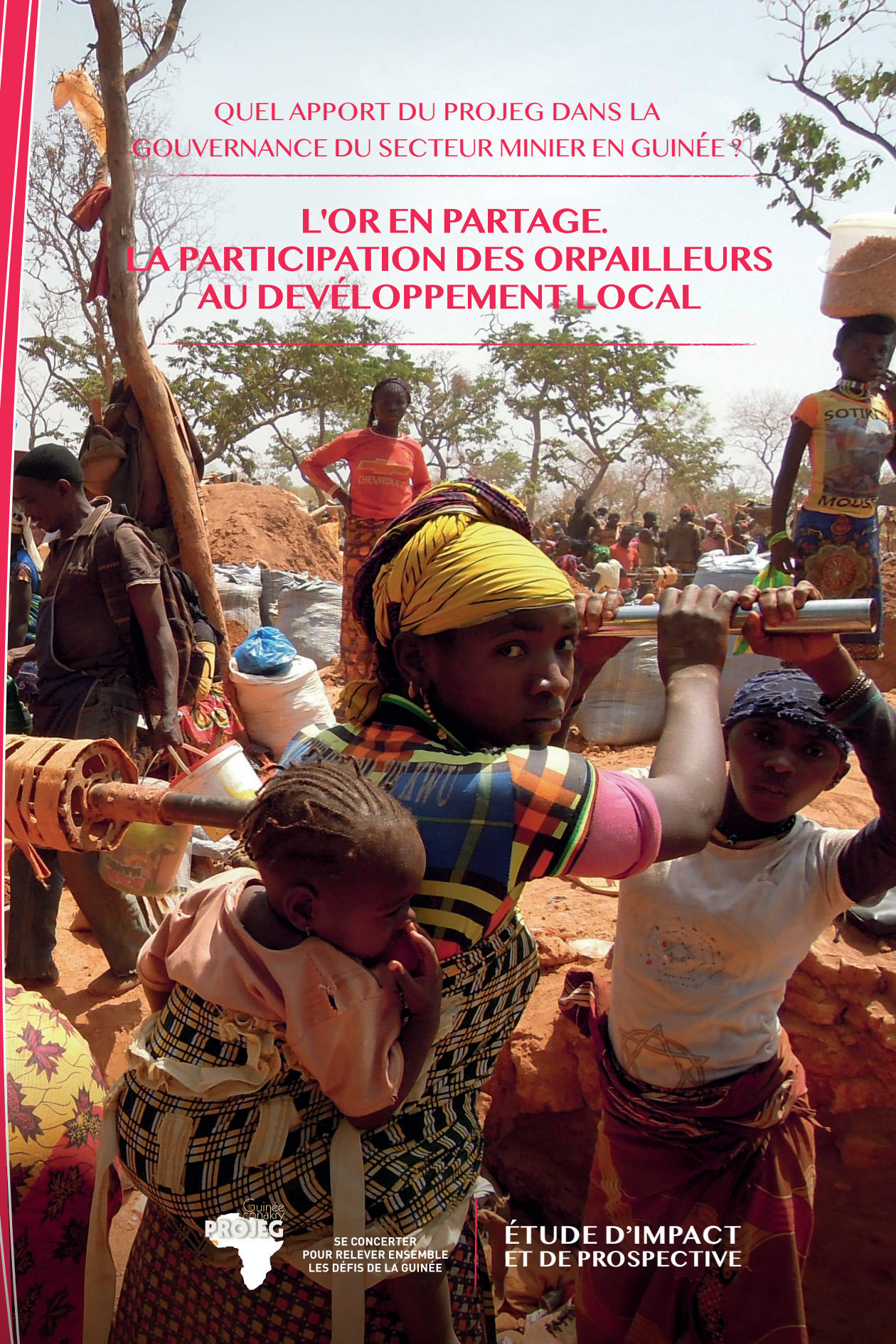
QUEL APPORT DU PROJEG DANS LA GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER EN GUINÉE ?

# L'OR EN PARTAGE. LA PARTICIPATION DES ORPAILLEURS AU DEVÉLOPPEMENT LOCAL



Guinée Conakry PROJEG

SE CONCERTER
POUR RELEVER ENSEMBLE
LES DÉFIS DE LA GUINÉE

ÉTUDE D'IMPACT
ET DE PROSPECTIVE

# Table des matières


4 **INTRODUCTION**

5 **I – CONTEXTE GÉNÉRAL**

11 **II – L'ACTION DU COMITÉ TECHNIQUE / COLLECTIF MINES DE KANKAN-HAUTE GUINÉE**

**III – LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS OBSERVÉS**

18 1. Un collectif mines voit le jour en Haute-Guinée et se renforce

18 Les quatre OSC ont pris conscience du potentiel économique de l'orpaillage en terme de développement local

19 Les quatre OSC et le collectif Mines ont gagné en expertise et en compétences

20 Les quatre OSC développent leur visibilité et leur reconnaissance, en se constituant en comité technique puis en collectif Mines

22 Les OSC construisent une unité d'action progressive (qui reste à éprouver)

25 2. Une chaîne de changements liés à la déclaration de Kankan

25 Une mobilisation des acteurs du territoire sans précédent sur l'orpaillage

27 De nouveaux engagements collectifs

29 L'émergence de nouvelles pratiques financières

33 Un dispositif qui bouscule les relations de redevabilité et de légitimité

**IV – PERSPECTIVES POUR LES ANNÉES À VENIR**

36 1. Ce qu'il faut preserver ou consolider

39 2. Ce qu'il faut explorer ou élargir

41 3. Aller plus loin avec les pouvoirs publics

42 **INDEX**

# Introduction

Cette étude de cas est présentée dans le cadre de l'étude d'impact et de prospective menée pour le PROJEG[1] en 2018. L'étude est composée dans sa globalité de quatre études de cas liées à différentes initiatives soutenues par le PROJEG dans le secteur minier et une note transversale reprenant les enseignements croisés de ces différentes initiatives.

Un reportage vidéo d'une dizaine de minutes « L'or en partage : La participation des orpailleurs au développement local » est associé à cette étude de cas. Vous pouvez le visionner à l'adresse suivante : https://bit.ly/2X9R0eR

1. Le PROJEG (Programme concerté de Renforcement des capacités des Organisations de la société civile et de la Jeunesse Guinéennes) est un Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA). De 2008 à 2019, il a rassemblé plus de 150 organisations de nature diverse (syndicats, associations de femmes, de jeunes, défenseurs des droits de l'Homme, ONG internationales, plateformes, etc.) des sociétés civiles française et guinéenne, afin qu'elles contribuent à la consolidation de la démocratie et de la paix pour favoriser le débat et la mise en œuvre efficace des politiques publiques.

# I – Contexte général

**L'orpaillage, une pratique traditionnelle en mutation**

La pratique de l'orpaillage traditionnelle (exploitation non mécanisée des gisements et placers aurifères) est observée dès le 9ème siècle en Haute Guinée, plus particulièrement dans le Bouré et le Séké[2]. Au 12ème siècle, sous l'Empire Mandingue, l'exploitation artisanale de l'or était saisonnière et constituait une économie de rente, pour les clans du lignage central des villages, complémentaire des activités agricoles.

Ces 30 dernières années, plusieurs événements ont fortement transformé et intensifié la pratique de l'orpaillage et son impact dans les territoires :

- les pics des prix de l'or dans les années 80, puis à partir de 2008 et de nouveau en 2011 ;
- l'accès à de nouvelles technologies de production, notamment le développement des détecteurs d'or.

Les conséquences sont multiples :

- Des périodes d'exploitation qui sont devenues quasi permanentes ;
- Un nombre de sites et de puits en leur sein qui a explosé, augmentant ainsi fortement les accidents et engendrant de lourdes dégradations de l'environnement ;
- Une arrivée massive de nouveaux orpailleurs considérés dorénavant comme des travailleurs, dont le profil se diversifie (notamment des jeunes venant de la sous-région, des femmes et des enfants) ;
- Un phénomène de mobilité des orpailleurs, qui s'est développé entre les sites et entre les pays de la sous-région[3] ;
- Des campements miniers temporaires qui se sont multipliés ;
- Des signes d'urbanisation importants dans les villages d'orpaillage adjacents.

Le nombre de personnes impliquées dans l'orpaillage est difficile à mesurer, mais il se serait multiplié au moins par 5 en 30 ans.

Aujourd'hui, en Haute Guinée, l'orpaillage couvre cinq préfectures (Dinguiraye, Kankan, Kouroussa, Mandiana et Siguiri). Cette étude de cas concerne 35 % des villages d'orpaillage de cette zone, soit 394 villages (dont 260 dans la préfecture de Siguiri).

Cette pratique traditionnelle cohabite avec une exploitation industrielle en pleine expansion (soutenue et favorisée par l'État) menée par la SAG (Société Anglo Gold Ashanti de Guinée) et de la SMD (Société Minière de Dinguiraye). L'exportation de l'or issu de l'extraction traditionnelle représentait en 2016 plus de la moitié des exportations de l'or industriel (18 tonnes pour ce dernier soit 612 millions de dollars et 11,8 tonnes soit 395 millions de dollars pour l'orpaillage)[4].

2. Préfecture de Siguiri.
3. Cette question fait l'objet de nombreux travaux d'anthropologues, notamment concernant la Guinée ceux de Matthieu Bolay et d'Anna Dessertine.
4. Ministère des Mines et le Bureau National d'Expertise (BNE), source rapportée par Chérif Diallo dans son étude des textes légaux régissant l'orpaillage en Guinée.

## *QUELQUES ACTEURS CLEFS DE L'ORPAILLAGE :*

**Le Douti :** propriétaire de la terre. Selon le droit coutumier, la terre appartient d'abord au lignage fondateur du village. Aucune terre n'est considérée comme n'appartenant à personne. « Tout le monde sait que l'État est propriétaire, mais personne ne pense qu'on peut les expulser ». La question foncière est au cœur de beaucoup de conflits avec les sociétés minières et l'État qui peine à imposer l'acquisition de titres de propriété.

**Le Damantigui :** aujourd'hui considéré comme le concessionnaire du site. Traditionnellement il est le « maître de l'or » ; « il prend le contrôle des mines d'or relatif aux terroirs des clans fondateurs d'un village, décide où un nouveau site doit être installé, comment les travaux doivent être organisés, et exécute des rites. Le pouvoir effectif et l'accès à cette fonction diffèrent d'un village à l'autre[5] ».

**Le Kaladianti :** « détenteur du bois long » en Malinké, ils sont les spécialistes de l'extraction du minerai au fond des puits. Ils font également office de secouristes en cas d'éboulement. Selon un représentant de la Croix Rouge : « en 1980 et avant, un seul descendait dans le puits, le Kaladianti coupait la zone déminéralisée, aujourd'hui, ils descendent en masse dans un seul puits : 1 à 20 personnes, ils peuvent avoir des conflits à l'intérieur, il y a un nom à ce système-là : une « tour classé », ça se pratique dans la préfecture de Mandiana ».

**Les Tombolomas :** « Avant la nouvelle ruée, les tonbolomaw opéraient plutôt comme une organisation de défense du village contre les voleurs et ils géraient les campagnes d'or annuelles[6] ». Ils constituent aujourd'hui une institution villageoise qui régit toutes les affaires relatives à l'extraction de l'or et à la vie dans les camps d'orpailleurs. Ils définissent les règles d'accès et d'exploitation avec les Damantiguis, distribuent les puits d'une mine aux orpailleurs, veillent au respect des règles de creusage, règlent les différends, sanctionnent la plupart des infractions à leur loi, recouvrent les taxes et veillent à la sécurité.[7] Ils tiennent des assemblées régulières et élisent un chef. Ils sont les interlocuteurs auprès des administrations (Environnement, Mines, Impôts), des communes rurales et du district.

→ **Les Tombolomas constituent les acteurs clefs de cette étude** qui se focalise sur les taxes récoltées par ces derniers. La question de la commercialisation de l'or effectuée par des balanciers et des collecteurs (qui vendent l'or aux comptoirs d'achat, seuls autorisés à l'exporter) n'est pas concernée.

5. Tilo GRÄTZ, « Les frontières de l'orpaillage en Afrique occidentale », Autrepart 2004/2 (n° 30), p. 140.
6. Ibid., p. 141
7. Ces taxes ne sont pas codifiées par l'État mais elles s'opèrent sur des services proposés sur les sites d'orpaillage.

