Étude d'impact et de prospective

QUEL APPORT DU PROJEG DANS LA GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER EN GUINÉE ?

Synthèse

Guinée Conakry PROJEG

SE CONCERTER
POUR RELEVER ENSEMBLE
LES DÉFIS DE LA GUINÉE

Introduction

Ce document a été réalisé dans le cadre de l'étude d'impact et de prospective menée pour le PROJEG en 2018[1]. L'étude est composée de quatre études de cas liées à différentes initiatives soutenues par le PROJEG dans le secteur minier, et d'une note transversale reprenant les enseignements croisés de ces différentes initiatives. Des reportages vidéo d'une dizaine de minutes sont par ailleurs associés à chacune des études de cas. Ce document propose une synthèse des principales analyses présentées dans la note transversale.

La présente étude poursuit deux objectifs :

- **Un objectif rétrospectif :** identifier ce que le PROJEG a pu apporter à la société civile guinéenne et à la Guinée dans le secteur minier au cours des 11 années du programme.
- **Un objectif prospectif :** contribuer à construire l'après-PCPA et la pérennité des dynamiques collectives soutenues, en identifiant les défis qui attendent encore les acteurs de la société civile et en travaillant sur les manières de répondre à ces défis.

L'équipe de consultants a proposé d'organiser l'analyse en examinant l'évolution de plusieurs types d'acteurs-clés du secteur minier (acteurs institutionnels/société civile/collectivités/citoyens) et plusieurs échelles de territoire (locale/régionale /nationale). En partant de chacun de ces acteurs-clés, l'étude examine plusieurs dimensions structurantes de l'évolution de la gouvernance minière en Guinée :

- **Évolution des représentations et des connaissances des différents groupes d'acteurs** autour de la question minière (compréhension des cadres normatifs, regard sur le rôle de l'activité minière et la responsabilité de chacun dans ce secteur, etc.).
- **Évolution des relations entre ces acteurs et des formes de mobilisations collectives** autour des questions minières (rapports de force dans le secteur minier, place de chaque acteur dans les espaces de concertation et de résolution des conflits, etc.)
- **Évolution des règles, des procédures et des pratiques de gouvernance** (émergence de nouvelles règles pour encadrer le secteur, de nouveaux dispositifs, mais aussi de nouvelles pratiques sur le terrain).

Des entretiens auprès d'une centaine d'interlocuteurs ont été réalisés sur 4 terrains en Guinée et en France (2 missions sur chaque terrain, entre février et novembre 2018).

1. Le PROJEG est un Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA), outil du Ministère français de l'Europe et des Affaires Étrangères mis au service des sociétés civiles des pays en transition démocratique. Le PROJEG vise à rassembler les acteurs des sociétés civiles française et guinéenne, afin qu'ils contribuent à l'évolution des politiques et des gestions publiques. Il a également pour objectif d'appuyer la société civile dans la consolidation de la démocratie et de la paix pour favoriser le débat et la mise en oeuvre efficace des politiques publiques.

©Catherine Choquet

I - Contexte

La période couverte va du démarrage du PROJEG en 2007 à la période actuelle de 2018. Nous revenons ici sur trois éléments-clés d'évolution du contexte durant cette période :

UNE ÉVOLUTION IMPORTANTE DES CADRES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX DANS LE SECTEUR MINIER

Au niveau national, l'État s'engage dans la révision du Code Minier de 1995. En 2011, la Guinée se dote d'un nouveau Code Minier. Le processus de révision a été participatif et a permis une large implication de la société civile (le PROJEG occupant une place importante dans la facilitation de la participation de la société civile). Ce Code (révisé de nouveau en 2013) place au cœur de ses ambitions la question du contrôle citoyen. Plusieurs enjeux émergent à partir de 2013 :

- Tout d'abord, le Code Minier nécessite d'être opérationnalisé par de nombreux arrêtés et décrets d'application. Ces textes sont mis en place progressivement après 2013, mais l'habillage du Code est loin d'être terminé en 2018.
- Ensuite, le défi est donc de parvenir à aligner progressivement les entreprises sur ce nouveau Code (alors que la plupart de leurs conventions ont été signées avant sa refonte).

Au niveau international, la Guinée s'engage dans plusieurs dispositifs internationaux concernant les ressources du sous-sol entre 2000 et 2018 ; à travers notamment l'adhésion au Processus de Kimberley et à l'ITIE (Initiative pour la Transparence des Industries Extractives).

- C'est essentiellement sur ces nouveaux cadres nationaux et internationaux que les OSC se sont appuyées pour développer leur action, à la fois en interne (pour contribuer à la construction de ces cadres) et en externe (pour surveiller leur mise en œuvre).

UN ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DES OSC CONCERNÉES PAR LA QUESTION MINIÈRE, ET LEUR IMPLICATION CROISSANTE DANS LE SECTEUR

- Dès 2005, l'adhésion de la Guinée à ITIE est à l'origine d'un groupe multipartite et de la mise en place de la plateforme nationale Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP), réunissant les OSC « historique » du secteur, telles que AGT, CECIDE, etc. À partir de 2010, ces organisations se trouvent fortement impliquées, aux côtés des syndicats, dans la réforme du Code Minier, avec l'appui du PROJEG. Ces acteurs participent en 2012 au Comité de Pilotage de l'ITIE qui se met en place.

- Par ailleurs, la progression du cadre du secteur minier (ITIE, Code Minier, etc.) favorise, à partir des années 2012, l'émergence d'une deuxième vague d'acteurs « nationaux » (Actions Mines, Mines Contre la Pauvreté – AMSP, Créativité et Développement, etc.)

- Enfin, la mise en œuvre du Code Minier favorise l'implication d'OSC locales / régionales. Ces organisations s'appuient sur le Code Minier pour développer des activités de contrôle citoyen des sociétés minières et des collectivités concernées. Nous le verrons, la spécialisation de ces associations sur la question des mines est assez récente et elle est en partie le fruit du soutien du PROJEG sur cette thématique depuis 2009.

