zones accessibles et de présenter toutes les informations utiles et pièces justificatives nécessaires sur l'état de la comptabilité et les conditions dans lesquelles l'exploitation est conduite.

Tout le contrôle des quantités extraites et des ventes déclarées par les exploitants doit faire l'objet d'un procès-verbal de vérification signé conjointement par l'agent habilité et par l'exploitant. Le procès-verbal est adressé au Ministre chargé des Mines par la voie hiérarchique ».

La Cour a constaté des défaillances sur les missions de vérification des déclarations de calcul de redevance. Ces défaillances ont porté sur les délais d'intervention des agents de contrôle et sur l'analyse des éléments fournis par les sociétés minières.

2.2.1. Délais d'intervention de la DCSOM anormalement longs

Une fois la déclaration de redevance transmise à l'Administration minière, les agents de contrôle doivent se déplacer sur site afin de corroborer les données fournies par l'exploitant et accomplir toutes vérifications utiles nécessaires à la détermination exacte de l'assiette de calcul de la redevance.

Cependant, entre la réception de la déclaration de redevance et le déplacement de la mission de vérification, il s'écoulait un temps anormalement long. Le tableau ci-après en donne des illustrations :

Tableau n°19 : Situation des missions de vérification des déclarations de redevance

Gestion	Exploitant	Date de dépôt	Date de mission	Ecart
2019	GCO	29 avril 2020	24 août 2020	3 mois
	PROCHIMAT	NC	25 novembre 2020	NC
	AFRIGOLD	29 avril 2020	24 juin 2020	2 mois
	DANGOTE	27 mars 2020	15 juillet 2020	2 mois 15 jours
2020	GCO	31 mars 2021	19 juillet 2021	3 mois 19 jours
	PROCHIMAT	NC	05 août 2021	NC
	SENEGAL MINES	05 février 2021	09 juin 2021	4 mois
	SOMIVA	31 mars 2021	18 novembre 2021	7 mois 18 jours
	AFRIGOLD	06 avril 2021	06 juillet 2021	3 mois

Source : PV de vérification de la redevance

La durée moyenne d'intervention calculée au regard des informations du tableau est environ de 2,5 mois en 2020 pour les sociétés sélectionnées et dont les dates de dépôt sont disponibles. Cette durée est passée à 4,5 mois en 2021.

Pour la société PROCHIMAT, par exemple, la mission est intervenue, au titre de la gestion 2019, le 25 novembre 2019 soit 7 mois après la date limite dépôt. Il en est de même pour la SOMIVA, qui pourtant, a bien respecté le délai réglementaire de déclaration.

L'examen des PV de contrôle a permis de constater que l'Administration minière, sur d'autres sociétés, intervenait pourtant en moyenne dans le mois qui suit le dépôt de la déclaration de redevance comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n°23 : Situation des missions de vérification des déclarations de redevance

Gestion	Exploitant	Date de dépôt	Date de mission	Ecart
2019	SOCOCIM	30 mars 2020	29 avril 2020	1 mois
	SEPHOS	21 avril 2020	06 mai 2020	15 jours
	CDS	17 mars 2020	14 avril 2020	28 jours
	SENEGAL MINES	05 février 2020	4 mars 2020	1 mois
2020	SOCOCIM	11 mars 2021	21 avril 2021	1 mois 11 jours
	DANGOTE	27 mai 2021	16 juin 2021	20 jours

Source : PV de vérification de la redevance

M. Lamine DIOUF, Directeur de la DCSOM signale qu'un total de seize (16) sociétés font l'objet de contrôle et de suivi de leurs déclarations annuelles ou trimestrielles. Il argue que les retards dans la programmation des missions s'expliquent d'une part par l'insuffisance du personnel qualifié en charge des vérifications et la faiblesse des moyens roulants et d'autre part, par la complexité et le volume de données à analyser. Il ajoute ne pas pouvoir faire des vérifications simultanées car il ne dispose que de deux équipes pour le contrôle des seize (16) sociétés minières.

La Cour admet à la décharge du Directeur de la DCSOM qu'elle n'est pas pourvue de ressources humaines et de matériels roulants suffisants afin de remplir correctement et efficacement les missions de contrôle et de suivi qui lui sont assignées. Ils ne sauraient toutefois, justifier certains délais d'interventions déraisonnables.

Recommandation n°28 :

La Cour recommande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières de veiller à ce que les missions de vérification des déclarations de redevance soient réalisés dans des délais raisonnables.

2.2.2. Irrégularités dans le contenu des déclarations

2.2.2.1. Difficultés dans l'analyse des charges déductibles : cas des déclarations de GCO

De l'exploitation des PV de vérification des redevances minières, il est apparu que les agents de contrôle ne documentaient pas suffisamment certains points contenus dans les déclarations et qui mériteraient des analyses plus approfondies.

A titre d'exemple, les responsables de la société GCO justifiaient, dans le PV de vérification au titre de l'exercice 2019, les hausses substantielles et inhabituelles de certains postes de charges déductibles par les reclassements entre comptes entre 2018 et 2019 suite à la mise en place du nouveau référentiel comptable SYSCOHADA. Il s'agit des frais d'analyse (+266%), de manutention portuaire (+81%) et d'entretien des wagons (+42%).

La Cour fait remarquer que ces dépenses, en question, ne font pas l'objet de reclassement en fin d'exercice puisqu'elles sont enregistrées de manière définitive dans leur compte de charge par nature. Ainsi, elles sont imputées au **compte 6261-Etudes et recherches** pour les frais d'analyse, au **compte 612-Transports sur ventes** pour les frais de manutention portuaire et au

compte 6242-Entretien et réparations des biens mobiliers pour les frais d'entretien des wagons.

En réalité, ce sont les avantages en nature accordés au personnel et les frais de rémunération du personnel extérieur qui sont concernés par les reclassements de fin d'exercice. En outre, le reclassement de compte à compte ne peut justifier une hausse des charges dans la mesure où les opérations restent toujours rattachées à la **classe 6**. Par conséquent, l'argument avancé par les responsables de la GCO n'est pas recevable.

Sur les frais d'analyse, la DCSOM avait souligné en conformité avec l'article 116 §3 du décret n°2004-647 du 17 mai 2004, que les seuls frais éligibles à la déductibilité concernaient les dépenses relatives au contrôle de qualité du minerai marchand à l'expédition à l'exclusion des analyses liées à l'exploitation courante. Or, les charges déclarées par GCO ne permettaient pas de démêler les frais d'expédition et d'exploitation et les analyses étaient de surcroit réalisées à l'interne dans les labos de la société.

Par la suite, GCO a effectué sur demande de la DCSOM, un Benchmark auprès d'un laboratoire australien dénommé ALS qui lui a ensuite établi un devis évaluant les frais déductibles au titre de la gestion 2019 à 939 496 444 Francs CFA soit une baisse de 40% par rapport au montant déclaré initialement.

La Cour note que les procédés auxquels a recours GCO pour l'estimation des frais d'analyse déductibles n'offrent aucune garantie de fiabilité. Elle rappelle que le benchmarking n'est pas un outil de calcul des coûts mais une démarche qualité consistant pour une entité à se comparer aux meilleurs sur le marché afin d'améliorer ces performances et sa position concurrentielle. Le choix de l'entité ou de la réalité économique à comparer influence les résultats du benchmarking.