**Un secteur controversé mais des atouts économiques indéniables**

Pratique séculaire, l'orpaillage traditionnel s'inscrit dans une logique d'autogestion. Il relève d'un système très organisé et totalement informel qui a pu perdurer jusqu'à ce que le boom des chercheurs d'or ne le confronte nécessairement à un certain nombre de conflits. Des conflits à la croisée des questions foncières, environnementales, agricoles et sécuritaires. Les règles traditionnelles de l'orpaillage, de la production et de la commercialisation, n'ont eu de cesse de s'adapter, au point que certains acteurs rencontrés estiment que cette pratique est de plus en plus incontrôlable. Le rôle des Tombolomas est très certainement de plus en plus important dans ce contexte.

Le boom de l'orpaillage s'est également accompagné d'une augmentation des revenus, parfois très conséquente, d'un certain nombre de chercheurs d'or qui ont investi dans leur localité.

Concernant les taxes collectées par les Tombolomas, aucune donnée n'existe quant à leurs montants exacts, mais on peut supposer qu'ils ont augmenté proportionnellement à l'activité. Il existe sur les sites une fiscalité traditionnelle pour l'attribution des puits, l'utilisation de petit matériel, la présence de commerçants, etc… très majoritairement destinée aux Tombolomas, mais également à la commune et au district, à l'administration déconcentrée de l'environnement et des mines.

> *« Les orpailleurs représentent des piliers économiques de la préfecture : tous les immeubles ont été financés par les orpailleurs, les lycées, la grande mosquée, etc. Ils sont les plus riches, les plus gros investisseurs également dans l'agriculture. Ceux qui vendent en fin de chaine de l'or, avaient même des équipes avec des détecteurs. »*
>
> Un représentant d'une OSC de Siguiri

Plusieurs explications nous ont été données quant à l'utilisation des taxes perçues par les Tombolomas. La plus récurrente consisterait à les répartir entre le Damantigui, le sage du village et les travailleurs du site. Cette ressource financière donne également lieu à des investissements individuels.

L'orpaillage constitue ainsi une ressource financière informelle importante pour les populations qui contribue au développement des territoires, mais qui échappe au contrôle de l'administration minière et à la fiscalité locale. Cette question est cruciale, elle est au fondement de l'expérience analysée par cette étude. **Comment mettre en place un dispositif qui permette de passer d'un investissement individuel à une dotation au budget de la commune respectant les politiques et les dispositifs publics en matière de développement local ?**

**Une volonté de l'État de formaliser le secteur…**

Les liens entre orpaillage et État sont complexes, dans un contexte où les dégâts environnementaux, sociaux et sanitaires liés à son intensification ne peuvent être occultés par les pouvoirs publics. D'une part, l'exploitation artisanale de l'or est encore très peu encadrée et échappe totalement au contrôle de l'administration minière. D'autre part, l'État reconnaît cette pratique et cherche actuellement à la formaliser.

> *« Le Gouvernement semble être conscient de la nécessité d'organiser cette activité, mais les défis sont nombreux, notamment, l'inventaire des sites d'orpaillage et des orpailleurs, la délimitation des zones dédiées à l'orpaillage, le manque de moyens financiers pour assurer cet encadrement, la cohabitation entre orpailleurs et sociétés minières, etc. »*
>
> Chérif Diallo, consultant

**3 codes régissent l'orpaillage** : principalement le Code minier, mais également le Code de l'environnement (pollution et produits chimiques nocifs) et le Code des eaux et forêt (autorisation de coupe d'arbres ou de défrichement). Le Code minier de 2011, révisé en 2013, réglemente l'exploitation artisanale de l'or en termes de superficie, d'autorisation d'exploitation et de titres miniers, de commercialisation et de réhabilitation des sites. Il en accorde le droit exclusivement aux nationaux regroupés au sein d'organisations patronales dénommées « Coordination Nationale des diamantaires et orpailleurs de Guinée » (CONADOG) et « Association des Groupes des Orpailleurs de Guinée » (AGOG).

Du côté des orpailleurs traditionnels et des populations, les réglementations qui existent sont très peu connues et ils estiment que leurs préoccupations ne sont pas suffisamment prises en compte.

Au-delà de ces codes, la volonté de l'État de formaliser et légaliser le secteur se décline actuellement par :

- **Des initiatives de concertation :**
  - Un espace d'échanges entre les représentants de l'administration minière, les autorités locales et les Tombolomas, appelé « Forum des orpailleurs ».
  - Une table ronde (en février 2017) sur le secteur minier, avec le Forum Économique Mondial (WEF), inspirée du modèle de l'Initiative pour le Développement Minier Responsable (RMDI) impliquant les communautés, les acteurs privés et l'État.
- **La création d'un service technique d'encadrement** de l'orpaillage dans les cinq préfectures concernées.
- **La parcellisation :** des zones réservées à l'orpaillage appelées « couloirs d'orpaillage » sont déjà identifiées sur des permis rétrocédés, des autorisations d'exploitation sont également délivrées conformément aux dispositions du code minier.
- **Un programme d'appui à la gouvernance du secteur minier** (le PAGSEM) qui comprend une étude diagnostique de l'exploitation artisanale de l'or et des formations des fonctionnaires de l'administration minière.

**...et une mise en œuvre de la décentralisation qui ouvre de nouvelles perspectives**

En tant que pratique locale conséquente économiquement, l'orpaillage est intimement lié au processus de décentralisation que connaît la Guinée depuis 1985[8]. En effet, les 14 nouvelles compétences qui ont été transférées aux communes en 2017 les amènent à devoir gérer les enjeux liés aux impacts sociaux et environnementaux de l'exploitation artisanale et industrielle de l'or.

Cependant, les communes n'ont pas les moyens financiers de ces nouvelles compétences :

- Les dotations de l'État se résument bien souvent à la rémunération du secrétaire général et du receveur (excepté pour les communes rurales bénéficiant du PACV (Programme d'Appui aux Communautés Villageoises)[9] qui ont désormais une ressource humaine supplémentaire, un agent dédié au développement local).
- La fiscalité locale, ressource très largement majoritaire pour les communes, a un taux de recouvrement extrêmement bas.
- L'abolition de l'impôt de capitation par Alpha Condé, n'a pas donné lieu à des ressources compensatoires.

Dans ce contexte d'incompatibilité entre compétences transférées et ressources disponibles, de nouvelles perspectives de financements se dessinent aujourd'hui, avec la création de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales (ANAFIC). En voulant centraliser les ressources minières pour les répartir entre toutes les communes via le Fonds National pour le Développement Local (FNDL), l'État voit une solution pour donner aux communes les moyens de mettre en œuvre les compétences décentralisées. Il fait le choix de la centralisation de ces ressources pour une redistribution qui se veut équitable. Ce choix ne fait pas l'unanimité, beaucoup voyant là un risque de déperdition d'une partie des ressources collectées.

La participation des populations et de la société civile locale est prévue dans les dispositifs de planification du développement des communes : le Plan de Développement Local (PDL) et le Programme Annuel d'Investissement (PAI). Ces deux instruments servent de cadre de référence pour le processus développé par le PROJEG de participation des Tombolomas au budget de leur commune rurale.

Par ailleurs, plusieurs programmes d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation ont permis de développer une forte culture participative de gouvernance locale, notamment le PACV et le PDLG (Programme de Développement Local en Guinée).

8. Pour plus de détails sur le processus de décentralisation en Guinée, voir la partie contexte de la note transversale.

9. Le PACV est porté par le MATD (Ministère à l'Aménagement du Territoire et du Développement) et soutenu par la Banque Mondiale, le FIDA et l'AFD de 2000 à 2018. Il a pour objectif de renforcer la gouvernance locale auprès des 304 communes rurales de la Guinée. Il a financé la réalisation d'infrastructures de base, développé des outils de planification du développement local, travaillé sur la formation des administrations locales et accompagné les réformes de la décentralisation. Durant sa dernière phase en cours (2015-2018), le PACV cherche à pérenniser ses acquis par la mise en place d'un dispositif de financement et d'accompagnement technique des collectivités locales. À partir de 2017, le PACV et le PROJEG se sont fixés ensemble comme objectif de contribuer à la promotion de la bonne gouvernance et du contrôle citoyen de l'action publique dans 35 communes rurales. Il s'agit notamment d'accompagner ces communes dans la mise en place d'un dispositif participatif d'élaboration et suivi-évaluation de leur budget.

Le processus de décentralisation et de démocratie locale connaît actuellement une nouvelle mutation.

Des élections locales ont été organisées le 4 février 2018, douze ans après les dernières élections de 2005. Elles doivent redonner une légitimité décisionnelle aux nouveaux élus, que les précédents n'avaient plus vis-à-vis des populations (les communes étaient sous tutelle du ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation, via les Gouverneurs de régions, les préfets et les sous-préfets). Mais six mois après ces élections, les conseillers communaux n'étaient toujours pas installés, suite à une crise politique liée à un contentieux électoral dans 12 communes. Ils n'ont pu être mis en place, avec souvent beaucoup de tension, qu'en octobre 2018. Nous verrons que ce blocage institutionnel a des conséquences sur le cas ici analysé.

Les avancées de la décentralisation en Guinée imposent à la société civile de renforcer son rôle de sensibilisation des acteurs locaux et de plaidoyer vis-à-vis des pouvoirs publics locaux nouvellement constitués. Le fait que beaucoup de représentants d'OSC se soient présentés aux élections est un signe de la mutation qui se joue sur la frontière entre société civile et pouvoirs publics.

# II – L'action du Comité Technique / Collectif Mines de Kankan Haute-Guinée

L'étude de cas porte sur l'action du collectif Mines de Kankan, composé des quatre organisations suivantes :

- **Association pour le Développement durable et la Protection de l'Environnement (ADAPE Guinée)** – Kankan.

  Créée en 2001, cette OSC mène des actions dans le champ de l'éducation, de la santé, de la prévention, de la gestion et résolution de conflits, de l'agriculture et de l'environnement, de la gouvernance foncière, au niveau national.

- **Centre Africain de Formation pour le Développement (CENAFOD)** – Kankan.

  Le Centre existe depuis 1991. Il agit dans toutes les préfectures de la Haute-Guinée et a pour mission :

  - l'appui au développement institutionnel des OSC, à l'émergence, la consolidation et au renforcement des compétences des Organisations Professionnelles Agricoles,
  - la promotion de l'éducation de base et de la citoyenneté,
  - la formation et sensibilisation des élus au processus de décentralisation et de bonne gouvernance.

- **Groupe d'appui à l'Autopromotion paysanne et à la Protection de l'environnement (GAAPE)** – Kouroussa.

