



Présentation de clôture de la Conférence :

Les villes minières en Afrique de l'Ouest après la fermeture des sites.
Infrastructures, environnement et participation publique.

Fria le 8 septembre 2017

Pr Bonnie Campbell
CIRDIS – UQAM Montréal



Présentation de clôture de la Conférence :

Les villes minières en Afrique de l'Ouest après la fermeture des sites.

Infrastructures, environnement et participation publique.

Bonnie Campbell

Le 8 septembre 2017

Nous venons d'assister à un séminaire non seulement des plus riches et stimulants, mais aussi et à beaucoup d'égards exceptionnel et je saisis cette occasion pour remercier les organisateurs et organisatrices de nous avoir donné la chance de participer à cette rencontre. Il s'agit d'un événement exceptionnel du fait de la qualité des débats, des perspectives comparatives présentées, de la collégialité du ton des entretiens et du souci partagé de réfléchir sur la situation des fermetures des mines et en particulier celle de Fria et enfin, du fait que cette rencontre s'est tenue sur le site de la ville affectée par la fermeture. Cette rencontre avait comme objectif de créer un lieu de concertation et par nos échanges de voir ensemble si nous sommes en mesure de contribuer à une meilleure compréhension de ces processus qui risquent de devenir de plus en plus fréquents.

On m'a confié la tâche de lancer les discussions de clôture et c'est avec beaucoup de réticence et de modestie que je l'assume, sachant que chacun et chacune des participants et participantes aurait aussi des éléments importants à apporter.

C'est pourquoi, je vous demande de bien vouloir compléter et enrichir ce bref tour d'horizon.

Comme trame et tel que demandé par les organisateurs, je reprendrai les six pistes que j'avais proposées en conclusion de ma présentation d'ouverture.

1. Tout d'abord, le choix a été fait de réunir des contributions qui portaient sur différents pays et ainsi de bénéficier de perspectives comparatives et de voir comment ces différentes perspectives peuvent éclairer ce qui se passe à Fria et quelles pistes, quelles stratégies elles permettent de faire ressortir. Ce choix s'est avéré très judicieux et la prise en compte de la dimension comparative fut un point très fort du séminaire.

Pour ce qui est de la mise en commun des expériences de différentes fermetures, s'il est essentiel de souligner les spécificités réglementaires, politiques et institutionnelles, ainsi que les particularités en fonction du minerai en question, dans les études de cas présentées qui concernaient le Ghana, le Sénégal, la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Togo et la Guinée et qui renvoient à des trajectoires historiques différentes, ce qui est ressorti au cours des deux dernières journées ce sont aussi les similitudes. La dimension comparative a également permis de voir l'évolution des réactions face aux fermetures ainsi que la progression dans le temps de la prise de conscience concernant la nécessité de réagir. Ce qui ressort est l'importance de resituer ce qui se passe dans son contexte spécifique. Pour ne donner qu'un exemple, il a été question de « paternalisme » en ce qui concerne la création et la gestion par les compagnies minières de certains services dans les villes minières. Mais il y a lieu de distinguer les différents « temps » du paternalisme. Celui des années 1950 – 1960 n'est pas celui des années 1980-1990 marqué par l'introduction de réformes néolibérales ou encore le paternalisme des stratégies de « responsabilité sociale » introduites en marge de ces réformes de libéralisation pour atténuer certaines de leurs conséquences et ainsi stabiliser ces réformes. Aussi, l'implication des

entreprises dans l'aménagement urbain et la gestion des services des villes correspond à des impératifs très différents selon les contextes et les « modèles miniers », car les enjeux de rentabilité économique et les rôles et stratégies des acteurs évoluent de manière importante avec le temps. Pour ces raisons, les réponses des communautés aux enjeux de dépendance et de vulnérabilité créés par ces différentes formes de paternalisme doivent évidemment être réévaluées et évoluer en conséquence.

