

Les populations locales face à l'exploitation minière

**Université de Kindia
26-27 novembre 2019**

Les défis de la gouvernance de l'exploitation minière artisanale au Mali

Amadou Keita, GERSDA- Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako



Régions concernées: Kayes, Koulikoro, Sikasso

Production annuelle : chiffres contradictoires: 3-4, 8 et même 20 tonnes*

Nombre de personnes impliquées : Un million (estimation de la Chambre des mines)

A peu près 350 sites répertoriés par la Fédération des orpailleurs

** 6 tonnes selon le rapport ITIE 2016 publié en décembre 2018*

Au GERSDA, notre analyse du sous-secteur de l'exploitation artisanale se fonde sur :

- les dynamiques dans le pays et dans les zones d'orpaillage, qui expliquent les transformations dans les activités économiques, notamment du développement du secteur de l'orpaillage et de son incidence sur les autres activités rurales;
- les logiques d'acteurs liées à l'accès aux ressources naturelles et les conflits qui y sont liés ;
- les modalités de régulation fondées sur le droit étatique, le droit coutumier et les arrangements institutionnels mis en place par les différents acteurs dans les zones d'orpaillage.

Une problématique liée à la politique minière longtemps pratiquée par le Mali

- Une politique minière qui a évolué d'une tendance nationaliste socialiste à une tendance libérale, voire très libérale (Keita 2017)

- Une politique minière actuelle fondée sur le modèle extractiviste marquée par une orientation investment-led (Keita 2017), et fondée sur le « Tout minier » (Campbell, 2018)

Au cœur de la problématique, l'Etat: régulateur du secteur minier

- *Régulation* : concept issu de la théorie des systèmes, la régulation désigne les processus de contrôle par lesquels un ensemble social donné maintient un minimum d'ordre et d'intégration. Entendue ainsi, elle postule la capacité de limiter l'effet destructeur des conflits (Hermet & all 2001).

- Le Code minier devient ainsi l'instrument principal de la politique minière

Le code minier: instrument de formalisation du secteur de l'exploitation artisanale (IIED 2018, Keita 2017, Kanta 2018)

- L'approche de l'Etat vis-à-vis de l'exploitation artisanale : formaliser pour contrôler
- Codes de 1999 et 2012 : tendance au renforcement de la régulation
- Absence d'une démarche prospective et anticipative sur l'exploitation artisanale
- La régulation se développe en fonction des problèmes qui se posent

Trois aspects majeurs liés à la régulation du secteur artisanal par l'Etat

1. Les conditions de l'exercice de l'exploitation artisanale (art. 44-45 Code minier) :

- Gestion relevant de la compétence des collectivités territoriales
- Exercice subordonné à la détention d'une autorisation délivrée pour 3 ans renouvelables

En réalité, la plupart des exploitants ne font pas de demande d'autorisation d'exploitation (Keita, 2017 ; Samaké et Fané, 2019)

2. L'organisation de l'exploitation artisanale (art. 48-49):

- Exploitation jusqu'à une profondeur de 15 mètres, réhabilitation des sites et réparation des dommages causés aux tiers (des dispositions qui ne trouveront pas aussi d'application)

3. Création de couloirs d'orpaillage (art. 51):

- cantonner dans un espace délimité et maîtrisable
- superficie et coordonnées géographiques déterminées
- des registres doivent être tenus sur le sites: registre d'extraction, registre d'avancement des travaux et registre des ventes
- quelques couloirs créés dans les années 2000-2010
- rejet de la politique de couloir par plusieurs associations d'orpailleurs

L'exploitation artisanale : des frontières aurifères constituant des champs semi autonomes

- Comprendre que l'exploitation artisanale est plus qu'un secteur d'activité économique
- En vérité, les sites regroupent des communautés d'exploitants migrant constituant des frontières (Grätz 2004)
- Une frontière est une situation de mise en relation politique entre des nouveaux arrivants, des sociétés locales et un État (Kopytoff 1999).

Selon T. Grätz, les frontières de l'orpaillage présentent les caractéristiques spécifiques suivantes :

- l'appropriation des ressources minérales à l'aide de moyens techniques simples ;
- l'établissement de sites multiples et dispersés et le développement de communautés itinérantes ;
- une migration translocale massive vers les zones rurales ;
- des transformations économiques rapides des régions d'accueil qui n'étaient que partiellement insérées à l'économie de marché ;
- le développement d'espaces interstitiels de changement social et de compétition politique (Grätz 2004).