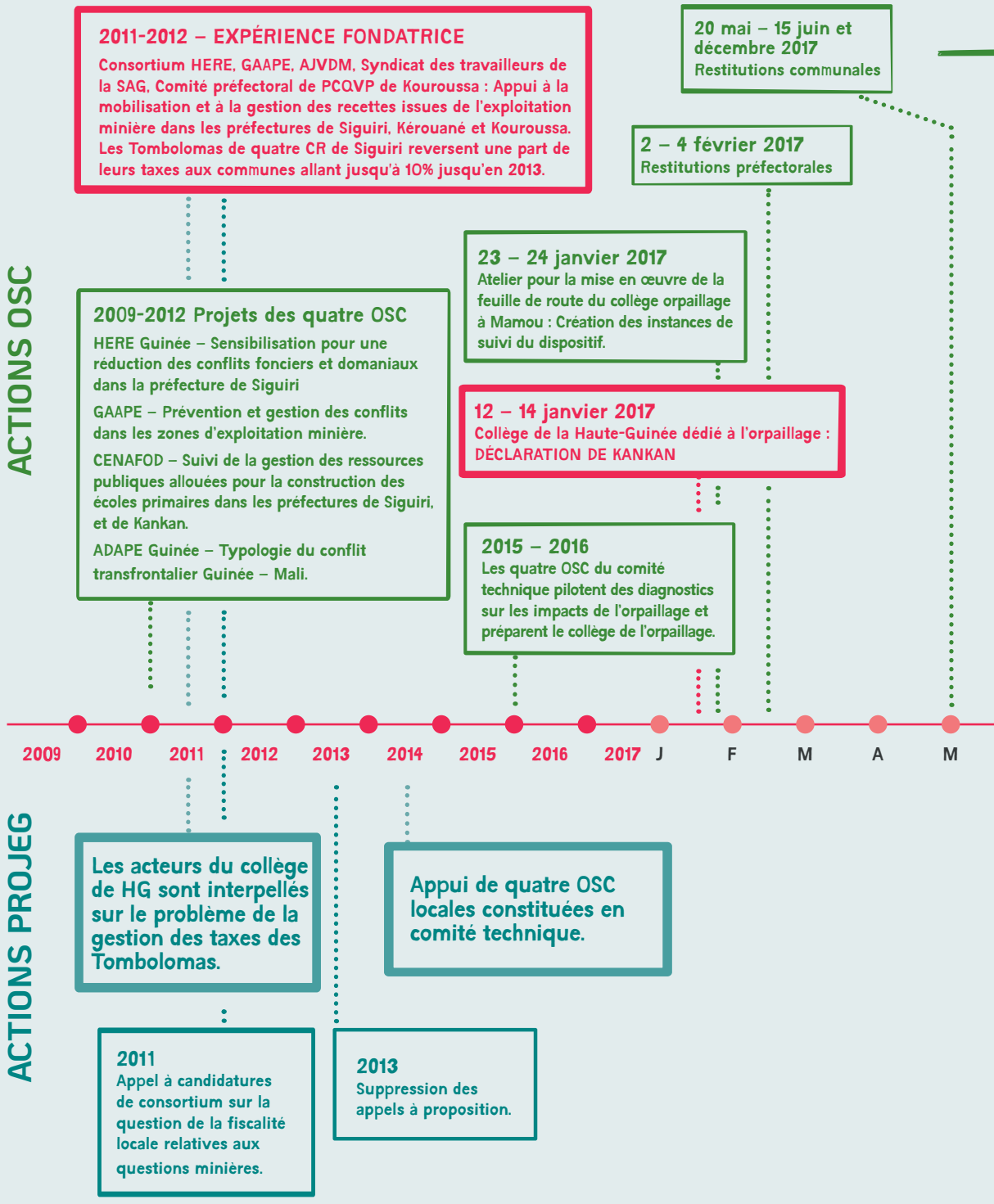
  Il existe depuis 1997 et agit dans les secteurs de la santé communautaire, des mines, de l'appui aux organisations paysannes, l'environnement et l'agriculture, au niveau national.

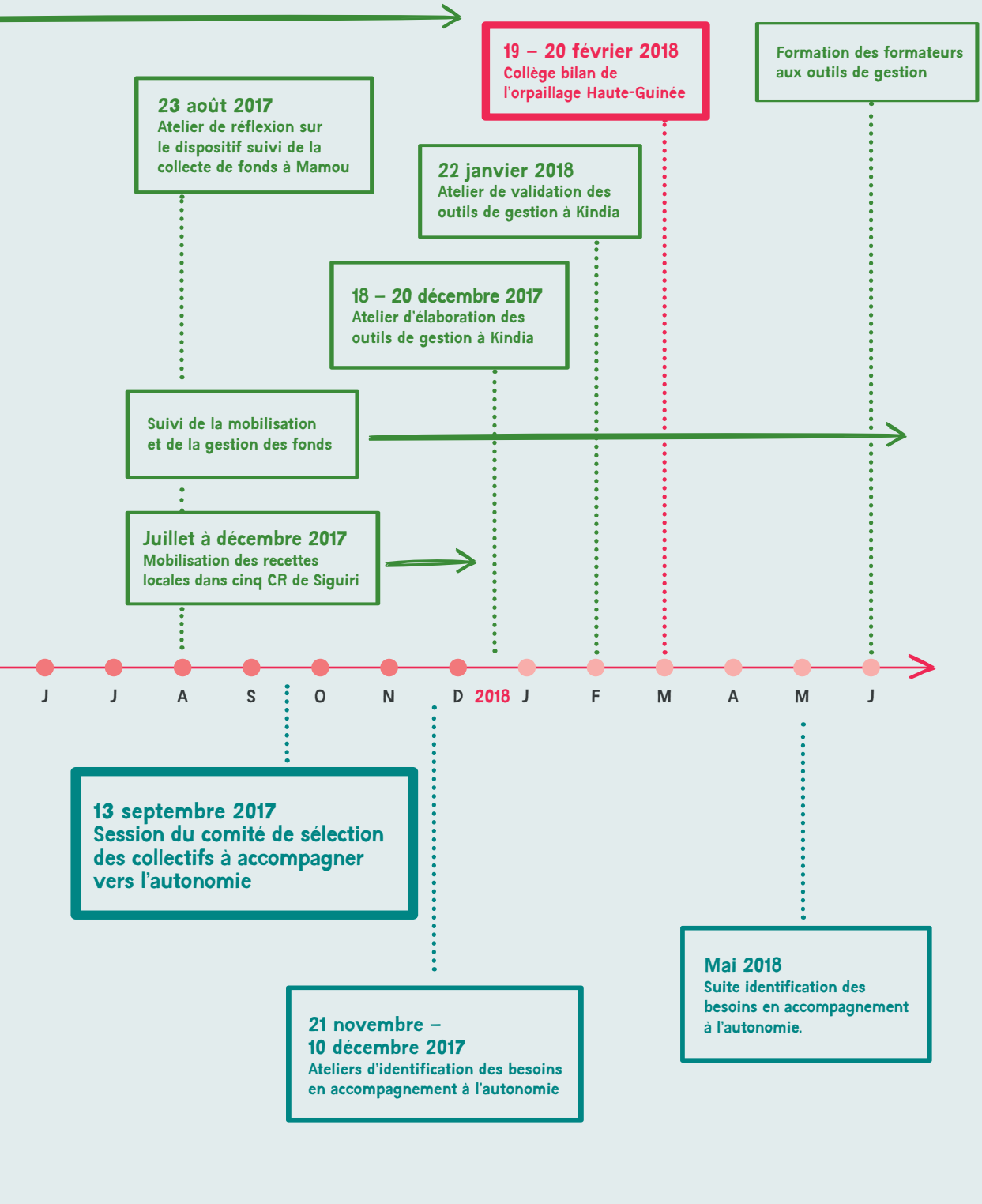
- **HERE Guinée** – Siguiri a été crée en 2003, agit au niveau national et s'est fixé comme domaines d'action :

  - environnement, agriculture, santé, éducation,
  - décentralisation,
  - bonne gouvernance citoyenneté et promotion du genre,
  - renforcement des capacités des structures déconcentrées de l'État et de la société civile .

Ces quatre OSC ne se sont constituées en « collectif Mines de Kankan » qu'à partir de septembre 2017. Plusieurs étapes préalables expliquent l'émergence de la question de l'orpaillage traditionnel comme enjeu de concertation pour le collège des OSC de la Haute Guinée du PROJEG et comme nécessité d'action pour la société civile.

**Ligne chronologique de la question de l'orpaillage traditionnel au sein du PROJEG en Haute-Guinée :**




19 – 20 février 2018
Collège bilan de l'orpaillage Haute-Guinée
Formation des formateurs aux outils de gestion
23 août 2017
Atelier de réflexion sur le dispositif suivi de la collecte de fonds à Mamou
22 janvier 2018
Atelier de validation des outils de gestion à Kindia
18 – 20 décembre 2017
Atelier d'élaboration des outils de gestion à Kindia
Suivi de la mobilisation et de la gestion des fonds
Juillet à décembre 2017
Mobilisation des recettes locales dans cinq CR de Siguiri
J J A S O N D 2018 J F M A M J
13 septembre 2017
Session du comité de sélection des collectifs à accompagner vers l'autonomie
21 novembre – 10 décembre 2017
Ateliers d'identification des besoins en accompagnement à l'autonomie
Mai 2018
Suite identification des besoins en accompagnement à l'autonomie.

### 2009 – 2012 : la question de l'orpaillage s'impose dans les actions des OSC de Haute-Guinée.

Les quatre OSC du collectif ont historiquement des champs d'intervention plurisectoriels, qui se confirment dans les principaux projets qu'elles ont mis en œuvre avec l'appui ou non du PROJEG. Confrontées dans leurs actions respectives à des questions de conflits fonciers, de dégradations environnementales, ou de problèmes de gestion des ressources publiques, la question de l'orpaillage s'impose à elles et à leurs partenaires locaux, dès 2009.

### 2011 : de l'action ponctuelle d'OSC à des initiatives collectives, l'orpaillage devient un enjeu régional pour le collège de la Haute-Guinée.

Les actions ponctuelles menées par quelques OSC au niveau local et les enseignements qui en découlent amènent le collège de la Haute-Guinée à faire de la question de l'orpaillage un enjeu régional.

Parallèlement à cette prise de conscience collective, plusieurs initiatives locales se développent en 2011 autour de la question des finances locales, elles seront déterminantes pour la suite du programme.

**Une première expérimentation de participation des Tombolomas en 2011.**

Le PROJEG lance un appel à candidatures pour mettre en place des consortiums sur la question de la fiscalité locale relative aux questions minières. Sept consortiums sont sélectionnés, dont un en Haute Guinée (porté par HERE, GAAPE, AJVDM, le syndicat des travailleurs de la SAG et le comité préfectoral de PCQVP de Kouroussa). Ce consortium met en œuvre un projet d'appui à la mobilisation et à la gestion des recettes issues de l'exploitation minière dans les préfectures de Siguiri, Kérouané et Kouroussa. Résultats : 2 750 personnes sensibilisées, 11 comités de mobilisation installés dans 11 collectivités des trois préfectures.

**Cette initiative pluri-acteurs est la première qui se concentre sur le problème des taxes perçues par les Tombolomas sur les sites d'orpaillage et de la non-maitrise de cette ressource potentielle par les autorités locales. À ce titre, une expérimentation est mise en place dans quatre communes rurales de Siguiri, où certains Tombolomas vont accepter de reverser une part de leurs taxes à hauteur de 10 % directement à la commune concernée.**

Parallèlement le PROJEG implique les organisations locales dans la vulgarisation et le suivi des obligations légales des entreprises minières.

### 2014 : constitution d'un comité technique pour fédérer toutes les parties prenantes de l'orpaillage : une première formalisation avant de devenir un collectif.

En 2014, les quatre OSC sont soutenues par le PROJEG pour constituer un « comité technique » afin de répondre à la « volonté des acteurs de la société civile de Haute-Guinée de fédérer les orpailleurs autour du financement du budget de leur collectivité locale. » Concrètement, ce comité technique a pour objectif d'organiser un collège régional de la Haute-Guinée dédié à l'orpaillage.

Leur formalisation en collectif, tel que le définit le PROJEG, n'est apparue qu'en 2017, au moment où le programme lance un appel pour identifier des collectifs qu'il accompagnera vers leur autonomie.

### 2015-2016 : une première mobilisation du comité technique autour de l'identification des impacts de l'orpaillage.

La première action conjointe de ces quatre OSC consiste à organiser quatre groupes thématiques pluri-acteurs (éducation, environnement, élevage – pêche – agriculture et santé-social-économie) ayant pour mission de relever les impacts négatifs, mais aussi l'apport positif de l'orpaillage au niveau local.

Finalement, les quatre OSC réaliseront seules les diagnostics d'impact dans les préfectures les plus touchées par l'orpaillage : Siguiri, Mandiana, Kouroussa, Kankan et Dinguiraye.

### 2017 : le collège régional de l'orpaillage génère l'acte fondateur – la déclaration de Kankan.

Sous l'impulsion du collège de la Haute-Guinée, le PROJEG organise une session exceptionnelle autour de la question de l'orpaillage avec l'appui du comité technique, afin de « faire contribuer les orpailleurs au financement du développement local et à la prise en charge des dommages causés à l'environnement. » Des engagements sont alors collectivement pris et une déclaration dite de Kankan est rédigée et signée par 85 participants (orpailleurs, élus locaux, sages, représentants de l'administration et OSC).

## La Déclaration de Kankan

Nous, représentants des collectivités locales, de l'administration, des orpailleurs, des sages et de la société civile réunis dans le cadre de la session spéciale du collège régional sur l'orpaillage en Haute-Guinée, organisée par les acteurs de la société civile et le PROJEG du 12 au 14 janvier 2017,

Conscients de nos valeurs communes, attachés à la nécessité de construire un nouveau modèle d'orpaillage porteur d'un développement local durable,

Convaincus que le partenariat entre nous est une opportunité pour une amélioration des pratiques de l'orpaillage et une mobilisation des ressources au profit du développement des collectivités et de la cohésion sociale, décidons de travailler ensemble. Nous nous engageons à :

→ Œuvrer pour une meilleure organisation de l'orpaillage.