Devant l'absence d'un laboratoire national aux normes, la solution la plus adéquate serait de recourir d'accord-partie, à un laboratoire indépendant et certifié dont les conclusions présenteraient plus d'objectivité et d'assurance.

Cette voie a été fort heureusement adoptée suites aux discussions entre la DCSOM et GCO et consignée sur l'annexe du PV du 24 août 2020 : « *les parties conviennent qu'elles feront appel à un laboratoire externe pour obtenir le coût moyen d'analyse pour les produits de GCO auxquels seront ajoutés les éventuels frais d'expédition et de retenue à la source. Ce coût moyen sera multiplié par le nombre de containers expédiés pour les produits non mag et les nombre d'expéditions pour les produits mag sur l'année écoulée*

Cependant, à l'étude du PV de vérification de la redevance minière de GCO au titre de l'exercice 2020, il n'a pas été trouvé trace de l'effectivité de cet accord. Aucune indication n'est ainsi donnée sur la manière dont les frais d'analyse de labos ont été déterminés postérieurement à la gestion 2019.

M. Lamine DIOUF, Directeur de la DCSOM déclare que contrairement aux autres exploitants qui sous-traitent les analyses auprès des laboratoires externes, GCO dispose de son propre laboratoire d'analyse. Il atteste que la première mission de vérification avait révélé des frais d'analyses déductibles (frais liés au contrôle qualité du minerai marchand à l'expédition) et

frais d'analyse non déductibles (frais relatifs à l'exploitation des minerais). Le Directeur de la DCSOM mentionne également que suite aux contestations de GCO, des discussions ont été engagées au cours desquelles les responsables de laboratoire avaient fait ressortir que 10% représentent les frais d'analyse pour l'usine de concentration flottante (WCP) et 90% pour l'usine de séparation des minéraux lourds (MSP). Il avait aussi demandé la transmission du rapport détaillé sur les 90% rattachés exclusivement à l'analyse des produits finis destinés à la vente et que ledit rapport a montré que seul 70% des frais du MSP représentent les frais d'analyse se rapportant au contrôle de qualité du minerai marchand à l'expédition. Monsieur DIOUF soutient que c'est suite à cette étude que la mission a accepté de déduire 70% des frais du MSP dans le calcul des frais d'analyse au titre des gestions 2019, 2020 et 2021 et recommandé la mise à disposition de la comptabilité analytique des frais d'analyse liés au contrôle qualité du minerai marchand lié à l'expédition.

La Cour maintient que la clé de 70% des coûts du MSP, retenue comme étant la part des frais d'analyse liés au contrôle de qualité du minerai marchand à l'expédition, est une estimation contestable au regard des conditions peu transparentes dans lesquelles elle a été déterminée.

Il est constant que GCO a cherché, comme l'ont montré les PV de vérification de sa redevance, à éroder l'assiette de calcul par un gonflement systématique des charges non éligibles à la déductibilité.

La Cour rappelle à la DCSOM que la solution la plus appropriée serait de recourir à un laboratoire externe et indépendant, comme du reste, c'est prévu par l'annexe du PV du 24 août 2020 susvisé.

Recommandation n°29 :

La Cour demande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières de systématiser l'intervention de laboratoires indépendants et certifiés pour le calcul des frais d'analyse liés au contrôle de qualité du minerai marchand à l'expédition.

2.2.2.2. Défaut d'application de la valeur carreau-mine : cas de la SOCOCIM

Concernant la déclaration de redevance de la SOCOCIM au titre de l'exercice 2019, les dirigeants de ladite société font valoir l'application d'une valeur carreau uniforme de 2 195 Francs CFA par tonne sur trois sites d'exploitation différents en vertu d'un prétendu accord avec la Direction des Mines et de la Géologie. Cet accord a servi de base de calcul au paiement de la redevance depuis 2010 sans qu'aucun acte officiel n'ait été produit par la DCSOM ou la SOCOCIM pour l'étayer.

La situation est donnée par le tableau ci-après :

Tableau n°20 : Etat de calcul de la redevance de 2019

Intitulé Produit	Quantité produite en Tonne (T)	Lieu d'extraction	Valeur taxable F CFA/T	Taux redevance	Montant F CFA
Marne	1 617 455	Bargny	2 195	3%	106 509 412
Calcaire	618 818	Pout	2 195		40 749 165
	126 334	Bandia	2 195		8 319 094
Total Général					155 577 671

Source : PV de vérification de la redevance du 29 avril 2020

La Cour fait remarquer que la liquidation est une opération réalisée périodiquement en fonction des données d'exploitation fournies lesquelles ne sont pas figées dans le temps car elles sont fluctuantes et elles varient également d'un site d'exploitation à un autre.

La DCSOM ne devrait pas faire application de ce prétendu accord qui, au demeurant, n'a jamais été produit par les responsables de la SOCOCIM. Dans le PV de vérification de la redevance de 2019, la DCSOM indique qu'elle va « *réviser cette valeur taxable, suite à une étude qui sera effectuée sur l'ensemble des sites d'exploitation de calcaire, afin de fixer un prix conforme à la loi minière* ».

Seulement, à l'examen du PV de vérification au titre de la déclaration de redevance minière de 2020, il ressort que la même valeur taxable forfaitaire continue toujours à être appliquée comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n°21 : Etat de calcul de la redevance de 2020

Intitulé Produit	Quantité produite en Tonne (T)	Lieu d'extraction	Valeur taxable F CFA/T	Taux redevance	Montant F CFA
Marne	1 845 762	Bargny	2 195	3%	121 543 428
Calcaire	873 710	Pout	2 195		57 533 804
	76 718	Bandia	2 195		5 051 880
Total Général					184 129 112

Source : PV de vérification de la redevance du 21 avril 2021

Il convient de souligner que l'utilisation de la valeur forfaitaire est un problème récurrent qui concerne de nombreuses cimenteries du pays.

A titre de rappel, M. Lamine DIOUF souligne que SOCOCIM est la première cimenterie installée du Sénégal avant l'accession du pays à l'indépendance et régie par les lois minières en vigueur en son temps notamment le Code minier de 1988. Celui-ci classait les exploitations de la société en régime des carrières soumises au paiement de la taxe d'extraction au taux de 200 francs CFA/m³ applicable sur les quantités de matériaux durs extraits, en l'occurrence, le calcaire. Le nouvel actionnaire majoritaire de la société a sollicité en 2006 d'après lui le rattachement au régime mine en conformité avec le Code minier de 2003 lequel la soumettait au paiement d'une redevance minière au taux de 3% sur la valeur carreau-mine des productions. Le Directeur de la DCSOM explique que depuis ce changement de régime, l'Administration minière s'est heurtée à des difficultés d'application des dispositions dudit Code pour le recouvrement de la redevance due¹⁰ et plus précisément sur l'interprétation de l'article 116 qui définit le carreau mine et la valeur carreau mine.

