



**Fria 5 au 8 septembre 2017**

Conférence: Les villes minières en Afrique de l'Ouest  
après la fermeture des sites :  
Infrastructures, environnement et participation politique

## Conférence d'ouverture

Fria - le 5 septembre 2017

# Les fermetures : des révélateurs retentissants des limites du modèle minier en Afrique

Pr Bonnie CAMPBELL  
CIRDIS - UQAM

Conférence organisée avec le soutien de :



ARSYF, Association des ressortissants et sympathisants de la ville de Fria

& de



Mesdames, Messieurs,  
Chers amis,

Je voudrais remercier les organisateurs et organisatrices de ce séminaire de l'occasion qui m'est donnée de participer à cet événement et de partager nos travaux. C'est un honneur et un privilège pour moi de pouvoir assister à cette rencontre des plus importantes.

Permettez-moi de commencer avec une citation :

*« Quand la mine a fermé "tout a commencé à s'écrouler" dit Joseph Rammusa. Licenciés, les ex-salariés n'obtiennent aucune indemnité en raison d'un litige entre les deux derniers opérateurs de la mine...*

*Les 6.000 habitants de la ville perdent l'accès à l'eau et à l'électricité, jusque-là payées par la mine.*

*Pire, l'exploitant laisse une décharge industrielle à ciel ouvert: au moindre souffle de vent, (la ville) est balayée d'un épais nuage de poussières toxiques.*

*Et dans les rues, les gangs se disputent, armes à la main, le recyclage des installations minières.*

*Quatre ans plus tard, rien n'a changé ou presque. Faute de travail, les ex-mineurs et leurs familles survivent grâce à la débrouille et aux petits boulots.*

*Côté environnement, la situation ne s'est guère améliorée non plus. Les eaux usées se déversent dans les rues et l'eau potable ne coule que par intermittence.*

*Les autorités sont restées arc-boutées sur une lecture stricte de la loi sur les faillites. "Le gouvernement dit qu'il ne peut rien faire pour nous", dénonce, amer, le porte-parole des résidents, Pule Molefe, 38 ans, "ça fait mal parce qu'on a l'impression que tout le monde s'en fout. »<sup>1</sup>*

-----  
Nous sommes en Afrique du Sud – en mai 2017. Il s'agit de la mine d'or de Blyvooruitzicht qui a fermé en 2013.

En Afrique du Sud, les fermetures de mines, l'une des principales richesses du pays, se succèdent au gré des grèves et des variations du prix des matières premières. Les mines d'or de plus en plus profondes nécessitent une importante main-d'œuvre et deviennent de moins en moins rentables.

Comme nous le savons, la situation en Afrique du Sud est loin d'être isolée.

1. L'enjeu des fermetures est **d'une importance absolument critique et le deviendra de plus en plus** – non seulement en Afrique mais à travers le monde.

---

<sup>1</sup> [http://www.lepoint.fr/economie/en-afrique-du-sud-quand-la-mine-ferme-28-05-2017-2130903\\_28.php](http://www.lepoint.fr/economie/en-afrique-du-sud-quand-la-mine-ferme-28-05-2017-2130903_28.php)

Le Point: En Afrique du Sud, quand la mine ferme...

AFP Modifié le 28/05/2017 à 10:48 - Publié le 28/05/2017 à 09:38 | AFP

Les fermetures se passent très souvent **des plus difficilement** et il faudrait s'interroger sur les raisons pour lesquelles il en est ainsi. La réponse renvoie à un 2<sup>e</sup> point.

2. La manière selon laquelle ces processus se déroulent renvoie à que j'appellerais le « **Mining model** » ou « **modèle minier** ». En Afrique et en Amérique latine ce modèle a pris la forme de stratégies « *Le Tout Minier* »- c'est-à-dire qu'on a misé presque exclusivement sur les activités minières et tout a été fait pour encourager l'investissement privé dans le secteur minier : très généreuses mesures d'incitation; exemptions fiscales; dérogations, privatisation, etc. Car la promesse était que le secteur minier devait tirer la croissance économique du pays, amener le développement et la réduction de la pauvreté. Sauf à de très très rares exceptions, cette promesse ne s'est pas matérialisée car les conditions entourant l'extraction du minerai ne l'ont pas permis.