→ Promouvoir une gestion transparente et collégiale des ressources.

→ Faciliter la contribution de l'orpaillage au financement du développement local.

→ Soutenir des actions de protection et de réhabilitation de l'environnement.

→ Communiquer sur nos projets collectifs.

→ Garantir le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues de ce Collège.

85 participants ont signé la déclaration : Orpailleurs, Élus locaux, Sages, représentants de l'administration et OSC.

## Les engagements

Les orpailleurs, via les Tombolomas, **s'engagent à verser 20 % de leur recette au budget de leur commune rurale,** de la manière suivante :

→ **Financement du Plan de Développement Local via le Plan d'Investissement Annuel : 10 %.**

→ **Prise en charge des dommages causés à l'environnement : 5 %.**

→ **Sécurité et formation des orpailleurs notamment des Kaladianti : 5 %.**

De plus, un dispositif de mise en œuvre et de suivi collectif de ces engagements est validé (constitution d'un COPIL régional spécifique) et des recommandations sont émises par les participants pour la réduction des impacts négatifs dans les domaines de la santé, du social, de l'économie, de l'éducation, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'environnement.

### 2017 : Un large dispositif de sensibilisation et de restitution des engagements au niveau local.

Les engagements pris dans le cadre de la déclaration de Kankan sont largement partagés, dans un premier temps au niveau des cinq préfectures de Dinguiraye, Kankan, Kouroussa, Mandiana et Siguiri, puis au niveau de 42 communes rurales (soit 394 villages d'orpaillage touchés).

Notons également qu'en 2017 le PROJEG démarre un partenariat avec le PACV qui s'impliquera fortement dans le dispositif en travaillant sur le modèle des conventions qui lieront les Tombolomas aux collectivités locales et en cofinançant quatre communes rurales d'orpaillage dans la préfecture de Siguiri.

### 2018 : Un premier bilan de la mise en œuvre des engagements lors du second collège orpaillage.

Un second collège régional spécial est organisé en février 2018, dans un contexte marqué par le démarrage de la parcellisation voulue par l'État, la perspective du renouvellement des conseils communaux suite aux élections locales et la mise en place de nouveaux instruments d'accompagnement du développement local (FNDL et ANAFIC).

Ce collège avait pour objectif de faire le bilan des engagements de 2017 (plus de 2 500 personnes sensibilisées, 191 conventions signées, environ 18 000 € mobilisés pour cinq communes rurales de la préfecture de Siguiri, création des commissions de collecte et de gestion des fonds), de partager les outils de traçabilité des fonds collectés créés, de tirer des enseignements des expériences du Mali en matière de formalisation de l'orpaillage et de prendre connaissance des textes réglementant le travail des enfants dans l'orpaillage. Les participants du collège ont également défini des points d'attention, des défis auxquels ils souhaitent répondre à court terme.

### 2018 – 2019 : Poursuivre le déploiement du dispositif et le faire reconnaître.

Le collectif Mines et le PROJEG se fixent une nouvelle feuille de route, afin de poursuivre la mobilisation de nouveaux Tombolomas et des nouveaux élus, et de mener une formation de formateurs pour l'utilisation des outils de traçabilité. Ils prévoient une évaluation à mi-parcours de la mobilisation des fonds, un plaidoyer pour une reconnaissance des engagements par les pouvoirs publics et l'organisation d'un troisième collège.

# III – Les principaux changements observés

Cette partie cherche à appréhender les changements sur le territoire des cinq préfectures auxquels a pu contribuer le collectif Mines de Kankan avec le soutien du PROJEG. Tout au long de notre analyse, nous proposons d'organiser la réflexion autour de trois types de changements :

**Évolution des représentations et des connaissances :** il s'agit de comprendre dans quelle mesure les représentations et les connaissances des différents groupes d'acteurs sur le terrain ont évolué.

**Évolution des relations entre acteurs et des formes de mobilisation collective :** il s'agit de comprendre dans quelle mesure les rapports de force évoluent entre les acteurs-clés de la gouvernance du secteur minier.

**Évolution des règles, des procédures et des pratiques de gouvernance :** il s'agit de comprendre dans quelle mesure de nouvelles règles ont émergé pour encadrer le secteur ; dans quelle mesure ces règles ont été accompagnées de nouvelles procédures et de nouvelles pratiques.

## 1. Un collectif mines voit le jour en Haute-Guinée et se renforce

Le collectif Mines de Kankan et ses quatre OSC ont changé à trois niveaux :

- par leur prise de conscience des enjeux liés à l'orpaillage ;
- dans leurs compétences et leur expertise sur cette question ;
- en termes de visibilité et de reconnaissance en tant que collectif.

### LES QUATRE OSC ONT PRIS CONSCIENCE DU POTENTIEL ÉCONOMIQUE DE L'ORPAILLAGE EN TERME DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

*« On a découvert des investissements dans le développement local de certaines communes qui n'avaient rien à voir avec le PDL, pendant qu'un maire cherchait désespérément de l'argent, cinq millions par exemple, dans un seul secteur de son territoire[10] l'orpaillage pouvait mobiliser jusqu'à 800 millions ! On a constaté parfois plus de 40 villages comme ça ! (…) Ces villages miniers affirmaient faire du développement local, mais la commune*

10. Un secteur peut être composé de plusieurs villages, plusieurs secteurs constituent un district.

*n'était pas informée. (...) On a fait des diagnostics, des foras communautaires pour partager les résultats. Les recommandations qui en sont ressorties sont les suivantes : mettre en place des commissions avec les orpailleurs, mais sans encadrement ni formalisation (...). Suite à ce projet les gens ont compris que tout cet argent devrait être mobilisé pour eux. »*

Témoignage d'un représentant de HERE

**Les quatre OSC ont pris progressivement conscience au cours de la mise en œuvre de leurs projets respectifs** (sur des questions de conflits fonciers, de dégradations environnementales, ou de problèmes de gestion des ressources publiques) que la question des ressources minières et de l'orpaillage en particulier est primordiale pour poursuivre leur engagement au développement des territoires.

En effet, entre 2009 et 2012, HERE pilote un projet de sensibilisation pour une réduction **des conflits fonciers et domaniaux** dans la préfecture de Siguiri (financé par le PROJEG), GAAPE mène un projet de **prévention et gestion des conflits dans les zones d'exploitation minière** (financé par le PROJEG), le CENAFOD met en œuvre un projet de **suivi de la gestion des ressources publiques** allouées pour la construction des écoles primaires dans les préfectures de Siguiri, et de Kankan (financé par le PROJEG) et ADAPE Guinée construit une **Typologie du conflit transfrontalier Guinée** (Mandiana-Siguiri) – Mali (Djanfolila et Kangaba) (financé par le CCFD/COPAGEN).

**Cette prise de conscience s'est également renforcée de manière collective, dans la mise en œuvre du projet du consortium pluri-acteurs sélectionné en 2011 par le PROJEG**. En effet, il a révélé l'ampleur de l'évasion fiscale et le potentiel de développement que pourrait permettre une gestion efficace et transparente des recettes fiscales minières et de l'orpaillage traditionnel. À une époque où l'orpaillage est en pleine expansion avec l'arrivée des détecteurs d'or, ce projet pose pour la première fois clairement la question de la participation des taxes gérées par des Tombolomas au budget d'une collectivité locale, avant d'expérimenter une participation financière (alors non encadrée) au budget des communes concernées

## LES QUATRE OSC ET LE COLLECTIF MINES ONT GAGNÉ EN EXPERTISE ET EN COMPÉTENCES

**En pilotant, sur demande du collège de la Haute-Guinée, les diagnostics d'impact de l'orpaillage**, en préparation du premier collège régional, le comité technique s'empare collectivement du sujet de l'orpaillage et **permet à chaque OSC d'aborder un angle thématique de manière approfondie** (HERE Guinée sur la santé, le social et l'économie ; GAAPE sur l'environnement ; CENAFOD sur éducation ; ADAPE Guinée sur l'agriculture, pêche et élevage).

Les diagnostics réalisés ne sont pas tous de la même qualité, mais ils permettent de mettre en exergue :

- Les acteurs clés impliqués dans les activités de l'orpaillage ;
- Les impacts positifs et négatifs de l'orpaillage auprès des acteurs ;
- Les pratiques locales en termes de gestion des impacts négatifs et des ressources issues de l'orpaillage ;
- Les OSC gagnent donc en expertise en affinant leur connaissance des acteurs, actions et impacts dans leur champ thématique.

**Par ailleurs, trois OSC sur quatre gagnent également en expertise sur les questions minières, en développant des compétences d'analyse et de suivi des politiques publiques** (notamment du Code minier) et en effectuant du suivi des obligations légales des entreprises minières. Elles sont membres de consortiums thématiques de PCQVP et sont très actives dans des mécanismes d'études (par exemple, pour HERE, dans le suivi des obligations légales de la SAG et de son impact en termes d'investissement local).

## LES QUATRE OSC DÉVELOPPENT LEUR VISIBILITÉ ET LEUR RECONNAISSANCE, EN SE CONSTITUANT EN COMITÉ TECHNIQUE PUIS EN COLLECTIF MINES

**Les OSC du collectif gagnent en visibilité sur les questions minières et plus généralement dans le paysage de la société civile guinéenne, en étant soutenues par le PROJEG pour constituer un comité technique puis un collectif.**

La question des collectifs pluri-acteurs dans cette région n'est pas nouvelle. Il existe bon nombre de cadres de concertation à l'initiative de bailleurs ou de programmes sur des thématiques telles que la transparence des ressources publiques, les droits humains, les questions minières (sous l'angle des obligations légales des industries minières), mais aucun ne visait à proprement parler les orpailleurs.

**Le seul qui existe à l'initiative de la société civile est le collectif Mines de Kankan. Les quatre OSC membres gagnent donc en reconnaissance, en tant qu'animateurs d'une dynamique régionale et garants de la mise en œuvre des engagements de la déclaration de Kankan.**

## *LE RÔLE DU COLLECTIF : MÉDIATEUR ET CAPITAL CONFIANCE*

Les quatre OSC sont perçues par les pouvoirs publics, les Tombolomas et les autres OSC comme étant fondamentales dans la réussite de la mobilisation de tous les acteurs autour de la déclaration de Kankan. **Le collectif est perçu comme un acteur neutre « sans parti pris », un tiers qui fait relais, un médiateur entre les populations et les pouvoirs publics** qu'ils soient des élus ou les administrations. La confiance est le terme qui revient systématiquement, il « cultive la confiance entre les acteurs. »

Le renforcement de la redevabilité des communes rurales et de la traçabilité des fonds des Tombolomas sont largement attribués au collectif Mines (identifié comme le PROJEG et le collège de la Haute-Guinée). Si le dispositif fonctionne c'est parce qu'il ne vient pas d'une initiative de l'État. Pour les autorités locales la tutelle des commissions de gestion et de suivi des fonds doit être confiée aux organisations de la société civile pour une question de neutralité..

- **Un représentant de PCQVP témoigne :** « Les OSC occupent une place centrale, car elles ont la confiance des populations : ce sont une courroie de transmission entre les populations et le pouvoir central. Par exemple pour HERE, elle galvanise une certaine confiance auprès des Tombolomas : la société civile est vue comme un élément neutre, la population pense qu'elle plaide en leur faveur au détriment des pouvoirs publics. »
- **Un Tomboloma témoigne :** « Ils travaillent, mais pas dans le sens de faire rentrer de l'argent. Ils travaillent pour la formation et la sensibilisation ».
- **Un représentant de l'administration des mines témoigne :** « On a plus de relations qu'avant, car la société civile s'intéresse à tout. (...) La société civile est un médiateur, pour l'entente et la bonne cohabitation. »

Le collectif est donc perçu comme neutre, avec une fonction de médiation, par tous les acteurs. Le fait qu'il ne soit pas contestataire est totalement assumé par les OSC elles-mêmes. Certains représentants du collectif ont été élus conseillers municipaux lors des élections locales (et l'un d'eux sera élu vice-maire au moment de l'installation des conseils communaux), ce qui ne pose pas non plus de problème pour les intéressés. Au contraire, ils estiment que leur expérience et leur légitimité en développement local leur permettront de jouer un rôle de formateur auprès des autres conseillers.

Mais comment continuer à être perçus comme neutres en étant du côté des pouvoirs publics locaux ?