Il juge pour sa part que le facteur à prendre en compte c'est la valeur marchande des ventes sur le produit fini (ciment) réalisées par la société déduction faite du total des frais supportés entre le carreau de la mine et le point de livraison du produit alors que les cimentiers soutiennent que la substance minérale à prendre en considération porte non pas sur le ciment

¹⁰ Le même problème d'application s'est aussi posé pour la Cimenterie du Sahel (CDS).

mais sur la matière première entrant dans la fabrication du produit fini (calcaire, mamo-calcaire, argile ou latérite). Ils pensent aussi que le carreau-mine s'applique à l'entrée de la cimenterie et concerne donc les substances minérales extraites des carrières parfois éloignées de l'usine de traitement.

M. DIOUF affirme que face à l'inaction du Ministère en charge des Finances suite aux nombreuses saisines de l'Administration minière pour arbitrer la question des cimentiers, le paiement de la redevance a été suspendu entre 2010 et 2013¹¹. Il avance que l'Administration minière a pu trouver un accord avec la SOCOCIM pour un montant fixé à 2 195 FCFA/T auquel il est appliqué un taux de 3% pour le calcul de la taxe. Cette valeur est selon lui basée sur le rapport entre la somme des coûts décapage, d'enlèvement de stérile, d'extraction et de transport et le tonnage extrait, et que les différentes phases d'extraction minière de SOCOCIM sont réalisées par un prestataire externe dont la somme des factures constitue la valeur taxable. Le Directeur de la DCSOM fait remarquer que toutes les discussions engagées après pour la réévaluation de la valeur carreau-mine n'ont pas abouti faute d'accord entre les parties concernées. Il tient à signaler que sa Direction a lancé une étude indépendante pour la détermination de la valeur carreau mine des substances concessibles utilisées dans le processus de fabrication du ciment et qu'en attendant les résultats, les vérifications des déclarations de redevance minière des cimenteries ont été suspendues.

La Cour fait observer que les règles d'assiette et de taux de redevance pour les sociétés classées en régime des mines ou carrières sont clairement définies par le Code minier de 2003. Ainsi, l'article 57 dudit Code dispose expressément que l'exploitation de substances minérales « est soumise au paiement annuellement redevance minière au taux de trois (3%) de la valeur carreau mine ». L'article 116§3 de son décret d'application précise à son tour que « la valeur carreau mine d'une substance minérale classée en régime de mine ou de carrière est la différence entre son prix de vente et le total des frais supportés par la substance minérale entre le carreau de la mine et son point de livraison (...).

La nature des frais déductibles entrant dans le mode de calcul de la valeur taxable de la redevance minière est, selon les termes de la vente, matérialisée par :

- des droits, taxes et frais de sortie comprenant notamment la taxe de port, le droit fiscal de sortie et la taxe COSEC ;
- des frais de manutention portuaire ;
- des frais d'assurance ;
- des frais de transport par voie terrestre (chemin de fer, route ou aérien) ;
- des frais de transport par voie maritime ;
- des frais d'entretien des voies et wagon et les amortissements dans le cas d'un transport par chemin de fer propriété de l'entreprise ;
- des frais d'analyse se rapportant au contrôle de qualité du minerai marchand à l'expédition ».

Le choix délibéré de la SOCOCIM d'être assujetti au régime de mine du Code de 2003 lui fait obligation de se conformer aux prescriptions prévues à cet effet. Or, ce régime fait expressément référence à la valeur carreau mine comme étant l'assiette de calcul de la redevance minière. Elle est déterminée par différence entre la valeur marchande du

¹¹ Pour la CDS, le blocage a duré huit (8) ans soit de 2006 à 2013.

mineraï et les charges déductibles limitativement listées par l'article 116§3 du décret d'application.

Pour les cimenteries, il est manifeste que la valeur marchande ne peut porter que sur le produit fini, en l'occurrence, le ciment qui est commercialisé sur le circuit économique. A la différence des sociétés de carrières qui commercialisent directement le mineraï extrait (calcaire, argile, latérite, sable etc.), les cimenteries exploitent ces substances minérales non pas pour les vendre, mais les utilisent plutôt comme intrants ou matières premières dans le processus de production du ciment. Sous ce rapport, les cimenteries sont donc mal fondées à invoquer la taxation sur les intrants qui ne font pas l'objet de vente directe contrairement aux sociétés des carrières.

C'est pourquoi, l'**application du taux de 3% sur le coût des matières premières extraites (2 195 FCFA/T)** est une violation grave et flagrante de l'article 57 du Code qui vise clairement comme assiette de calcul, la valeur carreau mine dont l'algorithme de calcul correspond aux ventes nettes des frais déductibles.

La Cour rappelle à M. Lamine DIOUF que les cimenteries ne peuvent pas imposer à l'Administration minière leur propre compréhension du Code, qui du reste, n'est pas conforme aux textes en vigueur. L'Administration minière ne peut ni accepter une valeur d'assiette qui ne repose sur aucune base légale, ni suspendre le recouvrement de la redevance des cimenteries pour le motif allégué causant au passage des manques à gagner considérables à l'Etat.

L'Administration est garante de l'exécution correcte de la réglementation minière ainsi que de la protection de l'intérêt général, et investie pour ce faire, du privilège de prérogatives exorbitantes de la puissance publique. Elle a dès lors l'**obligation d'user de toutes les voies de droit, y compris les moyens coercitifs** (avis de tiers détenteur, suspension du permis, arrêt de la production etc.), afin de faire respecter les dispositions du Code par toutes les sociétés minières.

Il appartient à toute compagnie minière qui jugent être lésés dans ses droits ou qui est en désaccord avec l'Administration minière sur son interprétation de certaines dispositions du Code de saisir les juridictions compétentes pour arbitrage.

Recommandation n°30 :

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie, en rapport avec le Ministre chargé des Finances, de prendre les mesures nécessaires en vue de :

- faire cesser immédiatement l'**application de la valeur taxable de 2 195 F CFA/T en violation de la réglementation minière** ;
- appliquer le taux de 3% sur la valeur carreau-mine du produit fini (ciment) ;
- procéder au recouvrement intégral des arriérés de redevances minières dues par les cimenteries conformément à la valeur taxable applicable.

2.3. La liquidation et le recouvrement de la redevance

Il résulte de l'article 107§3 du décret n°2017-459 fixant les modalités d'application de la loi n°2016-32 du 8 novembre 2016 relatif au Code minier que l'Administration minière sur la base

du PV de vérification établit l'arrêté fixant la redevance minière qui doit être acquittée dans un délai de quarante-cinq (45) jours à compter de la date notification dudit arrêté.

Certaines sociétés accusent toutefois, des retards dans l'acquittement de la redevance minière alors que d'autres accumulent les impayés d'année en année. Les pénalités prévues dans ces cas ne leur sont même pas appliquées attestant du manque fermeté de la DCSOM dans le recouvrement de ces taxes dues. En outre, il a été relevé des cas de recouvrement de redevance en violation de la procédure.