Ce modèle a été introduit et institutionnalisé à travers des réformes successives des réglementations minières au cours des 30 dernières années donnant lieu à différentes générations de codes de plus en plus libéralisés. Parmi les caractéristiques de ces réformes notons les cinq suivantes:

- a) Les réformes et politiques minières ont été conçues à **partir de la perspective des besoins des compagnies minières** selon leurs stratégies de rentabilisation au niveau international et non pas celle cherchant à promouvoir des stratégies de développement national ou local.
  - b) Il s'agissait d'une approche rigoureusement **mono sectorielle – favoriser le développement du secteur minier industriel dont la production est destinée à l'exportation.**
  - c) Les retombées prévues étaient justifiées en termes de revenus des exportations et recettes en devises plutôt que de création de liens entre secteurs et d'emploi locaux.
  - d) Les impacts environnementaux et sociaux des activités minières étaient considérés comme marginaux comparés aux conséquences positives que l'exploitation devait entraîner.
  - e) Il en a résulté un abaissement des normes dans des domaines critiques pour le développement économique et social et la protection de l'environnement.
3. Mais il y a plus. Ce modèle minier comportait des **implications politiques majeures** dont on voit les conséquences aujourd'hui.

Comme partie essentielle à ce modèle, les États ont été encouragés – ou même sommés - par les bailleurs de fonds i)- de se retirer de la gestion du secteur; ii) - L'investissement privé dans le secteur minier était présenté comme la locomotive de la croissance et du développement. Le secteur privé était invité à devenir « propriétaire » et « opérateur »; iii)- le secteur public devait se limiter à jouer un rôle marginal de « facilitateur ». Les mesures d'accompagnement ont été négligées. Les capacités financières et les ressources humaines des États pour assurer la mise en œuvre de leurs politiques ont été systématiquement réduites.

Le retrait de l'État a eu des conséquences significatives car il a occasionné des transformations des rapports entre les acteurs impliqués avec des dimensions politiques qui se perpétuent à ce jour. À titre d'exemple, ces transformations ont impliqué le transfert de fonctions auparavant publiques vers des acteurs privés- (et non pas juste la livraison de services, la sécurité, mais aussi l'établissement de certaines normes et réglementations). Il en a résulté ce que certains

chercheurs ont appelé **une absence « sélective » des États** - les États se sont désengagés de leurs responsabilités – et dans des contextes de fortes contraintes financières, ils étaient parfois heureux de voir les compagnies prendre la relève. Mais le processus de retrait des États a souvent fait émerger une ambiguïté concernant la démarcation des responsabilités entre acteurs publics et privés avec une tendance accrue vers la très forte dépendance des communautés envers les compagnies minières privées avec tout ce que cela comporte d'énorme vulnérabilité. Ce modèle a été implanté systématiquement un peu partout en Afrique au cours des dernières décennies.

Pour ce qui est des conséquences de « l'absence sélective » des États, revenons à notre exemple de la fermeture en Afrique du Sud : "Pour la population, c'est le néant", résume l'avocat qui travaille avec les communautés, Michael Clements. "D'un côté les autorités locales sont incapables de jouer leur rôle (...) de l'autre l'entreprise s'en va en claquant simplement la porte".<sup>2</sup>

Son ONG, Avocats pour les droits de l'Homme (LHR), a publié un rapport accablant sur Blyvooruitzicht qui dénonce "l'abdication" des politiques et des entreprises. J'y reviendrai.