Un espace social semi autonome

- Développé par S. F. Moore (1973), le concept d'espace ou de champ social semi autonome, aborde la question de la régulation en analysant une réalité caractérisée par le pluralisme juridique.
- Un espace semi autonome est un espace rationnel en rapport avec d'autres et/ou inscrits dans d'autres champs plus conséquents (le champ de l'Etat-nation, par exemple) au sein duquel s'élaborent des règles spécifiques, mais qui tiennent compte de celle des autres champs sociaux (Ben Hounet 2010).
- Les institutions locales, considérées comme des champs sociaux semi autonomes, ont la capacité de générer leurs propres règles et d'exprimer leurs intérêts au-delà de leurs caractéristiques et leur fonctionnement (S. F. Moore 1973).

Régulation des espaces d'exploitation artisanale

- Au Mali, les études ont montré que la régulation des sites d'orpaillage met en relation des acteurs comme le Conseil de village, le damantigui, les orpailleurs, les tombolomas avec des rôles et des attributions déterminées (Keita 2017, Samaké et Fané 2019).

L. Ouedraogo (2019) montre cependant que la littérature révèle que plusieurs modèles sont possibles : i) un système de régulation selon lequel la mine est dirigée par un pouvoir collectif (accord entre les mineurs ou une association dirigée par un chef de village) (Luning, 2010; Arnaldi di Balme and Lanzano, 2014; Teschner, 2014); ii) une organisation dirigée par un gestionnaire de site qui est responsable de l'exploitation du camp minier (Werthmann, 2003c; Sangaré et al., 2016); iii) des sociétés agréées (comptoirs entre autres) dirigent les camps miniers, soit seules, soit avec la collaboration d'anciens mineurs et des agents de sécurité privés (Luning, 2010; Arnaldi di Balme and Lanzano, 2014).

L'émergence de la problématique de la gouvernance du secteur minier artisanal

Elle est liée à plusieurs facteurs, notamment:

- La Limite du modèle de régulation étatique unilatérale qui se manifeste dans, entre autres réalités, le non respect des dispositions des normes relatives aux couloirs d'orpaillage, à l'arrêt des activités d'orpaillage pendant la saison hivernale (dans la plupart des localités), à l'utilisation des produits chimiques, les difficultés éprouvées par les collectivités territoriales à jouer leurs rôles, etc.
- Les actions de la société civile qui exigent plus d'efficacité de la part de l'Etat.
- La prise en compte des problèmes environnementaux et de développement sur les agendas des organisations d'intégration et des bailleurs de fonds

Les projets de gouvernance du secteur minier: changement de paradigmes et changement de stratégies

La gouvernance :

1. Webster's new universal dictionary : la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et, en général, à assumer leurs fonctions gouvernementales.
2. Commission BRANDT : « la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu grâce auquel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, ainsi que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leur intérêt ».

Objectifs globaux des projets de gouvernance

Ces projets sont fondés sur une approche inclusive et ont pour objectifs globaux la prise en compte des intérêts des différents acteurs, un partage équitable de la rente minière entre l'Etat, les collectivités et les communautés, la diversification de l'économie, ainsi que l'équité entre les genres.

Quelques projets au Mali

- Projet de gouvernance minière du Mali (financement IDA)
- Projet d'appui à la gouvernance des industries extractives (PAGIE) : financé par le Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ)
- Projet de gouvernance du secteur minier (Banque Mondiale)

La gouvernance des sites (Ouedraogo 2019) ou gouvernance de proximité (Sangaré & all 2016) devrait être un aspect important de ces projets.

Le pari (incertain?) de la modernisation du secteur de l'exploitation artisanal

- La Vision minière pour l'Afrique (2009) : propose les actions suivantes: Formaliser les exploitations artisanales et améliorer le niveau des programmes afin de mettre à niveau les connaissances, les compétences et la technologie dans ce secteur ; les intégrer dans les stratégies de réduction de la pauvreté; garantir l'égalité entre les genres; éliminer le travail des enfants, encourager le partenariat avec le gouvernement et les grandes exploitations minières afin de faciliter l'accès à la technologie, aux compétences au savoir et aux marchés; et renforcer les associations d'exploitants traditionnels.