Parmi les éléments de similitude dans les études de cas présentées, ce qui se dégage est l'importance centrale de la prise en compte du « modèle minier » et notamment de celui toujours en place qui a misé sur le « tout minier » comme stratégie de développement. Dans ce modèle, le « développement » devient non seulement conditionné par mais est aussi tributaire du secteur minier industriel. Le secteur minier est présenté comme la « locomotive du développement », mais il est en fait à la remorque de paramètres qui conditionnent ce secteur et sur lesquels les États ont très peu d'emprise, dont les logiques de compétitivité internationale et de délocalisation des entreprises ainsi que la fluctuation des prix mondiaux des minerais. De plus, dans ce modèle, l'État a été invité par les réformes successives à se désengager de la gestion du secteur avec tout ce que cela a entraîné comme dépendance et vulnérabilité pour les communautés concernées. Ce qui ressort et sans surprise, comme l'étude de cas de Morila au Mali l'a si bien illustré, c'est l'absence d'anticipation de fermetures et l'absence de prise en charge avant celles-ci. Parmi les similitudes et conséquences du modèle minier qui a été introduit très largement en Afrique au cours des trente dernières années, ce qui est ressorti concernant les impacts des fermetures c'est la brutalité de ces processus et la rupture de l'accès aux services publics. Ceci s'explique du fait du désengagement depuis des années du secteur public qui a transféré bon nombre de ses fonctions et responsabilités au secteur privé. La contrepartie de ce désengagement est de placer les communautés concernées par les activités minières dans des situations d'extrême vulnérabilité au moment des fermetures, vulnérabilité qui se traduit par une désarticulation et une fragilisation de la vie économique et sociale.

Mais ce qui ressort aussi des présentations de ce séminaire est un mouvement de fond vers des changements importants dans ce domaine. Malgré les décalages entre ce qui est vécu au quotidien par les populations victimes des fermetures et la progression des pratiques qui est en cours, ce qui se dégage des présentations est une nette, bien que très lente, prise de conscience de la part des responsables et décideurs publics que ce qui se passe est inacceptable et que des changements sont nécessaires. À cet égard, un parallèle peut être utile. On se rappelle qu'il aura fallu au moins une quinzaine ou même une vingtaine d'années avant que l'on commence à tenir compte des impacts environnementaux qui étaient présentés au début des années 1990 comme étant secondaires et marginaux comparés aux retombées économiques très positives que le modèle du « tout minier » devait apporter. À titre d'illustration, rappelons la présentation très détaillée de notre collègue juriste du Sénégal sur l'évolution des exigences environnementales de ce pays. Pour résumer très schématiquement une présentation extrêmement précise, le cadre réglementaire sénégalais a évolué d'une situation en 1986 dans laquelle les dimensions environnementales étaient pour ainsi dire négligées, à une situation où on a vu apparaître une préoccupation explicitement affirmée en 2000 avec des exigences d'études d'impacts environnementaux, pour arriver en 2016 avec les dernières révisions du Code qui stipulent de

plus en plus d'exigences dont la réhabilitation des sites au fur et à mesure de la progression des activités minières, accompagnée par des exigences de création de fonds fiduciaires pour couvrir les coûts impliqués.

Même si ce début de prise de conscience n'aborde pas les enjeux de fermetures sous un angle social et politique et ne questionne toujours pas et de manière fondamentale le modèle minier en place qui peut être décrit comme mono sectoriel, enclavé, privilégiant les minerais exportables, nous sommes à un moment où les enjeux de réhabilitation et de restauration sont devenus incontournables. Il y a certes des décalages très importants entre les réalités du terrain en situation de fermeture et l'urgence d'agir d'une part, et d'autre part la lenteur des processus de décision nécessaires pour renouveler les approches et traduire cette prise de conscience en réglementation et nouvelles pratiques.

Malgré ces décalages, il semble difficile de penser que ce processus de prise de conscience sera stoppé ou qu'il pourrait même faire marche arrière. Reste à voir comment les responsabilités pour les dimensions sociales et politiques des fermetures seront clarifiées, précisées, chiffrées, compensées et des normes définissant l'imputabilité des acteurs établies.

À cet égard le séminaire de Fria a été d'une importance cruciale du fait de la possibilité de concertation qu'il a créé et du potentiel d'apprentissage que représente cette rencontre pour les décideurs, les communautés et les compagnies impliqués dans des fermetures et qui pourront partager les enseignements des précédentes fermetures qui ont été documentées. Les premières leçons portent sur la question du rôle des acteurs, celle de la clarification des responsabilités et la question centrale de l'imputabilité des acteurs. Et notre réflexion au cours des dernières journées a fait ressortir une lente progression des normes vers des situations de plus en plus contraignantes.

Comment y contribuer?