Concernant les implications politiques du modèle minier qui a été mis en place un peu partout en Afrique, le retrait de l'État de la gouvernance du secteur minier a été accompagné par la réduction de sa souveraineté et de son autorité. Les États ont cédé les droits sur les ressources à des acteurs privés et souvent abandonné l'objectif d'insérer le développement de ces ressources dans des stratégies de développement intégré plus vastes et à plus long terme de la région et du pays.

Les coupures dans les finances publiques ont amené une réduction drastique de la capacité institutionnelle nécessaire pour mettre en vigueur les réglementations, pour faire leurs suivis et si nécessaire, pour introduire des mesures correctives.

Dans certains cas, il y a eu l'émergence ou la perpétuation de relations structurelles de pouvoir qui lient des décideurs africains à de puissants acteurs étrangers, que ce soit des acteurs corporatifs, financiers ou diplomatiques. En d'autres mots, il s'est produit une institutionnalisation d'un mode particulier de reproduction des relations de pouvoir à l'intérieur du pays qui a mené à l'émergence d'un "*politics of mining*" accompagné dans certains endroits d'un verrouillage des relations de pouvoir dans le secteur souvent caractérisé par une absence marquée de transparence et d'imputabilité ....de manière similaire aux "*politics of oil*" que l'on a vu émerger dans certains pays très riches en pétrole.

Avec le temps, ce modèle minier a été remis en cause comme en témoignent le vent de contestation des **contrats** si généreusement octroyés, la **volonté de revoir les codes miniers** si incitatifs et également **les tensions qui se sont développées entre compagnies et communautés** avoisinantes autour des enjeux sociaux, environnementaux et le respect des droits humains.

La réaction des compagnies, dont la perte de légitimité et les critiques portées les ont mises sur la défensive, a été de mettre en place des stratégies de plus en plus élaborées dites de

---

<sup>2</sup> Ibid.

**Responsabilité Sociale (RSE)** pour tenter de regagner la paix sociale et une légitimité de leur activité– le sujet de notre dernier livre.<sup>3</sup>

Mais ce type d’approche de la part des entreprises néglige le fait que ces enjeux de légitimité et ces tensions sont les manifestations de problèmes structurels beaucoup plus profonds – du modèle minier lui-même –qui risquent d’être camouflés temporairement par de telles stratégies qui cherchent à répondre aux manifestations des problèmes plutôt que de s’attaquer aux causes.

Ce que je cherche à démontrer, c’est que si l’on prend en compte le modèle minier en place, les fermetures de mines peuvent être vues comme des révélateurs retentissants des limites du modèle qui a été introduit et perpétué. Ainsi, lorsque l’on se penche sur les fermetures, **il est important d’attirer l’attention sur le contexte institutionnel, réglementaire et politique entourant la fermeture** –car les *modèles miniers* qui ont été introduits- sont à la fois l’expression mais aussi contribuent à la reproduction des relations de pouvoir entre acteurs- compagnies, secteur public et communautés.

Comme nous le savons **dans le secteur minier ces relations sont le plus souvent extrêmement asymétriques. Les compagnies minières sont très souvent en mesure d’influencer les processus de prise de décision politique qui produisent les normes et les réglementations dans le secteur ou tout simplement d’ignorer les réglementations. C’est aussi le cas au Canada. Par le passé ce fut assurément le cas et en ce moment, même s’il y a eu des efforts pour que cela change, beaucoup reste encore à faire.**

Au Canada, le nombre de sites miniers abandonnés dans le pays a été évalué en 2011 à près de 10 000, et ce chiffre ne représentait que cinq des dix provinces canadiennes qui ont réalisé un inventaire de ces anciennes mines, qui bien souvent déversent d’importantes quantités de contaminants dans la nature. Les compagnies minières paient en principe de plus en plus les coûts de restauration de leurs mines mais en cas de faillite, la responsabilité revient encore aux gouvernements. ...Et il y a beaucoup de « faillites »....

Résultats- dans une province seulement, le Québec, en 2012 selon le gouvernement, l’enveloppe réservée à la restauration des sites miniers abandonnés avait atteint \$1,25 = milliard<sup>4</sup> (environ 9 000 milliards ou 8 972.83 milliard de GNF). Il s’agit du montant nécessaire pour la remise en état de ces terrains pour des activités qui sont entrées en exploitation avant les lois imposant des garanties.