Notons au passage qu'il existe assez peu de programmes extérieurs de soutien de la société civile sur les enjeux miniers, en dehors du PROJEG (en dehors du programme AISCHA puis du PASOC de l'Union Européenne ; du programme « Gouvernance régionale du secteur extractif » porté par la GIZ ; du programme « Appui à l'Amélioration de la Gouvernance des Redevances Minières » supervisé par le PNUD ; et des appuis apportés par OSIWA et NRGI).

UN LIEN ÉTROIT ENTRE LA QUESTION MINIÈRE ET LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

La décentralisation doit permettre d'envisager de nouveaux circuits de responsabilité et de redevabilité entre pouvoirs publics, secteur privé et société civile, en s'appuyant notamment sur les financements provenant du secteur minier pour le développement local.

Le Code des Collectivités locales révisé en février 2017, confère aux communes de nouveaux domaines de compétences (habitat, urbanisme, transport, etc...), qui les amène à devoir gérer plus directement des enjeux liés aux impacts sociaux et environnementaux de l'exploitation minière. Cependant, les communes sont confrontées à un manque de moyens ; la fiscalité locale restant très limitée, et la dotation de fonctionnement très insuffisante, d'où l'absence d'une véritable fonction publique territoriale. Les défis sont donc la mobilisation des ressources minières au service du développement local, le développement d'outils de planification du développement local et la formation des administrations locales

Notons que des élections locales ont été organisées le 4 février 2018, 12 ans après les dernières élections de 2005. L'enjeu est aujourd'hui le renforcement de la légitimité et des capacités de ces nouveaux élus locaux.

FACE À CE CONTEXTE, QUELLE STRATÉGIE DU PROJEG VIS-À-VIS DU SECTEUR MINIER ?

La question minière est une préoccupation dès le début du PROJEG. Cette question s'articule par ailleurs étroitement avec d'autres enjeux du programme : transparence financière, lutte contre la corruption, gouvernance démocratique, droits de l'Homme.

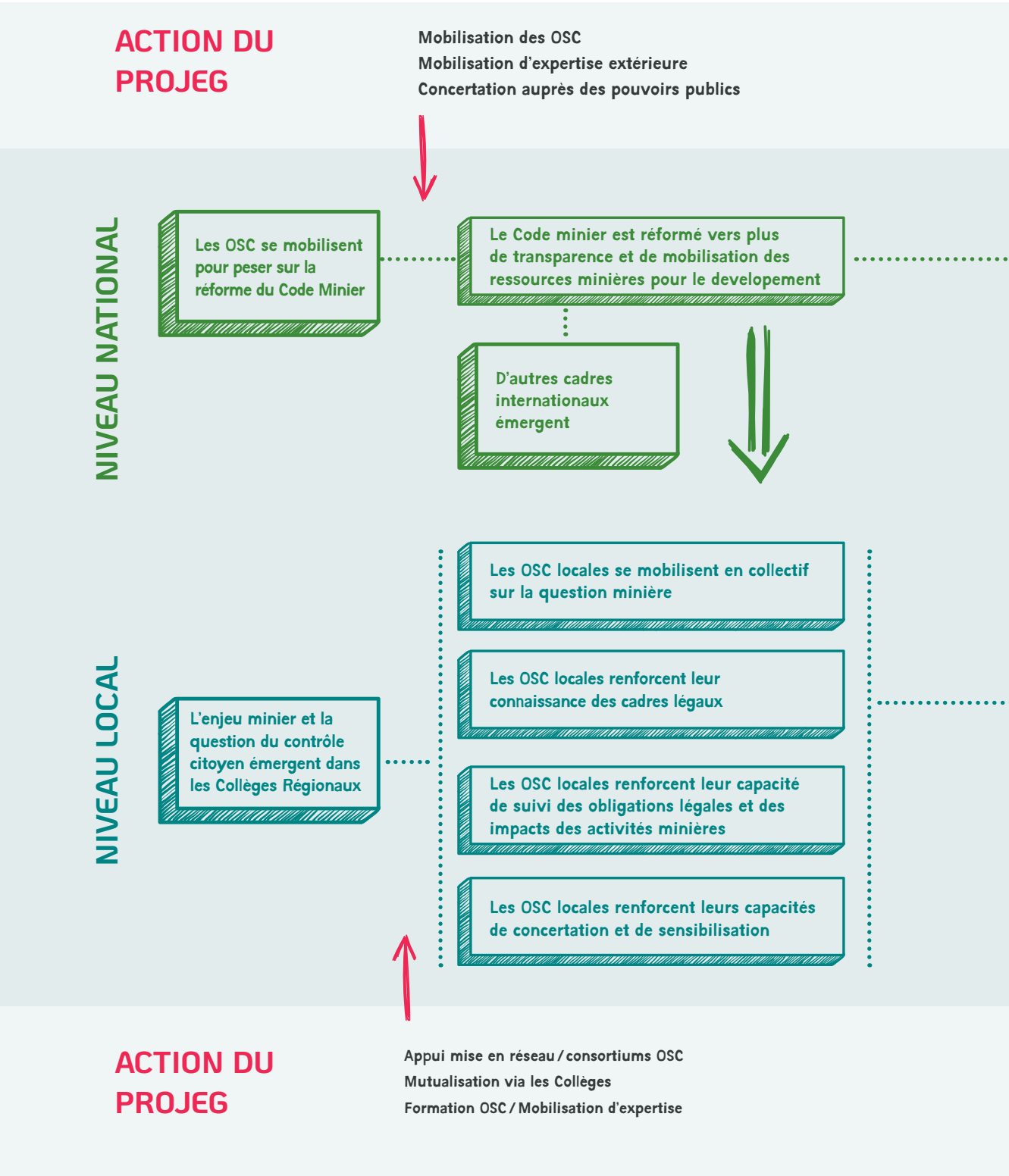
Dans le secteur minier, le programme a cherché à travailler à la fois :