2.3.1. Violation de la procédure de recouvrement

Au titre de l'exercice 2019, le Directeur de la DCSOM avait adressé des courriers à certaines sociétés minières leur enjoignant de procéder au règlement de leur redevance minière. La situation est détaillée sur le tableau ci-après :

Tableau n°22 : Demande de paiement de la redevance minière

Référence courrier DCSOM	Société	Montant Redevance
N°127/MMG/DCSOM/ad du 10 mai 2019	SGO	2 661 605 317
N°155/MMG/DCSOM/mk du 10 juin 2020	GCO	4 939 423 263
N°156/MMG/DCSOM/adw du 10 juin 2020	SOCOCIM	155 577 671

Source : DCSOM

Ces demandes de paiement anticipé contreviennent aux dispositions de l'article 107 du décret n°2017-459 précité qui prévoient une procédure de recouvrement en trois étapes. En effet, celle-ci commence par la déclaration de redevance de l'assujetti adressée à la DCSOM, suivie du contrôle sur place sanctionné par un procès-verbal de vérification signé conjointement par les parties prenantes, et enfin, la prise par le Ministre des Mines et de la Géologie de l'arrêté fixant la redevance minière à acquitter dans un délai de 45 jours à compter de sa notification.

Dans le cas d'espèce, la DCSOM a enjoint à SGO, GCO et à SOCOCIM de régler le montant de leur redevance qu'elles avaient mentionné dans leur déclaration pour le calcul de la redevance au titre de l'exercice 2019 par lettres respectives n°SGO/DKR/AS/2018/115 du 02 mai 2019, n°GCO-MP-020-04-0124 du 29 avril 2020 et n°DG/L20 015/PMB/YSo du 30 mars 2020, alors qu'aucune vérification n'avait été encore faite comme l'exige l'article 107§2. La liquidation de la redevance, qui constitue le fait générateur de la créance, n'a pas non plus été faite, pas plus que l'arrêté de liquidation n'a été notifié aux redevables.

Suite au contrôle effectué sur site par la DCSOM, le PV de vérification du 24 août 2020 a révisé le montant de la redevance de GCO à la hausse en le fixant à 5 008 666 030 Francs CFA soit une différence positive de 69 242 767 Francs CFA par rapport au montant déclaré de 4 939 423 263 Francs CFA.

M. Lamine DIOUF explique que cette pratique de recouvrement anticipée répond à un souci d'efficacité et d'efficience dans la mobilisation des recettes afin d'accélérer le processus de collecte des redevances minières. Elle s'inscrit selon lui, en droite ligne de la note du Ministère des Finances et du Budget relative à la modernisation du recouvrement des recettes minières consignée dans la lettre n°416MFB/DGID/DGE du 12 octobre 2021 qui reconnaît

que la procédure du Code minier est une exception au caractère déclaratif du système fiscal sénégalais. Il justifie la révision du processus de recouvrement par la nécessité de l'adapter au système fiscal préconisant un contrôle a posteriori pour éviter le temps de recouvrement très long entre la déclaration et la liquidation.

La Cour est d'avis que le processus de recouvrement, fondé sur le contrôle a priori impacte négativement sur la diligence dans la mobilisation des recettes. L'alignement du Code minier sur le système fiscal, reposant sur le contrôle a posteriori, pourrait assurer certes, le raccourcissement des délais de mobilisation des recettes. Toutefois, il suppose au préalable une révision du Code afin de pouvoir de donner une base légale à cette règle. La Cour fait observer qu'en l'état actuel, c'est le dispositif spécial du Code minier qui continue de primer sur le droit commun du Code général des Impôts. Par conséquent, la DCSOM n'est pas fondée à appliquer une procédure non encore en vigueur dans la réglementation minière, quel que soit par ailleurs les résultats satisfaisants qu'elle permet d'obtenir.

La DGID avait suggéré, au demeurant, dans sa lettre précitée « de procéder à l'abrogation des articles 107 et suivants du décret n°2017-459 du 20 mars 2017 fixant les modalités d'application du Code minier organisation la déclaration et le paiement des redevances » et « en lieu et place, d'appliquer les dispositions de l'article 634 du Code général des Impôts ».

Recommandation n°31 :

La Cour demande au Ministre des Mines et de la Géologie de faire les diligences nécessaires pour mettre en conformité les dispositions de l'article 107 du décret n°2017-459 fixant les modalités d'application du Code minier de 2016 à celles de l'article 634 du Code général des Impôts.

2.3.2. Des retards de paiement de la redevance

Les sociétés minières assujetties au paiement de la redevance sont astreintes à s'acquitter de la taxe au plus tard un mois et demi (45 jours) après que l'arrêté de paiement leur soit notifié. Le délai légal d'acquittement n'est pas parfois respecté au regard de l'examen des arrêtés et des états de paiement. A titre illustratif la situation de quelques sociétés retardataires est donnée par le tableau ci-après :

Tableau n°23 : Situation des retards de paiement

Gestion	Société	Substance minérale	Localisation	Date notification arrêté de liquidation	Date de paiement	Ecart
2019	PROCHIMAT	Attapulgite	Mbodiène-Nianing-Pout/Thiès	21/01/2021	15/09/2021 16/11/2021	191 jours
2020	CDS	Latérite	Toglou/Thiès	15/07/2021	15/09/2021	15 jours

Source : Arrêtés et états des versements MMG/DCSOM

Les retards de paiement sont anormalement longs pour par exemple, la société PROCHIMAT. Sa redevance de 2019 chiffrée à 14 409 154 Francs CFA, par arrêté du 21 janvier 2021, a été payée en deux temps à partir de 2021, soit 4 409 154 Francs CFA en septembre et 10 000 000 Francs CFA en novembre.

M. Lamine DIOUF, Directeur de la DCSOM reconnaît les retards de paiement de PROCHIMAT et de CDS. Pour la première, il les justifie par les difficultés de la société à la suite du décès du propriétaire et pour la seconde par contre, aucune indication n'est donnée sur la cause retard.

La Cour fait observer que tout redévable confronté à des problèmes conjoncturels ou à des tensions de trésorerie a la possibilité de solliciter un moratoire de paiement soumis au pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente. A cet effet, l'article 653 du CGI énonce que « le comptable public compétent peut accorder, sous sa propre responsabilité, un moratoire de paiement au contribuable qui en formule la demande, dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances ». Or, pour les sociétés en défaut de paiement, la DCSOM n'a présenté, à l'appui de ces explications, aucune demande de moratoire émise par ces débiteurs, comme le prévoit la réglementation fiscale.

Recommandation n°32 :

La Cour demande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières de veiller à l'application de la procédure prévue concernant les moratoires de paiement pour les sociétés minières confrontées à des difficultés financières.

2.3.3. Absence de recouvrement de redevances

En plus du paiement tardif de la redevance minière au-delà de l'échéancier fixé, il a été aussi constaté des cas de règlements partiels voire d'absence de paiement engendrant une accumulation de reliquats et d'impayés qui sont toujours en instance d'être soldés. L'état des impayés est récapitulé sur le tableau ci-après :

Tableau n°24 : Situation des redevances impayées

Gestion	Société	Montant liquidé	Recouvrement	Solde impayé
2019	SOMIVA	439 859 702	383 438 131	56 421 571
	SEPHOS	153 583 864	0	153 583 864
	EMN	NC	NC	NC
2020	SOMIVA	289 831 540	183 529 665	106 301 875
	EMN	4 246 538	NC	4 246 538
2021	SOMIVA	425 733 227	370 971 830	54 761 397
	SEPHOS	200 252 751	100 000 000	100 252 751
	EMN	19 093 219	0	19 093 219

Source : Arrêtés, états des versements et quittances MMG/DCSOM et MFB/DGCPT

L'exploitation des états de versements disponibles signale des impayés très importants de la part de certaines sociétés :

- l'Entreprise Mapathé NDIOUCK (EMN) n'a procédé à aucun règlement de ses redevances pendant toute la période sous revue ;
- SEPHOS ne s'est acquittée de sa redevance de 2019 et elle doit un reliquat de 101 252 751 au titre de la gestion 2021 ;

- La SOMIVA doit des reliquats de 56 421 571 Francs CFA au titre de la gestion 2019, 1016 301 875 pour 2020 et 54 761 397 pour 2021 ;

Ces impayés ne se justifient pas dans la mesure où les sociétés minières ont continué, sur la période sous revue, l'exploitation des substances minérales du pays.