Le changement de perception à leur égard et le possible conflit d'intérêt vis-à-vis de leur rôle de veille sur les politiques publiques ne sont pas du tout perçus comme des risques pour leur capital confiance.

## LES OSC CONSTRUISENT UNE UNITÉ D'ACTION PROGRESSIVE (QUI RESTE À ÉPROUVER)

Le comité de sélection des collectifs du PROJEG avait attribué à ce collectif une appréciation « Peu satisfaisante », estimant qu'il relevait davantage d'un partenariat entre OSC qu'à une entité agissant comme un réseau. Il avait cependant décidé de le sélectionner pour les raisons suivantes :

*« i) L'orpaillage occupe une place centrale sur le plan économique dans les localités de la Haute Guinée;*

*ii) Des acquis importants ont été notés sous l'impulsion du PROJEG et des OSC dont l'engagement des orpailleurs à contribuer au financement du développement local ;*

*iii) L'orpaillage est un concentré de problématiques à relever : droits de l'Homme, Environnement, Santé... Pour gagner ce pari, il est conseillé au PROJEG de faire de l'accompagnement de ce collectif, son défi. »*

Avec l'appui du PROJEG et de consultants, le collectif a mené une réflexion sur son identité et a commencé à formaliser les missions qu'il souhaiterait assumer et les besoins en renforcement de capacités que cela suppose.

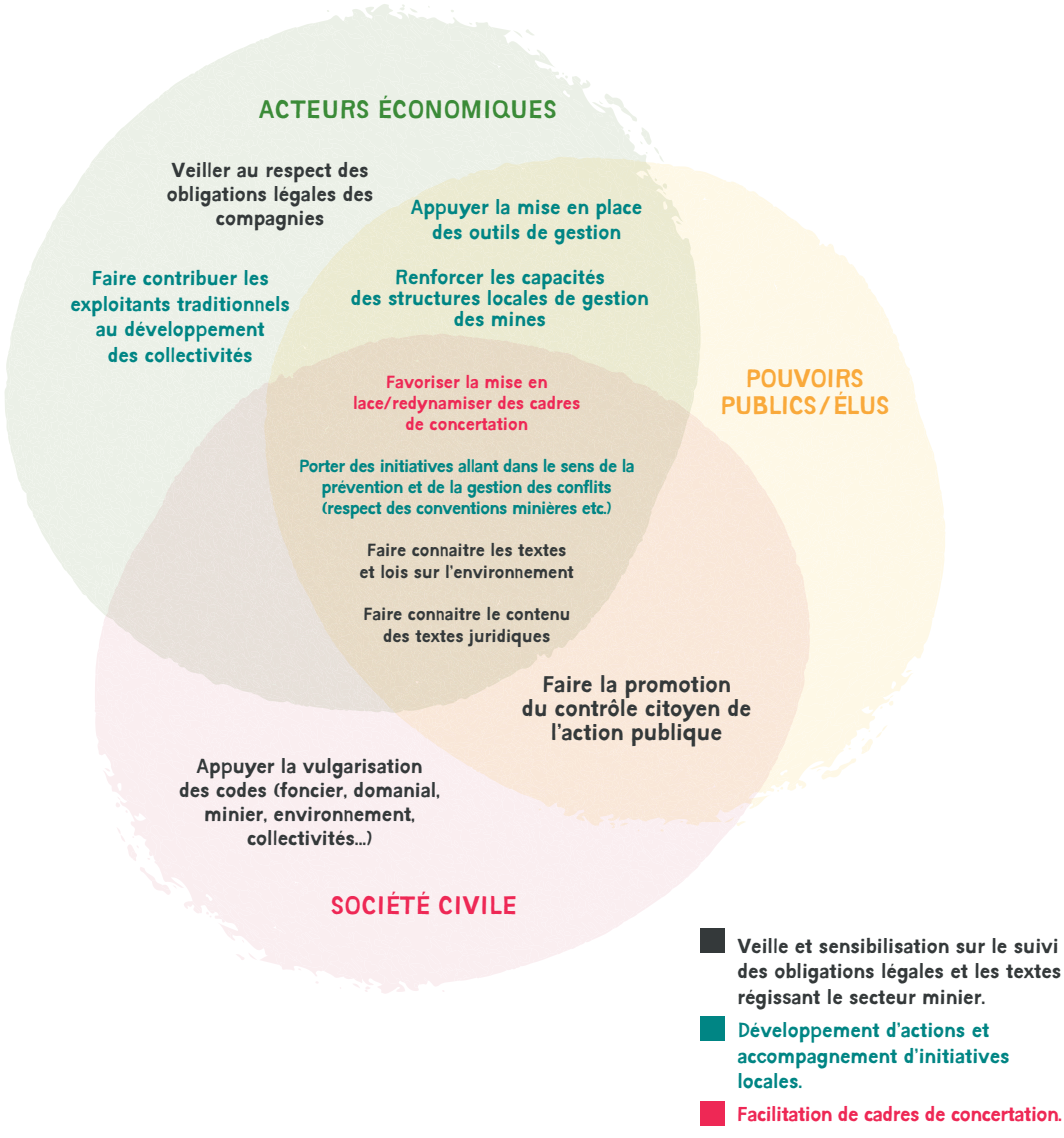
Au-delà de son action actuelle sur l'orpaillage traditionnel, **le collectif parvient ainsi à se donner un objectif plus large** sur tout le secteur minier de la région :

*« Notre ambition en Haute-Guinée est d'aboutir à une exploitation minière organisée, fonctionnant de manière transparente dans un climat de paix, qui contribue au développement local et à la protection de l'environnement.*

*Nous sommes un collectif dynamique, structuré, reconnu et jouissant d'une bonne expertise dans la gestion de l'exploitation minière dont les membres travaillent dans une synergie d'action. »*

Ce périmètre d'action lui a permis d'intégrer une cinquième OSC : l'Association des Jeunes Volontaires pour le Développement de Mandiana (AJVDM) en mai 2018 (membre du consortium de 2011) qui agit sur le secteur du diamant dans la préfecture de Kérouané.

**Le collectif parvient également à structurer ses axes d'intervention :** Les missions que le collectif s'est assigné s'organisent autour des questions de transparence dans la mobilisation des ressources minières et pour une utilisation au bénéfice du développement local et de l'environnement. Elles ciblent les acteurs économiques, les pouvoirs publics et la société civile et leur mise en dialogue. Elles peuvent être résumées ainsi :

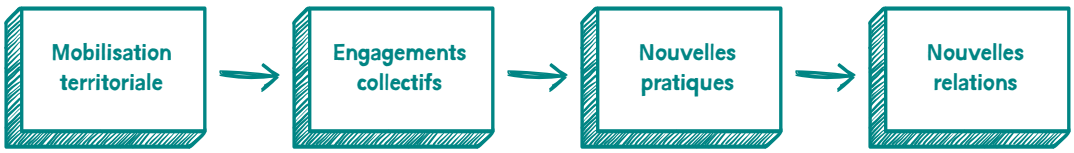


Certaines de ces missions sont actuellement mises en œuvre dans le cadre du PROJEG, de PCQVP ou du PACV (notamment le suivi des obligations légales, les questions de contribution des exploitants traditionnels, d'outils de gestion, de cadres de concertations et de connaissance de certains textes juridiques). La pérennité de ces missions ainsi que les actions qui sont projetées (initiatives pour la gestion de conflits, vulgarisation des codes, contrôle citoyen) nécessiteront de capitaliser les partenariats financiers de chaque OSC membre du collectif, pour optimiser l'accès à de nouveaux fonds.

Au-delà de leur progression vers une organisation collective effective, les OSC devront démontrer leur réelle volonté de travailler ensemble, de parler d'une voie commune, de porter des initiatives qui aillent au-delà de leur complémentarité d'expériences et leurs intérêts personnels, et de construire une stratégie d'action commune.

## 2. Une chaine de changements liés à la déclaration de Kankan

Directement liés aux changements significatifs que nous venons de voir en terme de montée en puissance des quatre OSC et du collectif Mines, la mise en œuvre du dispositif de participation des Tombolomas, relève d'une chaîne de changements qui peut être schématisée ainsi :




### UNE MOBILISATION DES ACTEURS DU TERRITOIRE SANS PRÉCÉDENT SUR L'ORPAILLAGE

Le PROJEG a donc contribué à faire progressivement de l'orpaillage un nouvel enjeu de développement local pour la société civile de la Haute-Guinée. Le fait que le collège régional fasse de cette question une priorité montre bien, qu'au-delà des OSC des cinq préfectures directement concernées par cette pratique, les autres organisations ont également été sensibilisées.

**Les collèges orpaillage, une première mobilisation pluri-acteurs de cette envergure dans cette région.**

**Les deux collèges régionaux dédiés à l'orpaillage ont constitué des temps de concertation sans précédent dans la région. Ils ont à chaque fois réuni une centaine de participants mobilisant toutes les parties prenantes de cette question.** Il s'agissait en majorité d'orpailleurs (essentiellement des Tombolomas) et d'élus locaux, mais également des OSC et des sages. L'administration déconcentrée était représentée à chaque fois, mais dans une moindre mesure en 2018. De même pour les pouvoirs publics centraux (ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation-MATD, du ministère des Mines et de la géologie) plus présents en 2017. Pour sa part la SAG n'a pas renouvelé sa participation au cours de la seconde année.

**La centaine de participants du premier collège orpaillage de 2017 a pris conscience que le secteur de l'orpaillage traditionnel constituait un enjeu d'avenir pour accélérer le développement de leur territoire.** Ils ont acquis une meilleure connaissance des pratiques et des impacts de l'orpaillage, grâce à la restitution des diagnostics thématiques pilotés par les quatre OSC du comité technique. Ils ont également précisé leur connaissance des politiques publiques afférentes et ont pris connaissance des problématiques partagées avec le Mali.

La moindre présence des pouvoirs publics centraux au cours du second collège ne semble pas avoir affaibli la concertation pluri-acteurs, qui s'est jouée davantage sur des questions locales (nombreux échanges entre représentants de préfectures, élus et Tombolomas). On peut, par contre, se questionner sur les raisons de l'absence du représentant du ministère des Mines qui avait été désigné, même si, en outre, des directions préfectorales étaient présentes.

**Les restitutions de la déclaration de Kankan : une forte mobilisation des acteurs locaux.**

Les restitutions locales des engagements pris lors du premier collège (déclaration de Kankan), constituent un second temps fort de mobilisation et de sensibilisation de tous les acteurs locaux concernés par l'orpaillage (orpailleurs, élus locaux, administrations déconcentrées, OSC, sages, médias, communicateurs traditionnels et PROJEG). Organisées et co-animées par le collectif Mines, elles ont mobilisé au niveau des cinq préfectures plus de 376 personnes (dont un tiers d'orpailleurs et 20 % d'élus locaux) et dans les 42 communes rurales près de 2 200 personnes (dont 50 % d'orpailleurs et 20 % d'élus).

On peut comprendre que la majorité des participants soit des orpailleurs et des élus locaux puisque ce sont les acteurs majeurs du dispositif proposé dans les engagements. L'intérêt des élus locaux est évident à double titre : les taxes collectées augmenteront le budget des communes et la tenue des restitutions se situe quelques jours avant les élections locales.

Ces restitutions constituent une étape clef pour la mise en œuvre des engagements de la déclaration de Kankan, les médias locaux (notamment les radios rurales) ont fortement contribué à faire passer l'information quant à leur organisation. Elles ont permis de sensibiliser les participants aux effets positifs et négatifs de l'orpaillage, d'expliciter le nouveau dispositif financier et contractuel proposé, de motiver les Tombolomas, les élus locaux et les administrations déconcentrées et d'identifier au niveau communal les membres des commissions de collecte et de gestion des fonds à mettre en place.

## DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS COLLECTIFS

**La déclaration de Kankan permet de changer les pratiques actuelles et réduire les conséquences négatives de l'orpaillage.**

Le premier collège orpaillage a permis une mise en dialogue de tous les acteurs, un renforcement de leurs relations et un changement dans leurs représentations mutuelles. Ces transformations permettent d'aboutir à une volonté commune de changer les pratiques actuelles de participation des Tombolomas au développement local et de réduire les conséquences négatives de l'orpaillage.