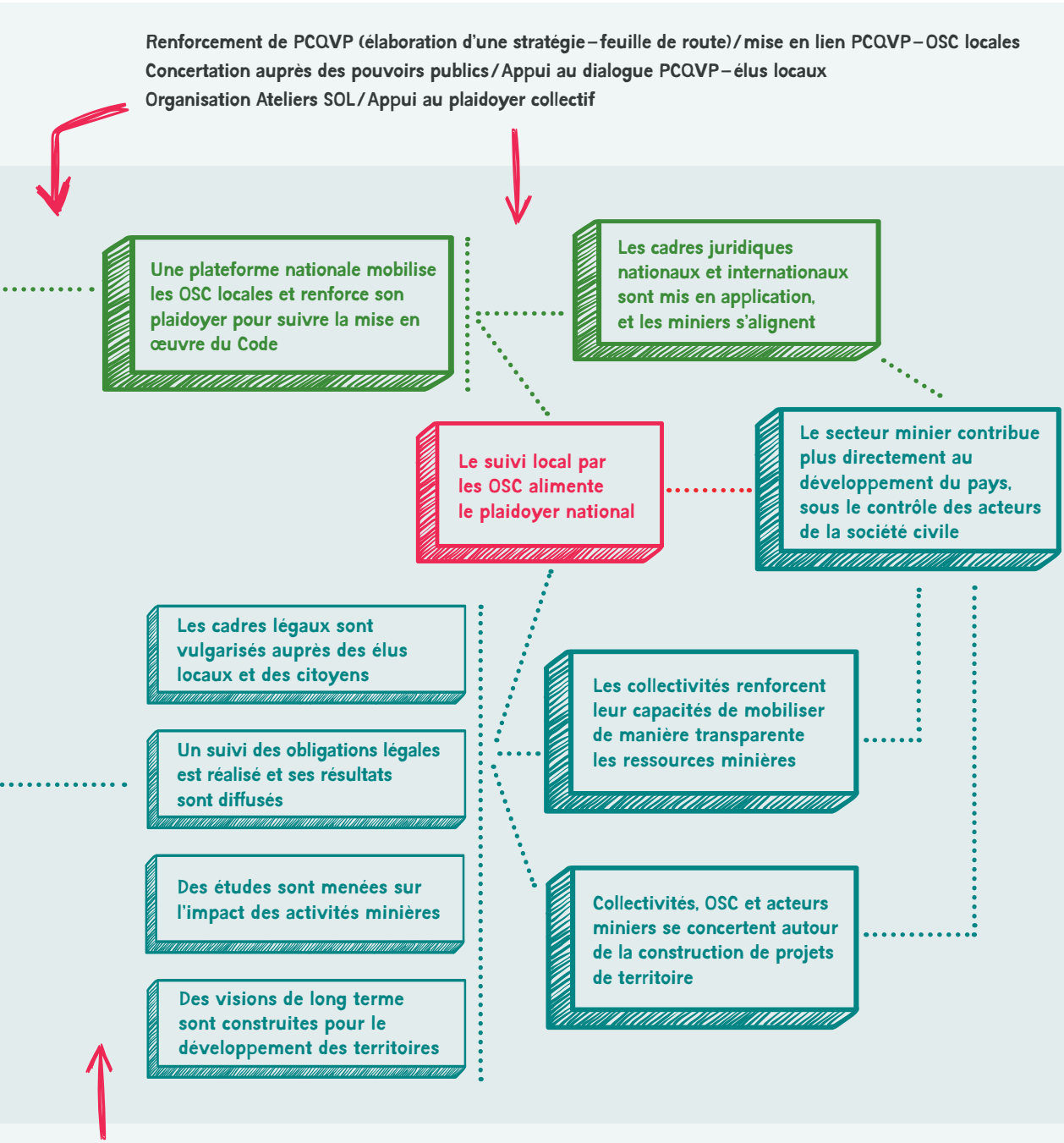
→ Au niveau national, sur le changement de cadre dans le domaine minier et le suivi de la mise en œuvre de ce nouveau cadre ;

→ Et au niveau local, sur l'utilisation des nouveaux cadres (nationaux et internationaux) pour mettre en place un contrôle citoyen, transformer la gouvernance locale et accompagner de nouveaux projets de territoires.

©Droits Réservés

Nous proposons de reconstituer de la manière suivante la Théorie du Changement du Programme, en gardant à l'esprit la démarche pragmatique, d'adaptation permanente au contexte, mise en place par le programme :




Renforcement de PCQVP (élaboration d'une stratégie – feuille de route) / mise en lien PCQVP – OSC locales
Concertation auprès des pouvoirs publics / Appui au dialogue PCQVP – élus locaux
Organisation Ateliers SOL / Appui au plaidoyer collectif
Une plateforme nationale mobilise les OSC locales et renforce son plaidoyer pour suivre la mise en œuvre du Code
Les cadres juridiques nationaux et internationaux sont mis en application, et les miniers s'alignent
Le suivi local par les OSC alimente le plaidoyer national
Le secteur minier contribue plus directement au développement du pays, sous le contrôle des acteurs de la société civile
Les cadres légaux sont vulgarisés auprès des élus locaux et des citoyens
Un suivi des obligations légales est réalisé et ses résultats sont diffusés
Des études sont menées sur l'impact des activités minières
Des visions de long terme sont construites pour le développement des territoires
Les collectivités renforcent leur capacités de mobiliser de manière transparente les ressources minières
Collectivités, OSC et acteurs miniers se concertent autour de la construction de projets de territoire
Accompagnement du suivi
Mobilisation d'expertise
Organisation d'ateliers locaux