2. Ce qui nous amène au deuxième point : l'analyse des rôles et des responsabilités des acteurs impliqués dans la situation de fermeture de Fria. Nous avons constaté tout au long du séminaire les asymétries dans les relations entre acteurs dans le secteur minier du fait des modèles miniers introduits et de la nature des cadres réglementaires mis en place. Nous avons de façon répétée, évoqué le retrait de l'État et le transfert de bon nombre de ses fonctions à des acteurs privés. Cela s'explique par le fait que lors des révisions des régimes miniers demandées par les bailleur de fonds, il était prévu que les compagnies minières devait devenir « propriétaires » et « opérateurs » des sites miniers et les États se trouvaient relégués au rôle marginal de « facilitateur » des investissements et des activités dans le secteur. Nous pouvons trouver dans cette situation de désengagement de l'État, partie centrale du modèle minier qui a été introduit et institutionnalisé, des éléments d'explication évidents pour ce qui est décrit comme une absence de prévoyance et un manque de préparation concernant les fermetures, quand ce qui s'est passé dans beaucoup de situations était tout à fait prévisible.

Du fait du retrait passé de l'État de la gestion du secteur, se pose la question de la clarification et de la démarcation à l'avenir des responsabilités entre acteurs privés et publics. Cet enjeu a été posé par un intervenant qui soulevait la question suivante concernant les fermetures : « Le

chaos peut-il être évité? ». « La réponse réside dans un plan de fermeture » continua-t-il « impliquant toutes les parties prenantes pour concevoir 1) la gestion de la fermeture, 2) la prise en charge de l'économie après la mine, et 3) les rapports avec la communauté ». Mais la prise en charge après la mine dans la durée, pourrait-on rajouter en complément, dépend de la diversification des activités et de la réduction de la dépendance créée, ce qui présuppose planification et formation, en fonction de la spécificité de la région et de la sous-région. Avant tout, cela présuppose une forte implication des acteurs locaux et leur appropriation de tels processus.

Sur le rôle des acteurs, une note récurrente tout au long du séminaire fut l'importance de la présence des pouvoirs publics, notamment dans la planification non seulement de l'après mine mais dès le début des activités. Ceci est essentiel si l'on envisage une transformation du rôle et de la place du secteur minier dans le développement, notamment en créant des liens en amont et en aval entre ce secteur et les autres secteurs économiques (énergie, infrastructures, équipement industriel, etc.) comme le propose la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies. À ce sujet, la discussion sur l'achat d'intrants locaux ne peut se dérouler en dehors d'une réflexion sur les politiques publiques afin de stimuler la création de secteurs complémentaires aux activités minières, d'assurer la formation des compétences requises et de planifier les liens entre secteurs. À défaut de ceci, le risque est grand que le discours sur l'achat d'intrants locaux demeure en surface et serve avant tout à donner bonne conscience aux acteurs internationaux sans provoquer les changements structurels des économies concernées qui peuvent résulter de la création d'une véritable articulation des activités en amont et en aval de la production minière.

Les réflexions sur le « besoin d'État » se sont fait entendre tout au long du séminaire et de manière très diverse notamment concernant 1) la création de normes, 2) la fonction et la capacité de mise en œuvre des réglementations, de suivi et, si nécessaire, d'introduction des mesures correctives, 3) les fonctions de planification et de coordination. À titre d'illustration, la discussion sur les orpailleurs – thème qui est revenu très souvent – a fait ressortir que ceux-ci comprenaient bien qu'il puisse y avoir un moratoire sur leurs activités pendant une période de l'année mais de telles initiatives selon eux devaient être concertées, annoncées et planifiées. Selon un conférencier : « Les orpailleurs ne sont pas fermés à l'État. Ils reconnaissent la nécessité d'être encadrés ».

L'utilité de la dimension comparative des présentations était particulièrement bien illustrée par la récurrence de la question de l'importance des politiques publiques concernant différentes facettes des activités minières.

3. Une troisième piste qui avait été lancée concernait l'importance de valoriser, lors de nos entretiens et analyses, les perspectives, les savoirs et pratiques des populations affectées. Les débats ont fait ressortir que c'était la conviction des participants qu'il ne suffisait pas d'arriver à une liste de recommandations – bien qu'en soi ceci soit évidemment très important. À titre d'illustration, la présentation de l'orpaillage en Guinée apporta une liste de recommandations concernant, entre autres, la question de la scolarisation des enfants, le contrôle des produits

toxiques et l'importance de la diversification vers d'autres activités. Cependant si les populations ne les font pas leurs, ces recommandations resteront lettre morte. Ce qui importe est donc que les pistes de solution soient pensées en concertation par et avec les communautés impliquées, qu'elles soient appropriées par eux et, dans la mesure du possible, mises en œuvre, gérées et évaluées par elles.

4. Sans d'aucune manière nier l'importance cruciale d'initiatives internationales portées par les acteurs de la société civile telles que l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) ou Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP), les fermetures de mines exigent une réflexion et des actions en parallèle qui soient ancrées dans la réalité locale, tout en étant en mesure de tenir compte des réalités qui découlent de la nature globalisée du secteur minier. Car les stratégies des entreprises dépassent de loin le cadre national et donc l'analyse et les politiques nationales doivent être en lien avec les institutions d'intégration sous-régionales et régionales et les renforcer.