Un débat difficile (au vu des différences d'intérêts des acteurs en présence), mais finalement très constructif, a abouti à **des engagements partagés qui se sont traduits par une déclaration officielle** « La déclaration de Kankan ». Elle constitue **l'acte fondateur** de cette étude de cas. C'est un événement déclencheur de changements en termes de pratiques, de représentations et de relations entre acteurs sur la question de l'orpaillage dans cette région.

### Un changement de normes marqué par la sécurisation, l'autocontrôle et la prévention des conflits.

L'initiative du consortium Mines de 2011 a démontré que les sages et les Tombolomas étaient au départ très réticents sur le principe d'octroyer aux communes une partie de leurs taxes. Il fallait donc partir de leurs craintes pour sécuriser le système de collecte. Convaincre les sages (dont la parole est très respectée et qui jouent un rôle primordial dans la gestion des conflits) pour pouvoir mobiliser davantage de Tombolomas a été l'une des premières étapes pour que le dispositif puisse voir le jour.

**Le dispositif proposé cherche à minimiser les risques de conflits. Il est marqué par la nécessité de créer un engagement réciproque des principaux acteurs concernés** (Tombolomas et élus locaux), en adoptant une démarche collective et pluri-acteurs à chaque étape et en créant des outils de gestion et de redevabilité devant garantir un circuit financier transparent. Il constitue, en ce sens, un vrai changement de norme.

## Des conventionnements sont mis en place :

Pour les acteurs des communes rurales qui acceptent de respecter la déclaration de Kankan, la première étape consiste à concrétiser leur engagement collectif sous forme de convention. Elle engage principalement la commune rurale représentée par son maire et les Tombolomas.

**Un an seulement après la déclaration de Kankan, le nombre de conventions signées (présenté par le collectif Mines en février 2018) est significatif d'une réelle adhésion** au processus des Tombolomas issus des 394 villages d'orpaillage et des communes rurales afférentes :

| PRÉFECTURE | NOMBRE VILLAGES ORPAILLAGE | CONVENTIONS PRÉVUES | CONVENTIONS SIGNÉES | EN COURS DE SIGNATURE |
|---|---|---|---|---|
| **Dinguiraye** | 13 | 13 | 3 | 10 |
| **Kankan** | 30 | 28 | 30 | – |
| **Kouroussa** | 27 | 10 | 10 | 17 |
| **Mandiana** | 65 | 45 | 35 | 29 |
| **Siguiri** | 260 | 100 | 113 | – |
| **TOTAUX** | 394 | 196 | 191 | 61 |

## L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES PRATIQUES FINANCIÈRES

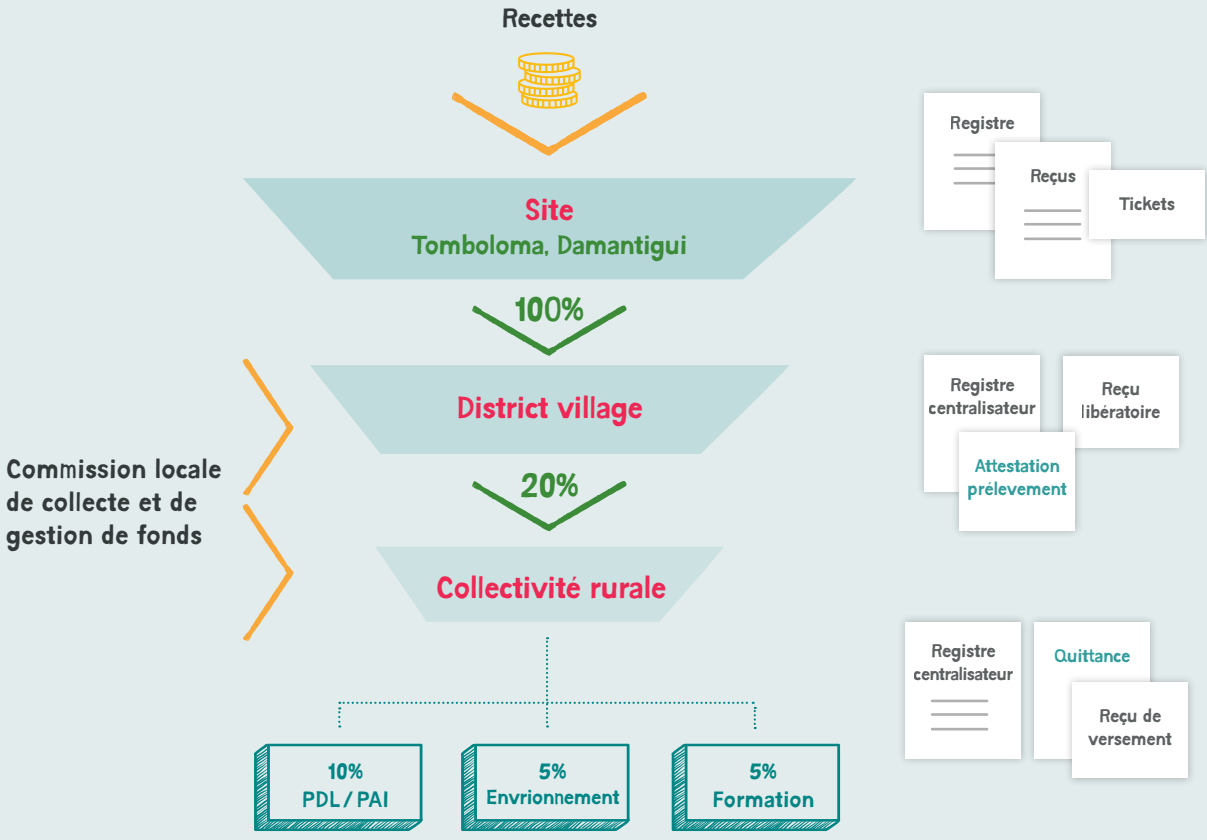
### Un nouveau circuit financier soumis à un autocontrôle

**Des commissions locales de collecte et de gestion des fonds sont développées**, comme instances majeures d'autocontrôle. Ce sont des espaces proposés par le PROJEG qui réunissent toutes les parties prenantes du dispositif. Elles se situent au niveau des communes rurales et doivent garantir le respect des règles de mise en œuvre des engagements en termes de bonne gestion et de bonne utilisation des fonds.

Le PROJEG souhaitait intégrer des représentants de la préfecture à ces commissions, mais la méfiance des Tombolomas est telle à leur égard que le programme a fait machine arrière.

**De plus, un nouveau circuit financier doté d'outils de collecte et de suivi des fonds est mis en place** pour garantir la transparence et la redevabilité à chaque étape. La nature des recettes prises en compte sur les sites d'orpaillage a été définie lors du premier collège. Seules ont été retenues celles qui sont traçables (accès des personnes et des engins sur le site d'orpaillage, fonçage de puits et activités commerciales).

Ci-dessous le schéma réalisé par le collectif Mines :



À chaque étape du circuit financier (site, village / district, commune rurale), des outils d'enregistrement et de contrôle des versements reçus ont donc été créés.

**Notons toutefois que la base de référence permettant de calculer les 20 % de contribution au développement local ne correspond donc pas à la totalité des ressources perçues par les Tombolomas.** Cette base reste difficile à estimer.

Liste des taxes traçables dont sont issus les 100 % :

→ Accès aux gros engins (camions, pelles mécaniques).

→ Accès des engins de transport : moto tricycle, pick up, camionnettes.

→ Petits engins : souffleurs, détecteurs, motopompe, laverie, concasseurs.

→ Fonçage de puits.

→ Accès au site.

→ Commerce sur le site.

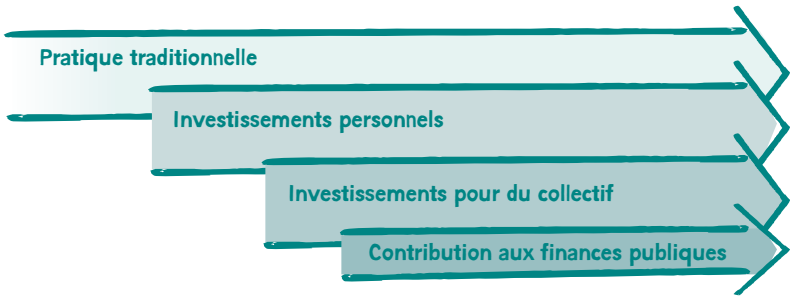
**Notons également que la nature et le montant exacts des taxes perçues restent très difficiles à identifier dans leur totalité.** Il y a donc un risque de voir se développer de nouvelles taxes certes traçables, mais qui ne seraient pas déduites des 100 % déclarés (par exemple en démultipliant les taxes d'accès au site) et qui constitueraient une taxe supplémentaire à payer pour les orpailleurs.

D'autre part, les modalités d'utilisation des 5 % environnement et des 5 % sécurité ne semblent pas bien claires. Plusieurs personnes ont soulevé des questions à ce propos lors des collèges et des restitutions.

**La contribution des Tombolomas au développement local : le passage d'une pratique traditionnelle à un acte institutionnalisé.**

Les Tombolomas ont toujours contribué directement ou indirectement à la vie économique des territoires. Les modalités de cette contribution se sont multipliées : à la pratique traditionnelle initiale (où les taxes perçues sont redistribuées au propriétaire terrien, aux travailleurs du site et aux sages) se sont agrégés (avec le boom de l'orpaillage) des investissements personnels (achat de moto, de maison, de voiture) et plus récemment des investissements pour du collectif de manière informelle (financements de mosquées, d'écoles, de bâtiments).

La dernière étape de ces changements, qui se cumule aux autres, est donc la contribution au budget de la commune qui répond aux préoccupations actuelles des Tombolomas, conscients que l'orpaillage est de plus en plus une pratique très dangereuse et temporaire.




L'institutionnalisation de cette contribution est clairement affichée par la nature des signataires des conventions (Tombolomas, districts et communes rurales), **mais sans représentation de l'État**. Initialement (dans le modèle de convention préparé par le PROJEG, le PACV et le collectif Mines) la préfecture et une représentation régionale des orpailleurs (CENAGOG) devaient également donner leur accord. Mais les Tombolomas ont été trop réticents à l'idée de voir des représentants de la préfecture signataire. Comme pour la question de la présence de la préfecture aux commissions de collecte et de gestion des fonds, le dispositif s'est adapté face à cette crainte.

### Une réelle adhésion des acteurs qui se traduit dans Les actes de collecte

Les montants collectés ont beaucoup évolué depuis février 2018, mais les premières informations témoignent d'une réelle contribution financière des Tombolomas au budget des communes rurales. Le PROJEG a donc véritablement impulsé un nouveau dispositif qui constitue un changement dans les ressources des communes d'orpaillage.

Le PACV et le PROJEG sont partenaires, ils ont conjointement mis en place un système de conventionnement avec un certain nombre de communes rurales pour qu'elles mettent en place des budgets et une programmation de leurs utilisations de manière participative (PDL et PAI). Le respect de ses obligations déclenche une dotation à la commune

de 50 000 $ par le PACV. Cette contribution apparaît comme facteur de motivation : les quatre communes rurales appuyées par le PACV totalisent 97 % des montants collectés dans le cadre de l'initiative du PROJEG dans cinq communes rurales de Siguiri. Mais pour autant, il n'est pas un « booster » de changements : des communes n'ayant pas contractualisé avec le PACV ont pu mobiliser également des fonds.

Exemple de l'état de mobilisation des recettes issues des Tombolomas, de juillet à septembre 2017, dans cinq communes rurales de Siguiri dont les quatre premières sont appuyées par le PACV[11] :

| COMMUNE | MONTANT VERSÉ EN GNF |
|---|---|
| **Kintinian** | 60 000 000 |
| **Doko** | 50 448 000 |
| **Siguirinin** | 40 000 000 |
| **Norassoba** | 30 000 000 |
| **Kiniébakour** | 6 097 000 |
| **Total** | 186 545 000 soit environ 19 000 € |

Nous notons toutefois qu'**un risque d'essoufflement des niveaux de collecte est à craindre**, si les communes ne sont pas en mesure de prouver rapidement que l'investissement des Tombolomas a bien des retombées concrètes sur le développement du territoire. Dans ce sens, la commune de Doko a rapidement investi dans la construction d'un bâti pour un marché[12]. D'autres ont annoncé ne pas être en mesure d'engager de nouveaux investissements tant que les conseils communaux ne sont pas installés. La méconnaissance actuelle des Tombolomas sur les mécanismes institutionnels d'affectation des fonds (PAI) constitue également un autre risque. Des sensibilisations de type éducation citoyenne seraient donc nécessaires.