II - Les changements observés dans le secteur minier

1. Le projeg a profondément changé la nature et les rôles des OSC qu'il a soutenues

Les 4 études de cas sur lesquels s'appuie cette étude mettent en avant une série de collectifs d'organisations soutenues par le PROJEG (collectif Mines de Haute-Guinée, collectif ARSYF de Fria, collectif AVODEPPE de Tougué et PCQVP au niveau national). Nous observons des changements profonds des OSC membres de ces collectifs :

→ UNE SPÉCIALISATION NOUVELLE SUR L'ENJEU DES MINES

Au niveau local, nous notons qu'avant 2011, l'ADAPE de Kankan, l'ARSYF de Fria, l'AVODEPPE de Tougué, et HERE de Siguiri étaient toutes des associations assez généralistes, implantées dans des localités minières, mais sans lien étroit avec la question des mines. Ces OSC vont utiliser l'appui du PROJEG, pour se tourner vers la question de la gouvernance minière et développer une expertise reconnue dans ce domaine. Cette expertise leur permet d'endosser une triple fonction :

- Sensibiliser des acteurs locaux autour du Code Minier et des obligations minières.
- Suivre les Obligations Légales (SOL) des acteurs miniers (en lien avec PCQVP).
- Demander des comptes aux autorités locales sur l'utilisation des ressources et impulser la concertation sur l'orientation de ces ressources.

Cette spécialisation entraîne aussi pour elles un changement d'approche plus global. La plupart de ces associations n'ont pas mis de côté leurs thématiques d'intervention de départ (santé, environnement, éducation, etc.) ; le développement d'une expertise sur les mines est une manière d'aborder autrement les enjeux de développement local.

→ UNE ÉVOLUTION VERS UN RÔLE D'ANIMATEUR DE DYNAMIQUES LOCALES

Nous observons une tendance commune des OSC membres des collectifs à transformer leur rôle sur le territoire, en **passant du portage de projets propres, au portage de projets collectifs** plus complexes : devenant ainsi des catalyseurs de l'action de la société civile locale.

Les collectifs sont également perçus comme devenant progressivement les animateurs d'une dynamique locale de concertation. Ces collectifs prennent de plus en plus un rôle de « médiateur » vis-à-vis des autres acteurs locaux.

UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE D'ACTION PROGRESSIF DES COLLECTIFS

Pour la plupart des collectifs locaux observés, nous faisons le constat d'un changement d'échelle du niveau local **vers le niveau régional** dans leur fonction de mobilisation des OSC et d'animation du dialogue. Cette ambition régionale est intéressante, étant donnée la nécessité de diffuser plus largement l'expertise sur les mines dans chaque région. Elle pose toutefois la question du risque de dispersion de certains collectifs, à un moment clé de transformation de leur action.

D'un autre côté, au niveau national, PCQVP a pu entamer une ouverture importante vers les organisations locales. Celle-ci se matérialise par l'arrivée dans le membership et dans la gouvernance de PCQVP d'acteurs locaux, parmi lesquels AVODEPPE, CADIC, etc. Le projet « Suivi des Obligations Légales » (SOL) a permis de lier dans l'action PCQVP et les OSC locales, en coordonnant leurs contributions de suivi local et en organisant un plaidoyer national commun sur la base de ces contributions.

LE PROJEG A CONTRIBUÉ À TRANSFORMER LES OBJECTIFS ET LES MÉTIERS DE CES ASSOCIATIONS DE PLUSIEURS MANIÈRES

→ Il a pu renforcer leur capacité de spécialisation sur les mines en proposant des formations sur le Code Minier et les démarches de SOL ; et en proposant un soutien financier aux activités des collectifs dans le domaine minier.

→ En parallèle, il a pu renforcer leur rôle dans le portage de dynamiques collectives et leur changement d'échelle en favorisant leur mise en lien (au niveau des collectifs locaux, des Collèges Régionaux, de l'assemblée générale du programme), et en soutenant les activités de mobilisation et de concertation de chaque collectif (ex : soutien à la mobilisation des acteurs régionaux autour de l'orpaillage, à la mobilisation des acteurs locaux / régionaux / nationaux autour de Fria, etc.).

→ Enfin, le programme a pu contribuer à l'articulation des acteurs locaux et nationaux dans le secteur en poussant à l'ouverture de la gouvernance de PCQVP aux acteurs locaux, en provoquant la rencontre régulière de la Plate-forme et de ses membres locaux, et en mettant en place le projet SOL articulant action locale et nationale.

C'est la combinaison de ces différents types d'activités qui a permis la montée en compétences et la transformation du rôle des collectifs autour de la question minière.

2. Le PROJEG a contribué à une évolution (encore inégale) des relations et des représentations mutuelles entre acteurs-clés du secteur minier

→ UNE ÉVOLUTION IMPORTANTE DU LIEN AUX ACTEURS PUBLICS LOCAUX

Les changements de rôle des collectifs d'OSC soutenus par le PROJEG (plus experts, plus mobilisateurs, etc.), va leur permettre, dans certains cas, de contribuer à transformer les relations de redevabilité avec les pouvoirs publics locaux (Commune et Préfecture).

Exemple

À Tougué, le Collectif est parvenu par ses pratiques d'« audit social » et son travail de formation (notamment des élus), à améliorer la gestion des redevances et la gouvernance locale.

En Haute-Guinée ou à Tougué, on observe effectivement un renforcement de la transparence dans la gestion publique des redevances minières, qui passe même parfois par la destitution des équipes préfectorales ou municipales en place (comme cela pu être le cas à Tougué). Dans d'autres cas, comme à Fria, le collectif se trouve encore face à une résistance forte de la Préfecture, qui bloque sa capacité à contrôler la gestion des ressources minières ou à peser sur les décisions dans ce domaine.