Monsieur Lamine DIOUF, Directeur de la DCSOM affirme que les redevances minières impayées ne concernent que les sociétés SOMIVA, Entreprise Mapathé NDIOUCK (EMN) et SEPHOS. Il signale que pour le cas de la SOMIVA, le reliquat non encore apuré provient d'un contentieux lié à une divergence d'interprétation du Code de minier de 2003.

La Cour souligne que pour l'Entreprise Mapathé NDIOUCK, aucune avancée n'a été notée pour l'apurement de ses impayés, malgré les initiatives de la DCSOM restées toujours infructueuses. De même, la redevance 2019 de SEPHOS demeure aussi impayée ainsi qu'un reliquat au titre de l'exercice 2021.

S'agissant de la SOMIVA, la Cour rappelle à la DCSOM qu'en cas de divergence d'interprétation sur les dispositions du Code minier, c'est l'interprétation de l'Administration qui doit prévaloir jusqu'à l'intervention d'une décision contraire.

Recommandation n°32 :

La Cour demande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières de faire toutes les diligences nécessaires au recouvrement intégral des redevances impayées.

2.3.4. La non application des pénalités

Les sociétés minières qui ne respectent pas les délais prescrits pour le règlement de leurs redevances s'exposent à des pénalités financières sous forme d'astreinte par mois de retard. Elles subissent également un doublement de leurs redevances en cas de défaut de paiement ou de minoration du montant réellement dû.

Ces sanctions trouvent leur fondement à l'article 126 de la loi n°2016-32 du 08 novembre 2016 portant Code minier : « *les retards dans le paiement de la redevance minière, le défaut de paiement ainsi que la minoration de la somme due constituent des manquements sanctionnés de la manière ci-après :* »

- *en cas de retard dans le paiement de la redevance, la somme due est majorée d'une pénalité dont le taux est fixé à 7% par mois de retard ;*
- *en cas de refus de refus dûment constaté, la somme due est multipliée par deux (2) ;*
- *en cas de minoration de la somme due, celle-ci est multipliée après redressement par deux (2) ».*

Dans la continuité de l'article 126, l'article 107§2 alinéa 4 indique qu'« *en cas de défaut de paiement et après mise en demeure par le Ministre chargé des Mines, non suivi d'effet dans les délais impartis, le montant de la redevance à payer est doublé* ».

Ces mécanismes de sanction représentent des moyens efficaces pour contraindre les sociétés minières à s'acquitter à date échue de leurs obligations fiscales.

Toutefois, il n'a pas été trouvé trace de mise en œuvre de la procédure de pénalités alors que par exemple, de nombreux cas de retards de paiement et d'impayés ont été relevés. L'application de l'astreinte de 7% par mois de retard aurait certainement eu un effet dissuasif

envers les mauvais payeurs et amélioré sensiblement le taux de recouvrement des redevances à bonne date.

Monsieur Lamine DIOUF souligne que la DCSOM a toujours veillé à l'application des pénalités pour retard de paiement des redevances minières. A l'appui, il révèle que des amendes pour retard ont été infligées à SEPHOS, l'Entreprise Mapathé NDIOUCK et AFRIGOLD comme en atteste, selon lui, les lettres datées du 04 septembre 2020 et référencées respectivement n°1195/MMG/DCSOM, n°1194/MMG/DCSOM et n°1193/MMG/DCSOM. Il indique aussi que les mêmes sanctions ont appliquées à BOSFOR (lettre n°273/MMG/DCSOM du 23/02/2021) et à SOSEMIC (lettre n°135/MMG/DCSOM/rk du 02/08/2022).

La Cour fait remarquer que les courriers visés par la DCSOM sont plutôt des lettres de notification d'amendes pour pénalités de retard adressées à SEPHOS, l'Entreprise Mapathé NDIOUCK, AFRIGOLD et BOSFOR ainsi qu'une mise en demeure signifiée à SOSEMIC.

Aucun autre élément justificatif n'a été fourni par la DCSOM pouvant corroborer le règlement effectif de ces pénalités pour retard de paiement par les sociétés mises en cause. D'ailleurs, le cas de l'Entreprise Mapathé NDIOUCK incite à être circonspect sur la mise en œuvre de telles sanctions dans la mesure où celle-ci cumule des impayés depuis plusieurs années et continue ces activités en toute impunité.

Recommandation n°33 :

La Cour demande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières d'user de toutes les voies de droit en vue de l'application des pénalités pour retard de paiement des redevances minières.

3. La protection environnementale

Les activités minières ont des répercussions négatives très marquées sur l'environnement. Afin d'atténuer les multiples atteintes à l'environnement, les sociétés minières ont l'obligation d'élaborer des EIE accompagnées des PGE. Elles doivent également réhabiliter les sites miniers afin de réparer et de restaurer l'écosystème mis à mal par leurs activités de recherche et d'exploitation. Cependant, ces mesures de sauvegarde et de protection environnementales sont insuffisamment respectées du fait des défaillances notées dans le dispositif de suivi et de surveillance.

3.1. Insuffisance dans le suivi de la mise en œuvre des PGE

Le PGE consigne les mesures et actions à exécuter durant tout le cycle de vie du projet minier dans le but d'en maîtriser et minimiser les impacts environnementaux. Il doit faire l'objet d'un suivi rigoureux et permanent pour s'assurer de sa correcte mise en œuvre de la part des sociétés minières.

Les points d'attention concernent particulièrement les impacts sur la qualité des eaux souterraines et de surface, du sol et du sous-sol, de l'air, la faune et de la flore, les nuisances sonores et les vibrations, la santé publique ou les conditions d'existence des populations.

Au niveau déconcentré, c'est le Comité Régional de Suivi Environnemental présidé par le Gouverneur qui effectue ce travail de suivi et de surveillance de la mise œuvre du PGE. Placé sous le secrétariat du Chef de la DREEC, le Comité est composé des principaux services régionaux y compris le SRMG, l'IRTSS, l'IREF etc.

Dans les quatre régions minières visitées par l'équipe d'audit, à savoir Thiès, Matam, Tambacounda et Kédougou, il a été constaté que les interventions du Comité Technique dans le suivi de la mise en œuvre du PGE étaient en nombre limité voire inexistantes. De l'exploitation des documents et des informations collectées dans ces régions cibles, la situation se présente ci-après :

Tableau n°25 : Nombre de missions de suivi de la mise en œuvre du PGE

Année Régions	2019	2020	2021
Thiès	Néant	Néant	Néant
Matam	Néant	1	Néant
Tambacounda	Néant	Néant	Néant
Kédougou	1	Néant	Néant

Source : DREEC/SRMG

Durant la période sous revue, il n'a été relevé que deux missions de suivi de la mise en œuvre de PGE. La première a été effectuée en 2019 sur le site aurifère de Sabodala exploité par SGO dans la région de Kédougou, et la seconde, en 2020 sur le site phosphatier de Ndendouri exploité par la SOMIVA dans la région de Matam.