L’après mine chez nous est toujours abordé comme un enjeu technique de restauration. La mine doit proposer, avant l’obtention de son titre et des différentes autorisations, un plan de restauration du site et mettre en fiducie les sommes liées à cette restauration. Il y a des compensations par exemple lors de l’éventualité d’une détérioration du milieu humide (la compagnie minière doit proposer de rétablir ailleurs une superficie équivalente à celle du milieu

---

<sup>3</sup> Campbell Bonnie et Myriam Laforce (dir.) (2016). *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier: Réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?* Québec : Presses de l’Université du Québec (PUQ).

<sup>4</sup> *La Presse*. «Mines: Québec réserve 1,25 milliard pour les sites abandonnés», le 16 février 2012 <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201202/16/01-4496549-mines-quebec-reserve-125-milliard-pour-les-sites-abandonnes.php>

impacté. Cependant, étant donné le préjugé favorable à l'activité minière, il n'y a rien de prévu à ce jour au niveau de la nouvelle Loi minière du Québec (2017) pour les communautés.

Les réponses aux graves difficultés auxquelles sont confrontées les communautés affectées par les fermetures soulèvent donc la nécessité de remettre en question la perpétuation du modèle « Tout minier » du passé et d'adopter des stratégies qui réduisent la dépendance et la vulnérabilité des communautés face à la mine. Ces enjeux soulèvent avant tout la responsabilisation des acteurs publics dans ce domaine et la nécessité de leur implication active dans la gouvernance du secteur plutôt que leur « absence sélective ».

Si les fermetures de mines sont des révélateurs des limites du modèle minier en place, elles le sont aussi du modèle de développement plus généralement.

4. Et maintenant je vais passer à une note positive. Notre séminaire se déroule à un moment où depuis un certain nombre d'années des modifications majeures concernant les modèles miniers en Afrique sont en cours et nos débats pourront représenter une contribution et une étape dans ce processus. À titre d'illustration, notons l'adoption en 2009 par l'Union africaine de la *Vision minière africaine* qui est un appel à la transformation majeure du rôle et de la place du secteur dans le développement en Afrique. Cet énoncé politique a mené aux recommandations très détaillées du rapport de 2011, sur lequel j'ai eu le privilège de travailler, produit par la Commission économique de l'Afrique sur la façon de mettre en pratique la *Vision minière africaine*.<sup>5</sup>

Une des idées clé est que les activités d'exploitation minière devraient contribuer à un processus entretenu de transformation structurelle des sociétés en créant des liens intersectoriels en amont et en aval afin de réduire la dépendance des communautés sur un seul secteur. Si l'activité minière ne suscite pas ce type de résultat, il est recommandé de laisser le minerai dans la terre jusqu'au moment où de telles conditions seront réunies. En d'autres termes, l'activité minière doit être resituée dans la prise en compte des activités de développement de façon plus générale. Bref, il s'agit d'abandonner l'ancien modèle minier mono-sectoriel, extraverti et colonial, en faveur d'un nouveau modèle où le secteur agit comme un catalyseur pour assurer un développement économique et social transformateur des structures sur le long terme, intergénérationnel et respectueux de l'environnement.

Ce nouveau modèle minier ne peut pas être impulsé simplement par l'industrie selon ce qui a été appelé des *investment-led strategies* – l'hypothèse explicite des réformes et stratégies du passé, - mais doit faire l'objet d'une appropriation des débats et des processus politiques au niveau national, régional, local.

Le nouveau modèle dépend d'interventions stratégiques de la part des pouvoirs publics, notamment dans le domaine de la planification, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi de stratégies transformatrices. Il présuppose aussi une implication et la responsabilité première des pouvoirs publics au niveau de la livraison des services pour assurer qu'en cas de fermeture les populations ne soient pas privées de services essentiels (eau, éducation, électricité, santé, infrastructure, etc.).