11. Ces chiffres sont ceux communiqués par le comité Mines lors du collège orpaillage de février 2018. Le budget général des communes concernées, avant et après l'apport des Tombolomas n'a pas été vérifié sur place. Au moment des missions il n'a pas été possible de connaître le montant exact des niveaux de contribution concernant les autres communes rurales ayant bénéficié également de versements des Tombolomas.

12. Voir la vidéo consacrée à cette étude de cas.

## UN DISPOSITIF QUI BOUSCULE LES RELATIONS DE REDEVABILITÉ ET DE LÉGITIMITÉ

**Un engagement des Tombolomas qui les inscrit dans l'espace public.**

Un renversement des relations lié à la redevabilité :

Le dispositif de contribution des Tombolomas au budget des communes rurales associe désormais systématiquement les Tombolomas et les représentants des communes dans toute la chaîne de traçabilité des fonds ; il les lie par un engagement mutuel. En tant que donateurs, les Tombolomas ont un droit de regard sur les modalités de versement et sur l'utilisation de cette nouvelle ressource par la commune.

À travers ce dispositif, **la commune devient redevable vis-à-vis des Tombolomas des modalités d'utilisation des fonds**. Cette redevabilité d'un pouvoir public vis-à-vis d'une organisation traditionnelle informelle change donc la donne dans leurs relations.

Un représentant de la radio rurale de Siguiri témoigne :

> « *Les élus comprennent que l'on ne peut pas blaguer avec ce que l'on leur donne. Les orpailleurs savent qu'ils sont sous contrôle et que, eux aussi, peuvent contrôler car ils ont donné.* »

Un dispositif qui rend officiellement les Tombolomas acteurs de développement de leur territoire.

À travers ce dispositif, les Tombolomas sont reconnus officiellement dans l'espace public institutionnel, ils ont un rôle à jouer dans la bonne gestion des ressources de la commune. Ils sont également **reconnus comme acteurs de développement local**, en mettant à disposition une partie de leurs ressources pour financer les PAI. Ce dispositif les rend ainsi citoyens, de par leurs attentes en termes d'investissement effectif pour le territoire, l'environnement et la sécurité.

Un représentant du PACV témoigne :

> « *C'est une innovation, cette commission de gestion des fonds. Les Tombolomas sont dedans, ils sont responsabilisés sur la transparence de la gestion de la commune. L'enjeu est de faire en sorte qu'ils participent efficacement au développement local, c'est une activité qu'on ne peut pas interdire, avant cette initiative ils ne respectaient pas les politiques sectorielles, on les amène au respect des différentes politiques par leur participation. (...) C'est un moyen de les rendre acteurs du développement de leur territoire.* »

**Un dispositif qui met en exergue la position ambivalente de l'État sur la question de l'orpaillage**

Deux ministères interviennent dans cette initiative, mais ils ne l'abordent pas du tout de la même manière.

**Le MATD travaille en partenariat avec le PROJEG dans le cadre du PACV**. Leur collaboration va dans le sens d'une concrétisation de la décentralisation, avec une attention portée à la prise en compte des besoins des populations (budgets participatifs, processus de démocratie participative via l'élaboration des PDL) et la recherche d'un modèle économique durable pour le budget des communes. La contribution des Tombolomas est une idée qui conjugue objectifs du PACV et objectifs du PROJEG.

**Le ministère des Mines, quant à lui, ne se positionne pas comme partenaire de l'initiative**. Il cherche à mettre en place une structuration des orpailleurs (le Forum des orpailleurs) et à développer l'exploitation semi-industrielle. Il souhaite réaffirmer l'autorité de l'État sur le foncier et le secteur minier tout en essayant de limiter les conflits avec les orpailleurs et en utilisant leur capacité à détecter les filons d'or.

Un représentant de l'administration minière témoigne:

> *« Le gouvernement a le souci du développement des collectivités locales. Donc, par rapport à l'orpaillage, il a initié une nouvelle méthode (...) dans le cadre de l'exploitation semi-industrielle, il a regroupé le Forum des orpailleurs de tout le pays (...). Des gens sont venus en aide pour sortir de l'orpaillage traditionnel : des partenaires techniques et financiers ont mis à disposition des moyens aux groupements. (...) On disait que les orpailleurs étaient des guides pour la recherche d'or (...) vouloir les interdire va créer des problèmes sociaux, laisser les, après eux les autres peuvent creuser beaucoup plus profond ! ».*

Le dispositif proposé s'inscrit donc dans des politiques publiques aux objectifs distincts vis-à-vis de l'orpaillage traditionnel. Ce manque de vision cohérente de l'État, par défaut de concertation interministérielle, permet dans un premier temps de mettre en place cette expérimentation, mais elle peut aussi la fragiliser. Les relations complexes avec les préfectures en sont une illustration (bonnes ou tendues en fonction des directions). L'impossibilité de dialoguer actuellement avec le ministère des Mines au niveau central, au sujet de cette initiative, démontre au mieux une forme de désintéressement, au pire un total désaccord, qui risque de se cristalliser.

### Un dispositif qui conjugue et fait dialoguer des visions antinomiques de la légitimité

État et orpailleurs, chacun défend sa légitimité, de là naissent des conflits. Le dispositif du PROJEG met en dialogue des acteurs qui n'ont pas du tout le même cadre de référence, l'un s'appuyant sur sa légitimité démocratique, l'autre revendiquant le poids de la tradition, le pouvoir d'une pratique séculaire, une réglementation fondée sur des institutions traditionnelles. Deux zones juridiques se superposent et s'ignorent.

D'un côté l'État cherche à encadrer le secteur de l'orpaillage par le développement de la parcellisation et à développer les ressources des communes rurales via la taxe minière.

De l'autre côté, les orpailleurs acceptent de léguer une partie de leurs taxes à un budget public, parce que leur indépendance est respectée, parce qu'ils sont rassurés par la traçabilité des versements et parce qu'il s'agit d'un geste volontaire et non d'une soumission à une fiscalité.

Le PROJEG a donc mis en place un dispositif qui fait dialoguer deux mondes, car il a su démontrer qu'il travaillait à la fois dans le sens du respect du Code minier (accompagner la société civile à suivre les obligations légales des compagnies minières) et du libre arbitre des Tombolomas.

Un intervenant lors du collège de 2018 témoigne :

> *« L'acte des Tombolomas n'est pas une fiscalité, les Tombolomas ont toujours donné de l'argent, on souhaite juste que ce soit traçable. Si on pense que ces éléments doivent être de la fiscalité on verra, pour l'instant il s'agit d'un geste des Tombolomas. »*

Un représentant de la préfecture de Mandiana témoigne :

> *« C'est une très bonne chose, s'ils adhèrent librement et s'ils n'ont pas été forcés. Les Tombolomas ne faisaient jamais rien pour les autres, rien pour les communes rurales, ils disaient donner de l'argent aux sages, mais en fait c'était pour eux-mêmes. Il faut une administration qui supervise : c'est une bonne initiative si c'est supervisé par les élus et les OSC. Avant les Tombolomas prenaient 10 % dans les puits qu'ils donnaient et disaient que c'était pour le village, mais ce n'est pas vrai. Les Tombolomas sont des analphabètes et les nantis du village ! »*

# IV – Perspectives pour les années à venir

## 1. Ce qu'il faut préserver ou consolider

### RESTER VIGILANT SUR LE RISQUE PERMANENT DE CONFLITS LOCAUX

Les conflits locaux dans cette région sont un lot quotidien, pas une semaine ne se passe sans qu'il y ait au moins deux conflits violents entre villages, entre la population et les compagnies aurifères. La question de leur prévention est au cœur des propos de tous les acteurs rencontrés. C'est le risque premier qui a déterminé les modalités du dispositif : approche endogène, concertation pluri-acteurs à tous les échelons (collège, COPIL, commission), recherche de transparence sans faille dans les outils de traçabilité, recherche de compromis entre tradition et formalisation, sensibilisation et explication systématique à grande échelle.

Le dispositif est lui-même porteur de conflits potentiels, le maintien d'une relation de confiance avec les Tombolomas, la préservation d'une fonction de médiation de la société civile entre tous les acteurs est le défi primordial pour la pérennité de cette expérimentation. Pour cela, les OSC du collectif devront être en mesure de rester exemplaires vis-à-vis des valeurs qu'elles promeuvent.

### PRÉSERVER LE COMPROMIS ENTRE TRADITION ET DÉBUT DE FORMALISATION

« On ne touche pas aux 80 % », le mot d'ordre du collectif Mines est clair et partagé. Ils doivent rester dans le domaine du traditionnel, au niveau des districts pour le moment, c'est une question d'étape dans le processus de formalisation.

Une OSC du collectif témoigne :

> *« Aucune loi ne pourra récupérer leur argent (d'où le fait qu'il ne faut pas le préfet dans la convention). Ils sont allergiques au papier, il faut bien les sensibiliser. »*

Les 20 % constituent ainsi un compromis entre tradition et début de formalisation. Les Tombolomas souhaitent d'abord voir ce à quoi ça va servir concrètement, avant d'envisager quoi que ce soit (en l'occurrence, comme le déclare d'autres acteurs : « Pourquoi pas 40 % ! »).

Le PROJEG et le collectif Mines ont joué un rôle primordial dans ce compromis trouvé, lors du premier collège orpaillage, la confiance qui leur est donnée permet également de ralentir les ardeurs des autres parties prenantes du dispositif qui auraient voulu aller plus loin et plus vite en terme de structuration organisationnelle des Tombolomas et de recettes locales (la tentation de mieux comprendre ce qui constituent les 100 % actuellement et de formaliser plus que 20 %).

Le défi consiste ici à **maintenir le compromis entre marge de formalisation acceptable pour les Tombolomas et poursuites de pratiques qui relèvent d'une culture traditionnelle séculaire.** D'une part, l'ambition de la société civile est ici d'être en mesure de formaliser très progressivement l'orpaillage pour qu'il soit plus soucieux des droits humains et du respect de l'environnement, avec comme principe constant une approche endogène basée sur la confiance. D'autre part, les antagonismes forts entre le pouvoir traditionnel lié à l'orpaillage et l'État dans sa volonté de réorganiser le secteur peuvent fragiliser le processus, la société civile pourrait mener une réflexion sur ce sujet afin de prévenir ce risque.

## ADAPTER LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE ET CONCRÉTISER LES INVESTISSEMENTS AFIN D'ENCOURAGER À POURSUIVRE

La question de la redevabilité est primordiale pour la pérennité du processus. **Les Tombolomas soumettent leur confiance à la condition que leur dotation soit effectivement visible dans le développement de leur territoire.**

Les règles administratives et le temps nécessaire à la gestion et à l'utilisation transparente de leur fonds ne sont pas toujours bien compris par eux et les populations. D'une part, le système mis en place est complexe et exigeant puisque l'utilisation des outils de traçabilité nécessite des formations spécifiques à chaque échelon concerné (site d'orpaillage, district, communes), mais pour le moment, le programme n'en est qu'à la formation des formateurs.

Un participant au collège témoigne :

> *« Une procédure peut s'améliorer au vu des faits, la pratique c'est important, il faut faire concret. Les outils sont bons, mais il va falloir les améliorer au fur et à mesure. Pour un début tout paraît bien, mais il faudra corriger. »*

D'autre part, **il y a urgence à investir concrètement alors que le blocage actuel de l'installation des conseils communaux ralentit les engagements financiers** et que souvent les élus ne sont plus les mêmes entre le démarrage du dispositif et les résultats des élections locales.

Enfin, le retour sur investissement des Tombolomas est nécessairement complexe. Car les 20 % de leurs taxes arrivent au niveau des communes rurales, en transitant par les districts. Quand on sait que certaines communes couvrent une quarantaine de districts (qui regroupent eux-mêmes plusieurs villages d'orpaillage), **la question de l'équité dans les investissements** n'est pas simple à faire comprendre. Nécessairement des districts vont davantage contribuer que d'autres, car ils ont sur leur territoire beaucoup plus de sites d'orpaillage, mais ils n'auront pas pour autant un gain en termes de développement proportionnel à leur dotation.