Le forum national sur l'orpaillage 18-20 septembre 2014

(recommandations):

- la création des couloirs d'orpaillage et le respect des dispositions juridiques relatives à l'attribution des couloirs et aux autorisations d'exploitation;
- la création de groupements associatifs et/ou de coopératives d'orpailleurs pour bénéficier d'appuis techniques et financiers,
- l'interdiction du travail des enfants, de l'utilisation de produits chimiques dangereux;
- le renforcement du contrôle des flux migratoires sur les sites d'orpaillage, une grande collaboration entre les forces de l'ordre, les orpailleurs et les populations locales pour la gestion de la sécurité,
- l'amélioration de la gouvernance des revenus générés par l'activité d'orpaillage;
- la fiscalisation de l'activité d'orpaillage au profit des collectivités territoriales et de l'Etat ;
- L'incitation à la création de comptoirs d'achats sur les sites d'orpaillage.

Conclusion:

- Le rôle de régulation de l'Etat est primordial, mais il doit être compris comme un aspect de la gouvernance.
- La plupart des recommandations du Forum national sur l'orpaillage ne connaissent pas un début d'application, ce qui pose encore la question de la capacité de régulation de l'Etat.
- le changement de paradigme annoncé dans les programmes de gouvernance doit se refléter dans les mesures juridiques et administratives.
- Une meilleure collaboration des structures administratives impliquées dans la gestion du sous-secteur est indispensable.
- Les actions de dynamisation des organisations de la société civile doivent se renforcer.
- Il est urgent que les acteurs directement impliqués dans l'exploitation artisanale prennent conscience de leur responsabilité concernant la soutenabilité du sous-secteur.

Références bibliographiques

A. Keita, Orpaillage et accès aux naturelles et foncières au Mali, Les Cahiers du CIRDIS Collection Recherche, N° 2017-01, 2017. Disponible sur le site www.ciridis.uqam.ca

A. Keita, Responsabilité sociale des entreprises minières et développement communautaire dans les zones minières au Mali : Du volontariat à l'obligation juridique, une perspective du terrain in (Sous la direction de B. Campbell et M. Laforce) La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier. Réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ? Presse de l'Université du Québec, 2016, pp. 53-90.

B. Campbell, in Godefroy Macaire Chabi, Q&R : Pour des villes minières qui survivent aux fermetures de mines en Afrique. Consulté le site <https://www.scidev.net/afrique-subsaharienne/gouvernance/opinion/q-r-villes-africaines-survivent-fermeture-mines.html>

I. Kopytoff, «The Internal Frontier: Cultural Conservatism and Ethnie Innovation», in M. Rôslér et T. Wendl (éd.), Frontiers and Borderlands, Frankfurt/ Main, Lang, 1999, p. 31-44.

IIED, Projet de réforme minière au Mali : trois secteurs clés à améliorer, Briefing, Droit, gestion des ressources naturelles, Décembre 2018.

Disponible sur : <http://pubs.iied.org/17491FIIED>

K. Kanta, Les politique minières maliennes à l'aune des enjeux du développement économique et social, Les Cahiers du CIRDIS, Collection Recherche, N° 2018-1. Disponible sur : www.ciridis.uqam.ca

L. Ouedraogo, Orpaillage artisanal et développement rural, Thèse, Université de Laval, 2019.

O. Sangaré, P. Mundler & L. S. Ouedraogo, (2016). Institutions informelles et gouvernance de proximité dans l'orpaillage artisanal. Un cas d'étude au Burkina Faso. Revue Gouvernance, 13 (2), 53–73. <https://doi.org/10.7202/1039240ar>

S. Fane, I. Samake, Entités Territoriales Communales Décentralisées et Gouvernance des Ressources Foncières : L'exemple de l'or dans le Ganadougou/Région de Sikasso au Mali, in European Scientific Journal, October 2019, vol 15, n° 29, pp. 117-137.

S.F. Moore, «Law and Social Change: the Semi-autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study», in S.F. Moore (éd.), Law As A Process, London, Routledge and Kegan Paul, 1978, p. 54-81.

S.F. Moore,

T. Grätz, Les frontières de l'orpaillage en Afrique occidentale, in Autrepart, vol 30, 2004, p. 136- 137.

Union Africaine, Vision du Régime minier de l'Afrique, Février 2009.

Y. Ben Hounet, La tribu comme champ social semi-autonme, in L'Homme, 2010/2, n° 194, p. 57-74.