Il a été question de tenir compte des instances de la sous-région dont l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ainsi que des analyses de la Commission économique de l'Afrique des Nations unies. Cette attention au lien entre ce qui se passe à l'échelle locale et les échelles régionale et internationale n'est pas un luxe comme l'ont souligné la multitude de références aux enjeux que soulèvent ces dimensions dont les problèmes de migration, de changement climatique, des mines transfrontalières, sans parler des stratégies des entreprises qui répondent à des critères qui reflètent des logiques supranationales. Ainsi la conceptualisation des politiques publiques au niveau local et national ne peut ignorer la prise en compte des dimensions sous-régionale, régionale et internationale qui sont cruciales dans cette industrie très mondialisée.

5. L'importance du rôle de la recherche

Le séminaire a touché à ce point à de très nombreuses reprises et a fait ressortir la nécessité d'approches qui soient interdisciplinaires et en mesure de tenir compte des différentes échelles d'analyse et du facteur temps. À titre d'illustration, une présentation a fait état de l'importance des analyses macroéconomiques afin d'être en mesure de mieux comprendre l'activité minière au niveau local et les possibilités d'en tirer des retombées positives.

Une autre dimension qui fut soulignée est l'importance des travaux sur les stratégies alternatives et comment mieux les développer. Par exemple, en période d'essor économique, c'est le moment d'analyser et de faire des recherches sur les nouvelles activités potentielles sur le plan local et régional. La présentation sur la Mauritanie soulignait entre autres l'importance dans le domaine minier de penser la diversification non seulement entre secteurs mais aussi à l'intérieur du secteur minier. On notait l'intérêt d'explorer des utilisations pour les minerais produits en marge de l'activité principale comme ce fut le cas par exemple en développant des nouveaux procédés permettant de transformer le quartz obtenu par l'activité minière principale pour en faire du verre.

Les domaines qui mériteraient que plus de recherche y soit consacrée sont multiples. À titre d'illustration durant le séminaire, une variable qui revenait souvent est celle de la fluctuation des prix des métaux. Mais les prix sont le plus souvent « subis » et acceptés comme une donnée

fixe sans que l'on se penche sur les processus et facteurs impliqués dans la formation des prix. Ce point souligne tout l'intérêt d'entreprendre des analyses sur les stratégies des acteurs concernés dans le secteur des mines industrielles incluant les stratégies de délocalisation et de concentration afin d'assurer que les pays qui détiennent les richesses naturelles ne soient pas simplement dans une position réactive lorsque les prix baissent ou lorsqu'un processus de délocalisation et de fermeture a lieu.

De telles analyses faciliteraient la capacité de mettre en œuvre des stratégies de transformation locale et permettraient la création de rapports moins asymétriques pour les États et les communautés concernées lors des négociations.

6. Enfin, un dernier défi qui nous avait été lancé était de voir comment mieux faire 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. Comment le faire ? Pour lancer la discussion, je me permets de soumettre quelques questions.
 - a) Comment rendre disponibles les études de cas présentées lors du séminaire surtout aux habitants de Fria et aux décideurs impliqués dans ce qui adviendra de Fria?
 - b) Comment contribuer à systématiser l'information rassemblée lors de ce séminaire et assurer que ce processus soit cumulatif?
 - c) Pourrions-nous créer un site web sur les fermetures qui comprendrait différentes rubriques incluant : i) Améliorations récentes des réglementations concernant la réhabilitation et les fermetures; ii) Analyse de ce qui est présenté comme les meilleures pratiques.
 - d) Une possibilité serait de proposer à la Commission économique pour l'Afrique d'héberger un tel site afin qu'il soit le plus disponible possible.
 - e) Quelles autres initiatives pourraient être proposées afin de saisir l'occasion exceptionnelle que nous offre le séminaire de Fria qui a réuni chercheurs, décideurs et organismes de la société civile, peut être le premier de ce type en Afrique de l'Ouest, pour assurer que le momentum créé ne soit pas perdu? Comment assurer que cette initiative soit entretenue et contribue au processus en marche auquel nous avons fait allusion vers une plus grande imputabilité afin que d'autres communautés ne subissent pas le sort de Fria et que nos délibérations puissent contribuer et bénéficier aux ressortissants de Fria?

Je vous remercie de votre attention et je remercie les organisateurs et organisatrices du séminaire pour le privilège d'y avoir participé.