Par ailleurs, on observe une participation forte des élus locaux et de l'administration déconcentrée aux espaces de concertation ouverts par les collectifs. Les Collèges « orpaillages » de Haute-Guinée, l'espace de dialogue autour de Fria Vision 2030, ou le cadre de concertation proposé par le collectif AVODEPPE à Tougué sont autant de dynamiques de concertation locale qui bénéficient d'une participation importante des pouvoirs publics locaux. Ces espaces donnent à ces acteurs publics locaux et aux Collectifs la possibilité d'explorer leurs complémentarités et de travailler sur des perspectives de long terme.

Exemple

Haute-Guinée – Chaque réunion du Collège « Orpaillage » a pu mobiliser un grand nombre d'acteurs publics locaux. Les restitutions locales qui les ont suivies ont quant à elles réunies environ 120 élus locaux/membres de l'administration, soit près d'un tiers des participants.

Une question reste de savoir comment assurer la reconnaissance de ces espaces et garantir la participation de tous les acteurs publics dans la concertation. Il s'agit également d'organiser l'articulation de ces espaces avec les autres cadres locaux de concertation (tels que les Comités Préfectoraux de Développement, encore souvent jugés inefficaces).

DES RELATIONS STABLES AVEC LES ACTEURS PUBLICS NATIONAUX

Les relations des acteurs nationaux de la société civile avec les pouvoirs publics concernant les mines évoluent fortement au début de la période. Deux événements contribuent à cela. D'une part, l'adhésion de la Guinée au Processus ITIE conduit à la création de PCQVP et à la participation de la société civile au comité de pilotage de l'ITIE. D'autre part, la révision du Code Minier, qui constitue une opportunité d'influence pour la société civile, qui s'en empare en grande partie grâce au PROJEG. Dans les années qui suivent, les relations se stabilisent et nous n'observons pas de gain majeur de position vis-à-vis des pouvoirs publics au cours de la période, notamment de la part de PCQVP, qui se trouve par ailleurs challengé par de nouveaux acteurs de la société civile. Cependant, récemment (octobre 2018), et suite à la présentation du rapport SOL aux pouvoirs publics, plusieurs institutions publiques ont proposé à PCQVP des collaborations portant sur différents sujets en lien avec l'application du Code Minier.

Dans la période 2008-2012, la société civile a été proche des positions du gouvernement en ce qui concerne le secteur minier : elle a notamment poussé pour que le gouvernement ait plus de contrôle sur le secteur, elle a soutenu les mesures de redistribution aux communautés, elle a accompagné la construction du dossier d'accréditation auprès de l'ITIE, etc. Entre 2013 et 2017, les relations avec les pouvoirs publics nationaux ne se sont pas durcies (peu d'opposition frontale), la société civile déplaçant une grande partie du combat au niveau des pratiques de terrain.

UN GRAND ABSENT DU DIALOGUE : LES COMPAGNIES MINIÈRES

Les difficultés d'accès des OSC aux sociétés minières sont une constante de la période. On ne note pas sur ce plan d'amélioration notable.

Au niveau national, les OSC nationales n'ont pas un accès établi avec les sièges des compagnies à Conakry. Notons que l'accès aux décideurs des compagnies minières est rendu difficile pour deux raisons : d'une part la complexité des montages entre entreprises impliquées dans le secteur, qui rend plus complexe pour les OSC de cibler les niveaux décisionnels les plus appropriés ; et d'autre part le fait que la Chambre des Mines se place comme interface des compagnies, pouvant créer un écran dans le dialogue difficile à dépasser.

Au niveau local, nous notons toutefois que dans le cadre du projet sur le Suivi des obligations légales des compagnies minières, les OSC locales ont obtenu les données qu'elles souhaitaient suivre auprès des sociétés minières visées. Ces sociétés cherchent en réalité à ce que le versement de leurs redevances locales soit publicisé auprès des citoyens, et les OSC apparaissent comme des relais utiles dans ce domaine. Le projet SOL a donc permis de rapprocher les OSC locales des sociétés minières autour de cet intérêt commun à la transparence.

UN CHANGEMENT ENCORE FRAGILE DU REGARD DES POPULATIONS SUR LE SECTEUR

Au niveau national, les représentations semblent relativement figées, notamment dans les zones urbaines, loin des activités minières. L'idée que « c'est une affaire entre les compagnies internationales et le gouvernement ; il n'y a rien pour nous » domine. Les trois études de cas locales illustrent cette difficulté à inscrire les événements locaux du secteur minier dans une problématique nationale. Les OSC nationales (PCQVP et autres) semblent d'ailleurs avoir des stratégies d'influence qui nécessitent peu de mobilisation et de soutien populaire, étant davantage basées sur un dialogue de type *insider* avec les pouvoirs publics et la participation dans les espaces multi-acteurs (le Comité de Pilotage de l'ITIE notamment). Ce choix stratégique est très lisible par exemple dans l'approche de plaidoyer portée par PCQVP.

Au niveau local en revanche, dans les collectivités minières observées, nous notons une évolution du regard des populations :

- La plus grande transparence des ressources minières tend à affaiblir le mythe du bienfaiteur. Elle s'accompagne de l'idée de plus en plus forte que les miniers et les orpailleurs ont des responsabilités dans le développement local (le cadre institutionnel favorise d'ailleurs cette évolution avec la mise en place du FODEL/CDL).
- La perception d'une dépendance aux mines reste très forte dans les esprits. Le travail des collectifs entame toutefois cette représentation. C'est en particulier le cas avec l'action du collectif ARSYF à Fria, qui a cherché à organiser la réflexion collective autour des alternatives à l'usine.