Les défis sont donc ici de trois ordres :

- Être en capacité d'apporter les modifications nécessaires au dispositif après une année d'expérimentation, sans pour autant assouplir ce qui est garant pour les acteurs d'un système sécurisé et nourrissant des relations de confiance;

- Les commissions de collecte et de gestion des fonds doivent impérativement constituer des espaces de redevabilité. Il est d'ailleurs prévu qu'elles organisent des réunions d'échanges et d'information régulièrement entre les élus et les Tombolomas pour expliciter et mesurer l'impact de l'orpaillage dans les investissements de la commune, grâce aux outils de traçabilité créés;

- En institutionnalisant leur dotation, il est nécessaire que les Tombolomas, et les orpailleurs plus généralement, comprennent mieux les mécanismes institutionnels, acquièrent une vision collective du développement, le sens d'une ambition communale au-delà de l'intérêt du village d'orpaillage.

## MAINTENIR LA DYNAMIQUE DE CONCERTATION AU NIVEAU RÉGIONAL SUR L'ORPAILLAGE

**L'échelon régional est identifié par la majorité des acteurs comme étant le plus pertinent** pour la dynamique de concertation engagée. Il permet aux acteurs de proximité (Tombolomas et élus locaux) d'apprendre les uns des autres sans conflit potentiel d'intérêt (l'échelon préfectoral étant trop porteur de concurrence et de divergences entre les acteurs) et d'acquérir une vision globale et stratégique du développement des territoires qui s'émancipe des préoccupations uniquement d'investissement en infrastructures.

Pour le collectif Mines, la vraie force du collège orpaillage réside dans le fait d'être régional, il permet d'avoir plus de poids vis-à-vis des pouvoirs publics, notamment parce que les enjeux locaux et nationaux y sont confrontés et que la parole régionale peut être entendue au niveau national.

Le défi consiste donc à trouver une solution pour **maintenir cette concertation au niveau régional**, c'est un enjeu important pour le collectif qui réfléchit, avec le PROJEG, aux modalités pratiques de son maintien. À plus long terme, un collège régional dédié plus largement aux questions minières a été évoqué.

## 2. Ce qu'il faut explorer ou élargir

### POURSUIVRE L'ACCOMPAGNEMENT DU DISPOSITIF ET LE DÉMULTIPLIER

**Le collectif Mines estime que, pour le moment, le dispositif ne touche que 35 % des villages d'orpaillage existant en Haute-Guinée, il y a donc de quoi l'étendre à de nouvelles communes rurales**. Les membres du collectif souhaitent avant le passage à l'échelle prendre le temps de mener l'expérimentation jusqu'au bout, de manière à s'assurer que les conflits qu'il peut générer soient prévenus.

D'autre part, l'accompagnement actuel que mènent les quatre OSC auprès de tous les acteurs (notamment des commissions de collecte et de gestion des fonds existantes et la formation aux outils de suivi) est très chronophage et s'additionne à leurs actions respectives. Il nécessite des moyens budgétaires qu'ils sollicitent en fonction des besoins au PROJEG. L'accord-cadre prévu entre les collectifs et le PROJEG en juillet 2019 devrait faciliter cette mission commune.

Le défi consiste donc, dans un premier temp,s à maintenir l'action actuelle du collectif auprès de tous les acteurs du dispositif en tant que médiateur et garant de la confiance installée, puis de trouver les moyens de le démultiplier après le PROJEG, sur les autres zones d'orpaillage de la région.

### DÉVELOPPER D'AUTRES CHAMPS D'ACTIONS COMMUNES SUR LES QUESTIONS MINIÈRES

Le collectif a pour mission actuelle le suivi de la mise en œuvre du dispositif lié aux Tombolomas et l'organisation des collèges régionaux dédiés à l'Orpaillage, en lien avec le PROJEG. Il affiche également des ambitions plus importantes que celles liées strictement à l'orpaillage, dans le cadre plus global de la question minière dans cette région.

En mai 2018, une cinquième OSC le rejoint : AJVDM qui travaille sur la question du diamant. C'est une première étape vers cet **élargissement thématique**. D'autres enjeux d'actions en lien avec les missions qu'il s'est fixées sont prévus : poursuite du travail sur la prévention des conflits locaux, le suivi des obligations légales, les questions agro-environnementales, d'éducation et socio-sanitaires.

Le défi est double. D'une part, il s'inscrit dans **la capacité du collectif à développer une stratégie d'actions communes** et à trouver les moyens de sa mise en œuvre. Cette stratégie devrait permettre de renforcer les liens entre les cinq OSC en permettant à chacune d'agir selon sa spécificité et en complémentarité. D'autre part, le collectif étant toujours en phase d'expérimentation avec le dispositif mis en place avec les Tombolomas, il ne s'agirait pas qu'il se lance trop tôt, avant une réelle consolidation de son organisation, dans l'élargissement de ses missions, car ces nouveaux champs d'action pourraient le fragiliser.

## RÉFLÉCHIR AUX DISPOSITIONS D'UTILISATION DES « 5 % ENVIRONNEMENT ET SÉCURITÉ »

**L'utilisation des 5 % dédiés aux questions environnementales et de sécurité sur les sites reste encore floue pour la majorité des acteurs**, même si formellement ils doivent être inscrits dans le PDL. Beaucoup de questions se posent encore : comment identifier les besoins des Kaladianti et des Tombolomas en terme de formation ? Comment prioriser et programmer les besoins de restauration de l'environnement ? Avec qui contractualiser pour mener toutes ces actions ?

**Le collectif doit impulser une réflexion sur la mise en oeuvre de ces deux priorités** dans le cadre de leur accompagnement des communes rurales et des commissions locales de collecte et de gestion. En effet, ces dotations de 5 % faisant partie intégrante du budget d'une commune, il est de leur ressort (et non du collectif) de faire preuve de pédagogie à l'endroit des orpailleurs pour qu'ils comprennent les procédures qui régissent le financement des collectivités locales. De nouveaux outils de gestion et de sensibilisation doivent être pensés rapidement, la question sécuritaire pour les Tombolomas relevant d'un retour sur investissement qui les concerne directement.

Un Kaladianti de la préfecture de Mandiana témoigne:

*« La contribution de 20 % et la clé de répartition proposée sont une bonne chose, ça va diminuer la dépense des orpailleurs en cas d'accident de puits. La semaine passée, moi j'ai dépensé 400 000 FG pour le cas d'une victime de puits à Missima, pour l'évacuation de son corps au village. »*

### L'ÉMERGENCE DE LA QUESTION DES FEMMES ET DE LEUR REPRÉSENTATION DANS LE DISPOSITIF DE GOUVERNANCE

**Les femmes constituent plus 50% de la force de travail sur les sites d'orpaillage** (elles sont principalement en charge du concassage et du traitement du minerai). Elles travaillent exclusivement en surface et de préférence dans les zones minières adjacentes à leurs villages, exceptées dans le cadre des phénomènes de prostitution qui se développent sur les sites, amenant des femmes venues de loin.

Malgré leur très forte contribution à l'orpaillage, le PROJEG et les collèges d'orpaillage ont constaté **leur faible présence aux sessions** de restitution liées à la déclaration de Kankan (6% au niveau préfectoral), aux collèges à proprement parler et dans les commissions de collecte et de gestion des fonds.

Le PROJEG a amené les participants du collège orpaillage à s'emparer de cette question et à réfléchir aux moyens pour leur permettre d'être représentées dans les différentes instances liées au dispositif.

Ce défi nécessitera un véritable travail d'analyse des représentations entre femmes et hommes pour être abordé de la manière la plus pertinente (repérer les femmes leaders actuelles, comprendre leur rôle dans la gestion des conflits) en évitant les propositions non réalistes qui ne seraient pensées que par les hommes, en imposant par exemple de les regrouper sans les accompagner à la prise de parole et en espérant en vain les intégrer dans les Tombolomas.

## 3. Aller plus loin avec les pouvoirs publics

### LE PARI DES COMMUNES RURALES COMME ACTEURS ÉFFICACES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

**Tout le dispositif place au cœur du développement local la responsabilité des communes rurales.** Le pari a donc été fait (au-delà du fait que la décentralisation soit un enjeu de plus en plus prioritaire pour l'État) que c'est cet échelon, en partenariat avec la société civile, qui est porteur de changements.

Si les élections redonnent de la légitimité aux maires et aux conseils municipaux, **les nouveaux élus devront être accompagnés pour être en mesure d'assurer leur responsabilité grandissante**, étant donné le nombre de compétences qui leur ont été confiées au fur et à mesure des révisions du Code des collectivités locales. Bien entendu, cet accompagnement ne relève pas de la responsabilité de la société civile, même si elle peut être en appui.

Nous avons vu que pour les communes ayant contractualisé avec le PACV, un agent de développement local était mis à leur disposition, actuellement ce programme mène une étude sur la mise en place généralisée de cette fonction dans toutes les communes au niveau national et une action pilote pour la formation d'une fonction publique territoriale.

Si le nombre de conventions signées en un an démontre que les élus étaient clairement parties prenantes du dispositif, il faudra réfléchir aux modalités de sensibilisation pour les nouveaux arrivants, une fois les conseils communaux mis en place.

L'opérationnalisation du FNDL devrait apporter aux communes les moyens de mettre en œuvre les nouvelles compétences qui leur ont été transférées, mais cette autonomisation nécessite des savoir-faire techniques et stratégiques en terme de développement local, les équipes techniques devront être étoffées et les élus formés pour être en mesure de répondre à ces défis.

## OFFICIALISER LES DOTATIONS DES TOMBOLOMAS, INTÉGRER L'ORPAILLAGE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Pour le moment, les sites d'orpaillage traditionnel, en tant que lieux d'activité économique (nous ne parlons pas ici de la valeur de l'or qui est extrait) n'existent pas officiellement. En l'état actuel du déni des politiques publiques sur cette question, il n'y a aucune statistique qui permette de mesurer le poids économique réel qu'ils représentent. Même le PACV en tant que partenaire du PROJEG ne prévoit pas dans les mécaniques participatives de diagnostic des territoires des communes rurales avec qui il a contractualisé, la prise en compte de l'orpaillage. Le caractère informel prime sur tout.

Le coordinateur national du PROJEG témoigne :

> *« L'orpaillage est visible, mais ignoré », « on a une amnésie sur cette question qui est inquiétante. »*

Le dispositif, dans son souci de traçabilité, se veut être une première étape qui permette de mesurer la contribution concrète de l'orpaillage au développement local afin, qu'à terme, cette activité économique soit comptabilisée et reconnue en tant que telle. **Le plaidoyer au niveau national pour défendre cette expérimentation** est prévu depuis le début du dispositif, mais n'est toujours pas lancé. Il faudra profiter de la dernière année du PROJEG pour en faire une priorité. **Au niveau local, la société civile doit poursuivre ses efforts vis à vis des nouveaux élus pour que les problématiques de l'orpaillage soient pris en compte dans les politiques publiques locales au même titre que les autres secteurs économiques.**

# Index

| | |
|---|---|
| **ADAPE** | Association pour le Développement durable et la Protection de l'Environnement |
| **AGOG** | Association des Groupes des Orpailleurs de Guinée |
| **AJVDM** | Association Des Jeunes Volontaires Pour Le Développement de Mandiana |
| **ANAFIC** | Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales |
| **CCFD** | Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement |
| **CENAFOD** | Centre Africain de Formation pour le Développement |
| **CONADOG** | Coordination Nationale des diamantaires et orpailleurs de Guinée |
| **COPAGEN** | Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique Africain |
| **FNDL** | Fonds National pour le Développement Local |
| **GAAPE** | Groupe d'appui à l'Autopromotion paysanne et à la Protection de l'Environnement |
| **MATD** | Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation |
| **OSC** | Organisation de la Société Civile |
| **PACV** | Programme d'Appui aux Communautés Villageoises |
| **PAGSEM** | Programme d'Appui à la Gouvernance du Secteur Minier |
| **PAI** | Programme Annuel d'Investissement |
| **PCQVP** | Publiez Ce Que Vous Payez |
| **PDL** | Plan de Développement Local |
| **PDLG** | Programme de Développement Local en Guinée |
| **PROJEG** | Programme concerté de Renforcement des capacités des Organisations de la société civile et de la Jeunes Guinéennes |
| **RMDI** | Initiative pour le Développement Minier Responsable (Responsible Mineral Development Initiative) |
| **SAG** | Société Aurifère de Guinée |
| **SMD** | Société Minière de Dinguiraye |
| **WEF** | Forum Économique Mondial (World Economic Forum) |

Auteur :
Delphine Arnould

Graphisme :
ateliermarteil.com

Photo :
©Catherine Choquet

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