---

5 CEANU et UA : *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*.

Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique. 2011. 251p.

Parmi les conclusions de notre dernier ouvrage sur le développement et la responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier en Afrique, les études soulignaient :

\* L'importance de l'appropriation locale des solutions et stratégies proposées et pour cela la nécessité de tenir compte des perspectives et initiatives mises de l'avant localement.

\* La nécessité de reconnaître que les stratégies impulsées de l'extérieur, (RSE ou autres) soulèvent des risques réels concernant la durabilité des projets, l'équité de la répartition des bénéfices, et les conséquences sur les processus politiques et démocratiques locaux

Enfin, les promesses associées aux stratégies impulsées de l'extérieur par les acteurs privés (RSE ou autres), peuvent détourner l'attention du droit légitime et de la responsabilité des acteurs du secteur public de fournir des services sociaux à leur population, condition pour pouvoir tenir les gouvernements imputables.

Ce qui ressort est donc un appel important à la responsabilisation des acteurs publics et à leur imputabilité non seulement dans la mise en œuvre des réglementations existantes mais aussi pour des stratégies de développement qui reflètent les souhaits de la population, -- stratégies qui permettent de diversifier l'économie et qui soient à la fois intergénérationnelles et respectueuses de l'environnement et des droits humains.

#### **Comment ce séminaire pourrait-il y contribuer?**

- 1. En réunissant et analysant des perspectives comparatives.** Que pouvons-nous apprendre des autres cas de fermetures? Comment ce séminaire compte-t-il assurer la diffusion de ce que nous apprenons des pratiques améliorées qui se mettent en place ici et ailleurs? À noter que grâce à un rapport déposé par Avocats pour les Droits Humains (*Lawyers for Human Rights*) en Afrique du Sud et la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) auprès du Groupe de travail sur les industries extractives, l'environnement et les violations des droits de l'Homme, (*Working Group on Extractive Industries, Environment and Human Rights Violations*), de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples (*African Commission for Human and Peoples' Rights*), celle-ci a pris position officiellement le 13 juin 2017 pour dénoncer la situation des populations affectées par la fermeture de Blyvooruitzicht et interpellé le gouvernement sud-africain.
- 2. En analysant** les rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans la situation de Fria. Quel rôle ces acteurs pourraient-ils jouer pour diversifier les activités de la population, pour réduire la dépendance de la population par rapport à la mine?
- 3. En valorisant lors de nos entretiens et nos analyses les perspectives, les savoirs, les aspirations et les pratiques des populations affectées par la fermeture de Fria. Comment assurer que ces personnes soient à la table des discussions et entendues?**
- 4. En reconnaissant malgré leur importance, les limites pour trouver des solutions à des enjeux comme les fermetures, des initiatives internationales** portées par les acteurs de la société civile: Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP). Cette reconnaissance implique la nécessaire

mobilisation nationale pour convaincre le législateur de mieux prendre en compte la fermeture des mines. Comme ce séminaire pourra le faire ressortir, il faudra attirer l'attention des décideurs sur le fait que les fermetures sont inéluctables. Tout comme les stratégies des compagnies dépassent le cadre national, de la même manière il faut aller au-delà des frontières nationales pour mieux répondre aux stratégies des multinationales et, dans ce but, renforcer les liens avec les institutions d'intégration sous régionale ou régionale.

5. **En soulignant la place de la Recherche** dans l'analyse et la contribution aux réflexions nationales et régionales en synergie avec l'action des citoyens et des communautés.
6. **Enfin, en faisant mieux connaître dans nos milieux respectifs ce qui se passe à Fria, en tirant, en partageant et diffusant les leçons que nous apporte la fermeture de Fria.**

Je tiens en conclusion à féliciter chaleureusement les organisateurs et organisatrices de ce séminaire et à vous remercier pour le privilège de participer à cet événement.