Pour la région de Tambacounda, sur l'ensemble des sociétés minières en activité, il n'y avait que l'Entreprise Mapathé NDIOUCK (grés noir) et GH Mining (manganèse) qui disposaient d'une EIE. Cependant, aucune mission de suivi du PGE n'a été constatée les concernant. Les autres sociétés ont été mises en demeure par la DREEC de régulariser leur situation.

Dans l'ensemble, aucun compte-rendu ou rapport de mission de suivi de la mise en œuvre du PGE n'a été mis à la disposition de l'équipe d'audit concernant les sociétés minières installées dans ces quatre régions.

Ce faible niveau d'intervention découle de la difficulté du Comité de suivi à mobiliser le financement nécessaire aux missions de contrôle qui lui sont assignées dans la surveillance du PGE.

Sur le plan national, la DCSOM qui est chargée, en relation la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC), de faire le suivi de l'exécution du PGE, semble également inactive. Il n'a pas été trouvé de rapport de mission conjointe attestant du contrôle effectué par ces directions dans la mise en œuvre des PGE.

Néanmoins, la DEEC a réalisé en 2020 à Matam une mission de suivi de l'exécution du PGE sur le site de Phosphate de la SOMIVA. Toutefois, n'étaient associés à cette mission ni la DCSOM, ni le SRMG de Matam.

La Cour souligne que la prise en charge de ces missions de suivi est déjà budgétisée dans le coût global du projet minier qui intègre donc le financement du suivi du PGE. Les sociétés minières sont par conséquent, tenues de libérer les ressources financières prévues pour permettre aux Comité de s'acquitter de leur mission de surveillance environnemental.

Les conséquences de l'inaction du Comité de suivi régional et national entraînent des risques élevés de dégradation de l'environnement dans la mesure où les contrôles de mise en conformité ne sont pas suffisamment effectués afin de contraindre les sociétés défaillantes à respecter les normes environnementales.

Les entretiens effectués avec les populations impactées dans les villages de Thieo (Thiès), de Ndendory (Matam), de Tambanoumouya (Kédougou) et de Massadala (Tambacounda) ont d'ailleurs mis en évidence des plaintes récurrentes portant notamment sur la pollution atmosphérique, la contamination des eaux et des sols, l'apparition de maladies respiratoires, des nuisances sonores et de vibrations dues aux tirs de mine.

Les photos ci-après montrent, selon les populations locales interrogées, les impacts environnementaux subis par le village de Thiéo :

Dégradations sur les murs des maisons dans le village de Thiéo causées par les vibrations dues aux tirs de mine



Source : Photos prises par l'équipe d'audit

Le problème découle également du fait que les EIE ne tiennent compte que du périmètre communal dans lequel la carrière ou la mine sont implantées. Or, les impactés des activités minières se situent bien au-delà de cette limite administrative et mériteraient d'être pris en compte par les EIE.

Pour le cas du village de Thiéo, par exemple, qui subit de plein fouet les impacts liés aux activités minières, le site de carrière est localisé dans la zone de Bandia qui est rattachée à la Commune de Diass alors que ledit village est situé dans le ressort territorial de Notto Diobass.

Recommandation n°34 :

La Cour demande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières, en rapport avec celui de la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés, de faire les diligences nécessaires pour l'effectivité des missions de suivi de la mise œuvre des Programmes de Gestion Environnementale.

3.2. Faiblesse du nombre de visites d'inspection environnementale

En dehors du suivi de la mise en œuvre des PGE, l'administration minière, en rapport avec les services concernés, doit organiser des visites régulières d'inspection environnementale pour veiller à la protection et à la sauvegarde de l'environnement des sites miniers.

S'agissant de la DCSOM, aucune visite d'inspection environnementale n'a été comptabilisée à son actif en collaboration avec la DEEC, pendant toute la période sous revue.

La DCSOM privilégie généralement, dans ces missions d'inspection, les contrôles portant sur les productions et les redevances au détriment des aspects environnementaux. L'optimisation des recettes minières prime donc largement sur la protection de l'environnement.

S'agissant des SRGM, il a été relevé quelques missions d'inspection mais elles sont encore en nombre très réduit. Le décompte des visites d'inspection environnementale dans les quatre régions minières ciblées est donné par le tableau ci-après :

Tableau n°26 : Nombre de missions d'inspection environnementale

Année Régions	2019	2020	2021
Thiès	Néant	Néant	Néant
Matam	Néant	1	1
Tambacounda	Néant	1	Néant
Kédougou	1	Néant	Néant

Source : DREEC/SRMG

Tout comme les missions de suivi des PGE, beaucoup d'efforts restent à faire pour amplifier le nombre de visites d'inspection environnementale dans la perspective d'assurer une protection plus efficace de l'environnement.

Malgré les rares visites d'inspection organisées, la Cour a constaté que la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de ces missions rencontrait parfois des difficultés.

Ainsi, dans le cadre de l’inspection du site de la petite de mine de grès de Gabou à Tambacounda effectuée le 16 janvier 2020, les recommandations adressées à l’Entreprise Mapathé NDIOUCK pour se mettre en conformité n’ont pas été appliquées par celle-ci.

Ce qui pose en dernière analyse, l’ineffectivité des sanctions prévues et la faiblesse des pouvoirs juridiques des agents de l’administration minière et de l’environnement qui sont impuissants face aux graves violations des normes environnementales.

Recommandation n°35 :

La Cour demande au Directeur du Contrôle et du Suivi des Opérations Minières et aux Chefs de Services Régionaux des Mines et de la Géologie de prendre les dispositions nécessaires pour la tenue régulière des visites d’inspection environnementale et d’assurer un suivi des constatations formulées.

3.3. Défaillances dans la réhabilitation des sites miniers

Lorsqu’une mine arrive au terme de son cycle de vie, elle doit être fermée et réhabilitée en raison des dégradations importantes subies par le site tant sur la plan physique, chimique que biologique. La réhabilitation est un processus qui consiste à réparer les impacts négatifs de l’activité minière sur l’environnement. L’objectif visé est de faire retrouver au site minier sa situation d’avant exploitation ou du moins une condition environnementale proche de son état initial.

La réhabilitation est une nécessité impérieuse d’autant que l’activité minière est susceptible de causer des dommages durables et irréversibles à l’écosystème. Son coût et sa réalisation sont à la charge des sociétés exploitantes qui sont les premiers bénéficiaires des retombées économiques des activités minières.

Il a été relevé que le nombre de sites fermés et réhabilités était largement insuffisant et les procédés de réhabilitation appliqués n’assuraient pas la remise en état correcte des sites.

Il n’a été en effet, recensé que quelques cas de réhabilitation révélés par des rapports d’activités ou de mission d’inspection environnementale. Ainsi, dans le rapport d’activités annuel 2019 du SRMG de Kédougou, il est fait mention de la fermeture de la mine d’or de Gora exploitée par SGO. Le Chef de la DREEC de Matam, dans le cadre des visites d’inspection environnementale, a fait également état dans son compte rendu de mission du 15 octobre 2020 sur le site d’exploitation de la SOMIVA sis entre Ndendory et Hamady Ounaré, de fosses de mine remblayées progressivement.