LE PROJEG A CONTRIBUÉ À L'ÉVOLUTION DES RELATIONS DES OSC AVEC LES ACTEURS-CLÉS DU SECTEUR DES MINES, DE PLUSIEURS MANIÈRES

→ Dans le lien aux acteurs publics locaux, le PROJEG a soutenu les espaces de concertation entre OSC et acteurs publics locaux, et a pu accompagner certaines étapes de la dynamique de dialogue local, comme dans le cas de Fria.

→ Dans le lien avec les pouvoirs publics nationaux, le PROJEG a joué un rôle central

Exemple

Fria – Le PROJEG a incité le Collectif à élargir sa démarche de construction d'une « Vision Fria 2030 » en intégrant les pouvoirs publics locaux. Cette démarche aboutit à la formalisation d'un Comité de Pilotage commun, intégrant la préfecture et des élus locaux.

durant le processus de révision du Code Minier, permettant de favoriser l'établissement des liens entre PCQVP et les pouvoirs publics. Par la suite, le PROJEG s'est fortement lié au processus de décentralisation, en lien notamment avec le MATD et le PACV. Le PROJEG et ses partenaires ont été moins proches du Ministère des Mines que du Ministère de la Décentralisation et de l'Administration Territoriale. Le MATD a un ancrage local fort et a des programmes (type PACV) qui permettent une ouverture à la société civile plus importante. Stratégiquement, il aurait pu être utile de chercher à équilibrer un peu plus les relations avec ces deux ministères.

→ Dans le lien aux acteurs miniers, nous l'avons évoqué, le programme SOL financé par le PROJEG a permis de rapprocher les OSC locales des sociétés minières autour d'un intérêt commun à la transparence. En revanche, au niveau national, l'accès aux sociétés minières ne semble pas avoir fait partie des demandes d'appui de PCQVP, et peu d'actions ont donc été

3. Le PROJEG a contribué à l'évolution de certaines normes et pratiques de gouvernance dans le secteur, mais ces évolutions restent à consolider

Pour appréhender concrètement l'évolution des normes et pratiques auxquelles a pu contribuer le PROJEG, nous proposons de mettre en avant trois exemples d'avancées à trois niveaux différents :

- Une évolution du cadre juridique national, avec la réforme du Code Minier.
- Une évolution des normes d'un secteur au niveau régional, avec la déclaration de Kankan dans le domaine de l'orpaillage.
- Une évolution des règles et pratiques de gouvernance locale avec l'exemple des changements dans les règles fiscales et les pratiques budgétaires locales à Tougué.

→ LA RÉFORME DU CODE MINIER : UN CHANGEMENT DE CADRE STRUCTURANT

Parmi les améliorations que comporte le nouveau Code Minier, notons le renforcement de la transparence (diffusion publique des contrats miniers), la meilleure prise en compte du développement local, et des enjeux environnementaux, et une répartition des taxes plus favorable aux communautés. Notons également la mise en place de deux instruments financiers, un local, le Fonds de Développement Économique

Local (FODEL) et un national, le Fonds National de Développement des Collectivités Locales (FNDL) avec son agence d'exécution, l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales (ANAFIC).

La mise en place de ce nouveau Code Minier sert de **support central pour les OSC**, et structure notamment l'action des OSC locales, qui travaillent sur la vulgarisation du Code, le suivi des obligations légales issues du Code, etc. Notons toutefois qu'au niveau national, le Code Minier ne joue pas exactement le même rôle que l'ITIE pour les OSC. Après avoir été très structurant au niveau national lors de sa phase de conception (2010-2011) ; son rôle s'affaiblit du fait notamment de l'absence d'un organe (comité interministériel ; commission ; etc.) donnant aux OSC un agenda régulier.

Le PROJEG a fait le choix du Code Minier comme fil conducteur ; tout d'abord en favorisant l'implication de la société civile dans la révision du Code Minier en 2011, puis en travaillant sur l'accélération de sa mise en œuvre notamment au niveau local. C'est comme cela qu'il faut comprendre les efforts pour monter un plaidoyer basé sur les conclusions des activités SOL.

Cette logique a été payante du fait du pouvoir incantatoire du Code, mais elle ne prend sans doute pas suffisamment en compte le fait que les pouvoirs publics guinéens semblent plus sensibles à leur image internationale (rapport ITIE, rapport NRGI) qu'à l'application du Code dans le pays.

LA DÉCLARATION DE KANKAN : UN CHANGEMENT DE NORMES MARQUÉ PAR LA SÉCURISATION, L'AUTOCONTRÔLE ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS

La « Déclaration de Kankan » est le résultat des efforts du PROJEG et du collectif Mines de Haute-Guinée pour formaliser la contribution des orpailleurs au développement local. La déclaration implique les acteurs locaux traditionnels de l'orpaillage qui propose une contribution « volontaire » au développement local. Ces engagements ont été collectivement signés par 85 participants (orpailleurs, élus locaux, sages, représentants de l'administration et OSC) ; puis ont été suivis par la signature de conventions plus spécifiques au sein de 42 communes rurales d'orpaillage de la région (191 conventions déjà signées en février 2018).

La Déclaration de Kankan est assurément une avancée importante des règles et des pratiques de contributions des orpailleurs. Elle permet concrètement d'apporter

des ressources financières nouvelles dans les communes de la région, par ailleurs appuyées par le PACV. Elle tend également à modifier les relations de redevabilité : en tant que donateurs, les orpailleurs ont un droit de regard sur les modalités de versements et sur l'utilisation de cette nouvelle ressource par la commune.

L'une des fragilités de ce changement tient encore aujourd'hui à la place des acteurs publics dans le processus, notamment des Préfectures et du ministère des Mines, pour l'instant absents de la dynamique. Par ailleurs, le nouveau cadre normatif construit à Kankan reste encore relativement flou sur le montant des contributions à reverser, la base sur laquelle calculer des contributions étant difficile à identifier.