Hormis ces exemples, la Cour n’a pas reçu de rapports portant spécifiquement sur la fermeture et la réhabilitation de sites miniers ou de carrières arrivés en fin d’exploitation. La Cour émet même des réserves sur le qualificatif de réhabilitation utilisé dans certaines situations compte tenu de la réalité constatée sur le terrain tel qu’illustre par les images ci-dessous :

Fosses remblayées au niveau du site d'exploitation de la SOMIVA à Matam



Site en cours de réhabilitation



Site réhabilité

Source : DREEC Matam



Site en cours de réhabilitation



Site en cours de réhabilitation

Source : Photos prises par l'équipe d'audit

Dans le cas de la SOMIVA, il est constaté que la réhabilitation s'est résumée à de simples opérations de comblements de trous. En effet, la réhabilitation doit être plus élaborée et aboutir à faire redémarrer l'écosystème à travers la restauration du couvert végétal détruit par les activités d'exploitation. D'ailleurs, le rapport de mission d'inspection recommande à la SOMIVA de se rapprocher de l'Inspection Régionale des Eaux Forêts pour le reboisement du site remblayé.

Les raisons qui expliquent le faible niveau de réhabilitation des sites miniers découlent de plusieurs causes dont la plupart ont été déjà évoquées plus haut dans le Chapitre 1. Il s'agit principalement de :

- L'insuffisance du cadre juridique et institutionnel relatif à la réhabilitation des sites miniers ;
- l'inopérationnalité du fonds de réhabilitation des sites miniers ;
- l'absence d'exigence d'un plan de réhabilitation actualisé ;
- le défaut de lisibilité sur l'option entre la réhabilitation progressive et celle en fin d'exploitation ;
- l'inexistence d'un comité interministériel chargé de la validation des plans de réhabilitation et de fermeture
- l'inexistence d'un comité interministériel chargé du suivi et du contrôle des travaux de réhabilitation et de fermeture ;
- l'absence d'implication des Collectivités territoriales et des Communautés locales dans le processus de réhabilitation des sites fermés.

Beaucoup de sites fermés remontaient avant l'avènement du Code de 2003 où il n'y avait pas d'obligation pour les sociétés minières de remettre en état les sites en fin d'exploitation. Ces sites abandonnés se retrouvent aujourd'hui à la charge de l'Etat pour leur restauration.

Il s'y ajoute que du fait de l'inopérationnalité du fonds de réhabilitation, l'Etat n'est même pas en mesure de recouvrer la caution de garantie destinée couvrir les coûts de restauration en cas de défaillance des exploitants.

Ceci pourrait alors engendrer un lourd passif environnemental à la charge du contribuable surtout avec la configuration des sites d'exploitation qui risquent de renchérir davantage les coûts de restauration.

En outre, l'essentiel des mines et des carrières exploitées sont à ciel ouvert. Or, ce type d'exploitation est plus destructeur de l'environnement comparé aux mines et carrières souterraines.

La Cour, lors des visites de sites miniers, a pu constater des cavités avec des diamètres et des profondeurs aux dimensions hors normes comme en attestent les images ci-après :

Photos d'illustration

Cavités sur le site d'exploitation de carrières à Thiès



Source : photos prises par l'équipe d'audit

Cavités sur le site aurifère de Sabodala (Kédougou)



Les profondeurs se situent en général entre 20 et 30 mètres pour les carrières et concernant les sites aurifères, elles sont beaucoup plus importantes avec des enfoncements de 120 à 130 mètres.

Ces énormes excavations sont la conséquence de l'absence de réhabilitation progressive qui, est pourtant la solution la plus adaptée aux mines et carrières à ciel ouvert. Leur remblaiement représente aujourd'hui un défi de taille.

A ces passifs environnementaux, viennent s'ajouter ceux générés par les exploitants des carrières publiques et des carrières privées temporaires non soumis à l'obligation de réhabilitation ainsi que par les sites d'orpaillage qui ne respectent aucune norme environnementale.

Madame Roseline Mbaye CARLOS, Directrice Générale des Mines, rappelle les diligences déjà réalisées visant à rendre opérationnel le Fonds de réhabilitation des sites miniers dont l'un des objectifs est de suppléer la défaillance des sociétés minières. Elle précise que certains sites miniers réhabilités en fin d'exploitation ont fait l'objet de suivi par l'Administration minière dans le cadre des comités de suivi coordonnés par le Ministère en charge de l'environnement, notamment celui de Gora (région de Kédougou) exploité par SGO SA et la réhabilitation progressive de la mine des minéraux lourds de la Grande Côte exploitée par GCO avec 1259 ha déjà réhabilités et 85 ha restitués en septembre 2022.

M. Lamine DIOUF Directeur de la DCSOM déclare, en ce qui le concerne, avoir entrepris plusieurs actions pour la réhabilitation des mines et de carrières abandonnés. Il en est ainsi notamment, d'après lui, de l'élaboration du projet de réhabilitation des carrières exploitées et abandonnées et mis en place avec l'appui du Ministère de l'Economie, du Plan et de Coopération (MEPC) et inscrit au BCI de 2020 pour un montant de 2,9 milliards de francs CFA. Il indique que le projet a démarré en 2022 pour une dotation de 100 millions de francs

CFA et une partie du financement a servi à réaliser une étude complémentaire pour la validation des sites retenus. Monsieur DIOUF précise que la carrière de sable de Kamb souf sise dans la région de Diourbel a été retenue du fait du risque élevé qu'il présente. Il signale qu'un autre inventaire national a également été lancé au cours de l'année de 2023 dans les régions de Thiès, Louga et Fatick aux fins d'identifier de nouveaux sites à réhabiliter, de même qu'un plan de réhabilitation de la carrière abandonnée de Gadiaye (région de Kaolack) est aussi en cours de réalisation.

Cependant, le Directeur de la DCSOM révèle le faible niveau décaissement du financement du projet car en 2 ans sur 3, seuls 300 millions ont été débloqués sur le total de 2,9 milliards. Il a fait part aussi des lenteurs notées dans la mise en œuvre du projet de réhabilitation du site de Gadiaye pour cause de la faiblesse de la dotation financière. Monsieur DIOUF informe que la DCSOM travaille à la mise en place d'une base de données des EIES pour un meilleur suivi des PGES et qu'un protocole de coopération a été signé avec la Commission néerlandaise des Evaluations Environnementales (CNEE) dont l'objectif visé est d'appuyer l'administration minière dans l'évaluation environnementale de la réhabilitation des sites miniers et le suivi des impacts environnementaux et sociaux.

La Cour juge que le bilan de la réhabilitation des sites mines ou de carrières fermés ou abandonnés est encore très insuffisant. En l'absence de mise à disposition des plans de réhabilitation et des rapports de restauration des sites de Gora et de la Grande Côte cités par Madame CARLOS, elle n'est pas en mesure d'apprécier si les opérations d'assainissement ont été conformes aux standards environnementaux et aux bonnes pratiques en la matière.

Le processus de réhabilitation exige des conditions rigoureuses dont la plupart ne sont pas encore remplies pour le moment. Il s'agit notamment de :

- l'actualisation des plans de réhabilitation ;
- la mise en place d'organes techniques interministériels chargés respectivement d'examiner et de valider les plans de réhabilitation et de fermeture, et de suivre et contrôler les travaux de réhabilitation et de fermeture.

Recommandation n°36 :

La Cour recommande :

- au Ministre des Mines et de la Géologie et au Ministre de l'Environnement et du Développement Durable de s'assurer de l'effectivité de la réhabilitation des sites miniers fermés sous la supervision d'un organe technique interministériel chargé de contrôler et de suivre les travaux ;
- au Ministère de l'Economie, du Plan et de Coopération de prendre les dispositions nécessaires pour une meilleure diligence dans l'exécution des procédures de décaissement des financements.

Le Président de la Chambre des Affaires Administratives

Mamadou THIAO

ANNEXE

Annexe 1 : Situation des autorisations d'exportations d'échantillons en 2020

Nom du Demandeur	Périmètre de recherche	Nombre d'échantillons exporté	Poids total échantillons	Laboratoire et Pays d'expédition	Date de signature et période validité
Bambuk Minerals	Mamankanti	520	NC	ALS au Burkina Faso	06 janvier 2022
	Koulountou Est	1960	NC	ALS au Burkina Faso	28 janvier 2022
	Koulountou Est	2600	NC	ALS au Burkina Faso	25-mars 2022
	Koulountou Est	2120	NC	ALS au Burkina Faso	10 février 2022
	Tomboronkoto	287	NC	ALS Burkina	10 février 2022
Sabodala Mining Company	Sabodala	35000	75 Tonnes	ALS au Burkina Faso	10-mai 2022
	Sabodala	60 000	180Tonnes	SGS Mali ALS Minerals Mali SGS Ghana ALS Burkina	10 février 2022
	Sabodala	60 000	180Tonnes	SGS Mali ALS Minerals Mali SGS Ghana	27 janvier 2022
	Sabodala	250	50 Kg	GreenTechnical South Africa	06 octobre 2022
	Sabodala	35 000	75Tonnes	SGS Ghana	1 ^{er} sept. 2022
	Sabodala	60 000	180 Tonnes	ALS Mali SGS(Mali, Ghana,Burkina)	15 juillet 2022
IAMGOLD BOTO SA	Boto	1853	3706 Kg	Bureau Veritas Mineral Laboratoires au Mali	10 mai 2022

Petowal Mining Company	Concession Minière Mako	680	-	ALS au Burkina Faso	25 mars 2022
	Mako	694	-	ALS Burkina	30 juin 2022
International Mining Company	NC	3000	6 Tonnes	ALS Mali	14 mars 2022
	NC	2000	04 Tonnes	SGS Mali	06 octobre 2022
	NC	3000	06 Tonnes	ALS Mali	06 octobre 2022
	NC	3000	05 Tonnes	ALS Mali	16 sept. 2022
	NC	3000	06Tonnes	ALS Mali	26 aout 2022
	NC	1500	03Tonnes	SGS Mali	18 aout 2022
	NC	1500	03Tonnes	ALS Mali	04 aout 2022
International Business Freight Services	NC	5	50Kg	Italie Qatar	03-juin 2022
Mr Famara Diatta	NC	8	16Kg	Toulouse	28 sept. 2022
BOYA SAU	Diamba Sud	6	2000Kg	ALS Australie	07 sept. 2022
	Diamba Sud	58	30Kg	Australie	07 juin 2022
Barrick Gold Senegal	DALEMA	8000	16 Tonnes	SGS (Mali, South Africa, Burkina) ALS Mali	07 sept. 2022
Bambagji SA Senegal	BAMBAGJI	8000	16Tonnes	SGS(Mali, South Africa, Burkina)	07 sept. 2022
NEGOCE FIABLE SENEKAL	NC	384	384 kg	SGS Mali	07 sept. 2022
Mr Mamadou Fall	Universite Clausthal de France	15	3,750 kg	-	26 aout 2022
Diomaye GRANULATS	NC	1390	14Tonnes	SGS Mali	22 juillet 2022
SNEPAC International SARL	NC	6000	18 Tonnes	SGS Mali ALS Minerals Mali Bureau Veritas Mali	13 juillet 2022
Prospectiuni Sarl	Ouest Laminia	3237	-	ALS Burkina	29 juin 2022
GEO Exploit Sarl	NC	4036	13 Tonnes	Labo(PT Geoservice) Indonésie	22 juin 2022
Kanel Ressources	NC	1	05 kg	Tirma Agro International en France	21 février 2022

Total		309 104			
--------------	--	----------------	--	--	--

Source : GLA

Annexe 2 : Proposition d'acquisition matériels modernes

Equipements	Cout estimatif (F CFA)	Justificatifs
Un laboratoire de fusion plombeuse	200 000 000	<p>C'est une analyse physique qui donne la quantité d'or métal par gramme/tonne.</p> <p>Nous avons des Mines d'or. Les sociétés minières en phase de prospection et de recherche exportent leurs échantillons dans la sous-région par défaut de laboratoire national pouvant faire ses analyses.</p> <p>Aussi, la fusion plombeuse est la technique d'analyse la plus sûre que les Banques demandent aux sociétés minières pour apprécier la rentabilité d'un projet. 60 000 F CFA est facturé pour l'analyse d'un échantillon. Et chaque société envoie des milliers d'échantillons dans les laboratoires</p> <p>Donc, mettre en place un tel laboratoire, permettra de réorienter les analyses des sociétés minières au niveau national, de générer beaucoup de recettes et de participer à la mise en œuvre du contenu local dans le secteur des Mines</p>

Le spectromètre d'absorption atomique	90 000 000	C'est un appareil qui permet de réaliser des analyses géochimiques sur des roches et des produits miniers. Aussi, il peut analyser les ciments produits par les cimenteries et distribués sur le marché. Car jusqu'à nos jours il n'existe pas un organe qui contrôle les ciments produits et distribués sur le marché. Il peut également déterminer la teneur des minéraux lourds dans les sables et donc de contrôler les minéraux lourds exploités par la Grande Cote Opération. On peut également analyser les teneurs en P2O5 et autres minéraux dans les phosphates exploités par les ICS et la SOMIVA
Spectrométrie florescence X spécialisée pour la détermination des métaux précieux et minéraux associés.	250 000 000	C'est un appareil innovant qui permettra au GLA de changer la méthode de poinçonnage des métaux précieux avec des produits acides. Elle donne des informations très fiables à un délai record C'est un appareil révolutionnaire et informatif que le GLA pourrait utiliser en perspectives pour accompagner la DCSOM, dans le cadre des missions de levées d'or des sociétés minières en phase d'exploitation (SGO, Mako Exploration la petite mine...) pour une contre-expertise des déclarations faites par ses sociétés. GLA peut participer à la modernisation du sous-secteur de l'EMAPE en mettant un laboratoire mobile à Kédougou.
Un laboratoire de suivi environnemental	200 000 000	Déterminer les teneurs des métaux lourds pour les eaux de surface, les effluents et les eaux de surface, des hydrocarbures...
Total	740 000 000	

Source : Projet de réhabilitation du GLA