Le PROJEG a directement contribué à ce changement de normes et de pratiques dans le secteur de l'orpaillage. Il a d'ailleurs accompagné une stratégie d'influence classique : avec une phase de mise à l'agenda de l'enjeu au sein du Collège Régional, une phase de matérialisation de l'engagement collectif sous la forme de la Déclaration de Kankan, puis une phase de suivi de l'application du texte avec la mise en place de comités locaux ad hoc. Le PROJEG a appuyé de manière consistante cette « campagne » en faveur d'une contribution des revenus de l'orpaillage au développement local.

LE CAS DE TOUGUÉ : UN EXEMPLE D'ÉVOLUTION LOCALE DES RÈGLES, DES PROCÉDURES ET DES PRATIQUES DE GOUVERNANCE

À travers le cas de Tougué, on observe une évolution des pratiques et des règles qui président à la gestion des redevances minières sous l'effet de la pression des collectifs soutenus par le PROJEG. Obligation est faite désormais aux directions techniques de la Préfecture de reverser aux collectivités locales les redevances minières collectées auprès des sociétés ; et les comptes communaux sont rendus publics et âprement discutés au conseil communal. En parallèle, le collectif tient ses propres comptes afin de vérifier l'exactitude des ressources fiscales versées à la commune ainsi que leur usage. Les règles n'ont pas fondamentalement changé sur le plan juridique ; la nouveauté tient à ce qu'elles sont désormais appliquées avec plus de rigueur et de transparence, sous l'effet d'un contrôle citoyen plus strict et vigilant. Ce sont les « normes pratiques »[2] et les rapports de pouvoirs qui ont évolué grâce à l'action menée par les collectifs soutenus par le PROJEG.

2. Pour reprendre la notion de Jean-Pierre Olivier de Sardan, « À la recherche des normes pratiques de la gouvernance pratique en Afrique », APP Discussion Paper, n° 5, Décembre 2008 (http://www.institutions-africa.org/filestream/20090109-discussion-paper-5-la-recherche-des-norms-pratiques-de-la-gouvernance-r-elle-en-afrique-jean-pierre-olivier-de-sardan-d-c-2008)

III - Défis et perspectives

Nous l'avons noté, sous la pression des collectifs soutenus par le PROJEG, une plus grande redevabilité financière est en voie de s'imposer dans la gouvernance locale des ressources, au sein des collectivités concernées. Cette évolution est liée à plusieurs types d'actions identifiées dans cette étude : la sensibilisation des populations à l'enjeu des ressources minières ; le suivi des obligations légales des compagnies minières ; la demande de comptes aux pouvoirs publics locaux, etc.

Pour autant, les collectifs demeurent aujourd'hui face à plusieurs défis :

→ LE DÉFI D'UNE ARTICULATION DES DYNAMIQUES LOCALES ET NATIONALES

La mise en œuvre du Code Minier a conduit à une dynamique de « localisation » des luttes citoyennes, en particulier pour le suivi des obligations légales des compagnies minières. Cette dynamique locale a d'évidentes vertus sociales et politiques, mais elle se heurte aussi dans certains cas à un « plafond de verre » qui nécessiterait un relais stratégique plus vigoureux à l'échelon national. Cette articulation local/régional/national reste difficile à mettre en place, mais elle progresse :

- L'échelon régional des Collèges soutenus par le PROJEG a constitué une échelle importante de coordination et de mobilisation, comme le prouve notamment l'expérience de la Haute-Guinée.
- Par ailleurs, cette articulation se traduit aujourd'hui par la mise en place de la stratégie SOL qui permet aux dynamiques locales de nourrir le plaidoyer national.

La question aujourd'hui est celle de l'existence d'acteurs capables d'animer cette articulation des différentes échelles dans la durée. Nous l'avons noté, la plateforme PCQVP est progressivement devenue plus équilibrée entre le niveau national et local (grâce notamment à l'appui du PROJEG), mais son approche demeure encore relativement descendante. L'évolution de PCQVP est donc encore à poursuivre pour qu'elle puisse s'installer dans l'animation et la valorisation de son réseau de membres locaux dans la durée.

Parmi les enjeux nationaux qui pourront fédérer l'action des collectifs, notons celui de l'alignement sur le Code Minier. Le Code Minier actuel reste finalement peu appliqué concrètement, car nombre de compagnies sont encore régies par d'autres dispositions légales ou réussissent à y déroger. Le grand défi des années à venir (rappelé récemment par le Président Condé) consiste donc à ce que toutes les sociétés d'exploration et d'exploitation s'alignent sur le Code. Les collectifs réunis au niveau national auront intérêt à faire de ce défi un enjeu commun et prioritaire de plaidoyer.

LE DÉFI DU RENFORCEMENT DES ACTEURS PUBLICS LOCAUX

La démarche globale du PROJEG sur le secteur minier fait le pari de la capacité des collectivités à devenir des acteurs efficaces du développement local. Le PROJEG ne pousse pas à augmenter les ressources des miniers directement vers la société civile, mais bien à renforcer les élus locaux et à prendre part aux débats avec eux sur la gestion des ressources minières. Cela implique une confiance dans la capacité future de ces élus. La difficulté aujourd'hui reste, d'une part, la faiblesse des acteurs publics locaux et, d'autre part, le type de relations entretenues au niveau local entre Préfecture, Mairie et acteurs miniers, qui rendent difficile une progression sur la gestion partagée des ressources locales.

Les collectifs ont donc aujourd'hui pour défi d'accompagner les nouvelles équipes municipales dans le renforcement de leurs capacités à prendre en charge cet enjeu de transparence des ressources minières, et de maintenir avec elles la relation de redevabilité qui a commencé à s'installer.

LE DÉFI DU POSITIONNEMENT DES COLLECTIFS FACE AUX POUVOIRS PUBLICS

Depuis le début de son action dans le domaine de la gouvernance minière, le PROJEG a soutenu les acteurs de la société civile engagés dans une approche participative multi-acteurs, fondée sur l'acquisition et la diffusion d'une expertise sur le cadre normatif du secteur minier et une démarche de concertation avec les pouvoirs publics. Comme l'étude d'impact l'a montré, cette démarche d'expertise a porté ses fruits et produit des changements importants vis-à-vis des pouvoirs publics locaux.

Pour autant, le défi pour les collectifs est de parvenir à articuler plusieurs rôles, assez différents : d'un côté, un rôle de contre-pouvoir (pression sur les pouvoirs publics en faveur de la transparence et la redevabilité) ; et de l'autre, un possible rôle de contribution indirecte au recouvrement des recettes publiques qui est normalement dévolue à l'État et aux collectivités locales, ou un rôle de médiation visant à éviter les troubles et à favoriser la quiétude sociale par la concertation multi-acteurs.

Ces rôles ne sont pas nécessairement incompatibles, mais ils questionnent la capacité des collectifs à assumer une action plus contestataire, tout en préservant leur capital de confiance fondé précisément sur leur position d'intermédiaire et parfois de « sapeurs-pompiers » locaux.

Enfin, notons que les collectifs ont cherché souvent à jouer un rôle politique au niveau local.

À Fria et en Haute Guinée par exemple, plusieurs de leurs membres se présentent sur une liste indépendante aux élections locales de 2018, et remportent d'ailleurs quelques sièges de conseillers au sein des communes concernées. Cet engagement dans la politique locale pose des questions stratégiques importantes :

- D'un côté, la présence de conseillers municipaux issus de ces OSC est un moyen d'influencer « de l'intérieur » les orientations de la collectivité, et de mieux contrôler la gestion des ressources.
- D'un autre côté, cette implication politique peut s'accompagner d'un risque pour la légitimité du Collectif, et d'une possible confusion des genres perçue par les autres acteurs locaux. Le PROJEG a d'ailleurs cherché à prendre en compte cette question dans plusieurs de ses débats internes et a fixé une série de règles communes dans ce domaine.

Conclusion

La présente étude a permis de mettre en avant plusieurs avancées importantes auxquelles le programme a contribué. Ces avancées concernent à la fois l'évolution du rôle de OSC qu'il a soutenues (plus expertes, plus reconnues, etc.), l'évolution des relations de ces OSC avec les autres acteurs du secteur minier, notamment les acteurs publics locaux (redevabilité et concertation accrue au niveau local), et l'évolution des normes et des pratiques qui découlent de cette gouvernance nouvelle du secteur.

Au cours du temps, il est intéressant de noter de quelle manière le PROJEG a adapté sa stratégie d'intervention sur les Mines : il est passé de l'accompagnement d'une mobilisation nationale autour d'un cadre normatif (la révision du Code Minier), à l'accompagnement d'une mobilisation largement locales autour de la mise en œuvre du Code (avec l'action des collectifs locaux et le suivi des redevances) puis à la remontée du local vers le national aujourd'hui (à travers l'initiative SOL et le plaidoyer national en faveur de l'application du Code Minier orchestré par PCQVP). Tout au long de cette dynamique, le Code Minier a été le fil rouge de l'intervention du PROJEG dans le secteur minier.

Sur le plan prospectif, nous l'avons vu, les collectifs accompagnés par le PROJEG font maintenant face à trois grands défis :

- Le défi de pérenniser les dynamiques qu'ils sont parvenus à installer : en consolidant les dispositifs installés (Fria 2030, Comité de suivi des contributions des orpailleurs, etc.) et en accompagnement les nouvelles équipes municipales qui s'installent actuellement, pour soutenir ces dispositifs.
- Le défi de construire une stratégie d'influence collective en faveur de la gouvernance minière, en misant sur PCQVP, pour sortir des luttes localisées et faire émerger un enjeu national autour des mines.
- Le défi d'inscrire les collectifs dans la durée, en maintenant leur unité d'action, en garantissant leur gouvernance ouverte et en renforçant leur capacité collective à porter une vision commune de long terme.

Index

ADAPE	Association pour le Développement Agricole et la Protection de l'Environnement
AGT	Association Guinéenne pour la Transparence
AISCHA	Programme Appui aux Initiatives de la Société Civile pour des Capacités Humaines Accrues
AMSP	Association Mines Sans Pauvreté
ANAFIC	Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales
ARSYF	Association des Ressortissants et Sympathisants de Fria
AVODEPPE	Association des Volontaires pour le Développement Participatif et la Protection de l'Environnement
CADIC	Centre d'Action pour le Développement d'Initiatives Communautaires
CDL	Contribution au Développement Local
CECIDE	Centre du Commerce International pour le Développement
FNDL	Fonds National de Développement des Collectivités
FODEL	Fonds de Développement Economique Local
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (agence de coopération internationale allemande pour le développement)
ITIE	Initiative de Transparence des Industries Extractives
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
NRGI	Natural Resource Governance Institute
OSC	Organisation de la Société Civile
OSIWA	Open Society Initiative for West Africa
PACV	Programme d'Appui aux Communautés Villageoises
PASOC	Programme d'Appui à la Société Civile
PCPA	Programme Concerté Pluri Acteurs
PCQVP	Publiez Ce Que Vous Payez
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PROJEG :	Programme concerté de Renforcement des Organisations de la société civile et de la Jeunesse Guinéennes
SOL :	Suivi des Obligations Légales des compagnies minières

Auteurs :
Martin Vielajus
Jean-Martial Bonis Charancle
Delphine Arnould
Richard Banégas

Graphisme :
ateliermarteil.com

Photo de couverture :
©Noël-Étienne Gnimassou

Avec l'accompagnement du F3E

Evaluer • Echanger • Eclairer

Imprimé en novembre 2019

Avec le soutien de

Aide et Action

L'Education change le monde

AFD

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'EUROPE ET DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES