

QUEL APPORT DU PROJEG DANS LA  
GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER EN GUINEE ?  
**ETUDE D'IMPACT ET DE PROSPECTIVE**



**NOTE TRANSVERSALE**

Martin Vielajus - Jean-Martial Bonis Charancle  
Delphine Arnould Balandier – Richard Banégas

## TABLE DES MATIERES

Table des figures.....	1
Introduction.....	2
Les objectifs de l'étude.....	2
La demarche proposée par l'équipe .....	2
<b>I - CONTEXTE.....</b>	<b>5</b>
1/ Quelle évolution des cadres nationaux et internationaux dans le secteur minier ?.....	6
2/ Quelle société civile dans le secteur minier ?.....	9
3/ Quels défis liés à la mise en œuvre de la décentralisation ?.....	11
<b>II - Les changements observés dans le secteur minier .....</b>	<b>17</b>
1/ Le PROJEG a profondément changé la nature et les rôles des OSC qu'il a soutenues... 17	
2/ Le PROJEG contribue à une évolution (encore inégale) des relations et des représentations mutuelles entre acteurs-clés du secteur minier.....	23
3/ Le PROJEG contribue à une evolution de certaines normes et pratiques de gouvernance du secteur, qui impactent les contextes locaux.....	31
<b>III – Défis, perspectives et soutenabilité des actions de la société civile dans la gouvernance du secteur minier.....</b>	<b>36</b>
1/ Le défi d'une redevabilité minière soutenable.....	36
2/ Le défi d'une stratégie d'influence collective en faveur de la gouvernance minière .....	39
<b>Conclusion .....</b>	<b>44</b>

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Déroulement de l'Étude .....	4
Figure 2 : Moments clés de la période 2007-2018.....	5
Figure 3 : Les lignes de force du cadre du secteur minier :.....	9
Figure 4 : Rappel – Évolution globale du Projeg 2007-2018 et place de la question minière. 15	
Figure 5 : Théorie du changement du PROJEG (reconstituée).....	16

## INTRODUCTION

Ce document a été réalisé dans le cadre de l'étude d'impact et de prospective menée pour le PROJEG en 2018. L'étude est composée d'une part de quatre études de cas liées à différentes initiatives soutenues par le PROJEG dans le secteur minier, et d'autre part de la présente 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.

**Les pages qui suivent sont à lire en complémentarité des quatre études de cas**, chacune permettant d'illustrer plus précisément le contexte, les changements et les défis liés à l'action du PROJEG dans la gouvernance du secteur minier. Pour tracer un fil rouge entre ces différentes études de cas, ce document :

- présente tout d'abord des **éléments de contexte** nationaux permettant de comprendre l'action du PROJEG et des collectifs qu'il soutient dans le secteur minier ;
- propose ensuite une **synthèse des changements observés** à travers les études de cas, et met en avant les évolutions communes auxquelles a contribué le PROJEG aux quatre coins de la Guinée ;
- et analyse enfin les **défis** qui se posent aujourd'hui aux collectifs soutenus par le PROJEG dans le secteur minier, pour aller plus loin dans leurs actions et pérenniser leurs effets.

Avant d'entrer dans le fond de notre étude, revenons en quelques mots sur ses objectifs et la méthode d'investigation retenue par notre équipe.

## LES OBJECTIFS DE L'ETUDE

Deux grands objectifs se trouvaient au centre du mandat de cette étude :

- **Identifier ce que le PROJEG a pu apporter à la société civile guinéenne et à la Guinée dans le secteur minier**, en partant des résultats obtenus au cours de 11 années de programme.
- **Contribuer à construire l'après-PCPA et à garantir 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.

Ces deux grands objectifs répondaient respectivement à une démarche rétrospective et une démarche prospective ; chacune d'elles appelant des modes d'analyse et des formes d'accompagnement bien spécifiques.

A cette étude est également associé un objectif de valorisation et de communication sur les contributions du programme.

## LA DEMARCHE PROPOSEE PAR L'EQUIPE

### LES QUESTIONS ET LE TYPE D'ACTEURS VISES

Nous avons proposé d'aborder cette étude selon une démarche « orientée changement ». A travers ces termes, il s'agit d'examiner une série d'évolutions généralement peu prises en compte dans les cadres d'évaluation traditionnels, en se penchant notamment sur plusieurs dimensions-clés :

- **Évolution des représentations et des connaissances** des différents groupes d'acteurs sur le terrain autour de la question minière (évolution des connaissances de chacun sur les cadres

normatifs, existant dans le secteur, évolution du regard sur le rôle de l'activité minière, sur la responsabilité de chacun dans ce secteur, etc.).

- **Évolution des relations entre acteurs et des formes de mobilisation collective** (évolution des 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 ; etc.) et leur impact sur le terrain (sur les ressources des communes et leur utilisation).

Par ailleurs, nous avons proposé d'organiser l'analyse en croisant **plusieurs types d'acteurs-clés** du secteur minier (acteurs institutionnels / société civile / collectivités / citoyens) et **plusieurs échelles de territoires** (locale / régionale / nationale). Une grille de questionnement a ainsi été établie afin de croiser les types d'acteurs et les dimensions de changements à explorer dans cette étude.

L'ensemble de l'étude a permis de réaliser des **entretiens auprès d'une centaine d'interlocuteurs**, en France et sur 4 terrains en Guinée (voir Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés). Les entretiens menés illustrent cette approche par type d'acteurs au sein de chacune des études de cas.

Enfin, l'étude a cherché à articuler une démarche rétrospective (bilan des changements observés) et une démarche prospective (panorama des défis à venir et des manières de les aborder). Pour distinguer ces deux exercices complémentaires, **chaque terrain a fait l'objet de deux missions**, durant la période février 2018-juillet 2018. Les études de cas et la présente note transversale sont construites autour de cette articulation rétrospectif / prospectif.

---

## LES PRODUITS DE L'ETUDE

Afin de garantir la lecture et l'utilisation de l'étude par le plus grand nombre, nous avons développé plusieurs formats complémentaires pour cette étude :

→ **4 études de cas**, d'environ 25 pages chacune. Elles permettent d'explorer la contribution du PROJEG sur des échelles différentes, dans des régions différentes et sur des défis miniers en partie différents. Chacune des études de cas repose sur un « Collectif » d'acteurs de la société civile soutenus par le Projeg.

Les 4 études de cas analysées dans le cadre de l'étude sont les suivantes :

- 1/ Le code minier, son application et les dynamiques de la société civile impliquée dans le secteur minier au niveau national.
- 2/ Contrôle citoyen et connaissance des textes : le cas de Tougué, en Moyenne-Guinée.
- 3/ Une participation formalisée des orpailleurs au développement local en Haute-Guinée.
- 4/ Dépendance à l'exploitation minière : le cas de Fria.

→ **4 reportages vidéo** d'une dizaine de minutes chacun, réalisés avec l'équipe de SEMFilm (pilotée par Ismaël Compaoré – réalisateur), correspondant aux 4 études de cas.

→ **Une note transversale** (le présent document) traçant le lien entre les études de cas et mettant en avant des changements et des défis communs.

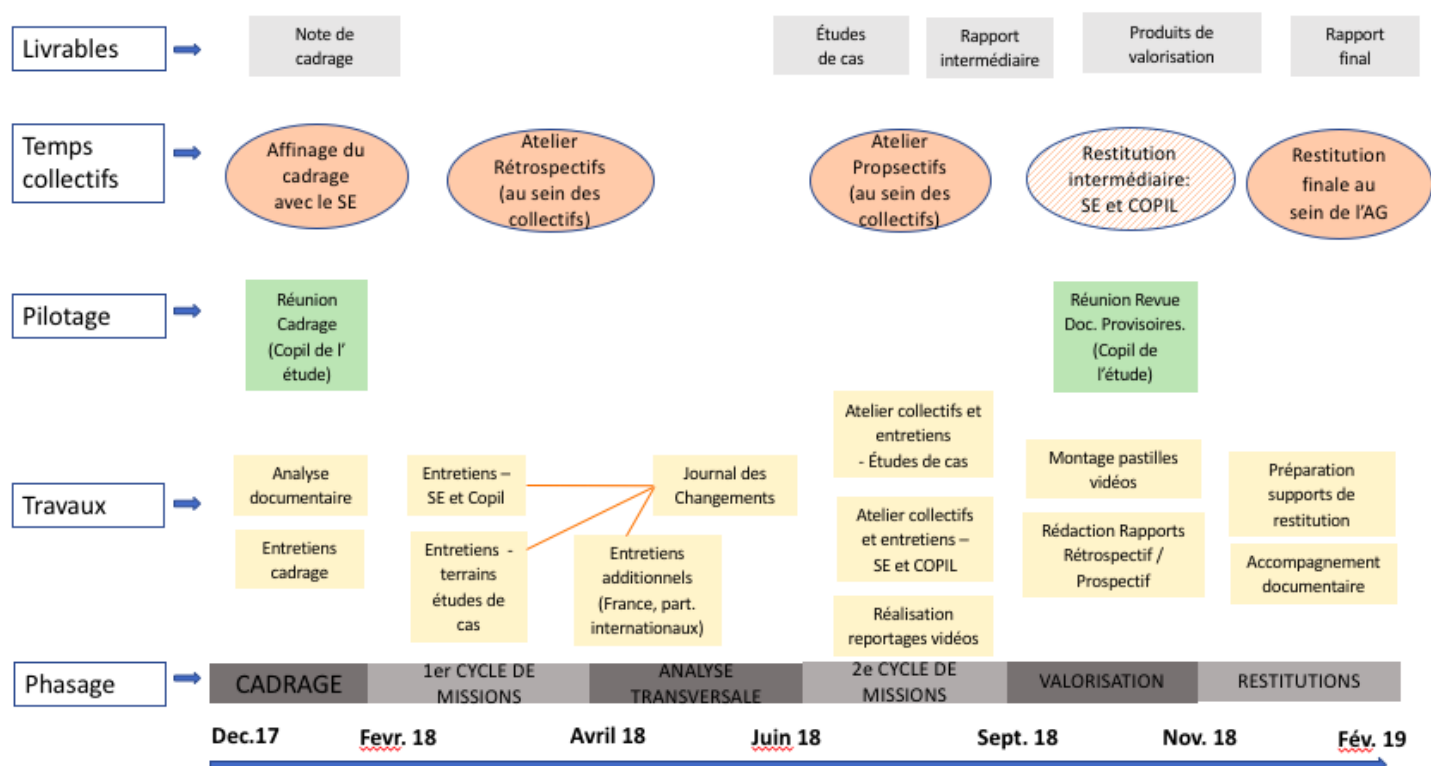
**Une synthèse de la note transversale**, d'une dizaine de pages, est également disponible.

## LES ETAPES DE REALISATION DE L'ETUDE

L'étude a été organisée autour des étapes suivantes :

- Phase de cadrage (décembre – mi-février)
- 1<sup>er</sup> cycle de missions de terrain (mi-février - mars)
- Phase d'analyse transversale (avril – mai)
- 2<sup>ème</sup> cycle de missions de terrain (juin - juillet)
- Phase de conception des produits de valorisation (septembre - novembre)

Figure 1 : Déroulement de l'Étude



Le premier cycle de missions (février-mars) a permis aux consultants de se familiariser avec les terrains d'étude et de construire un bilan rétrospectif des changements auquel le PROJEG a contribué, autour des 4 cas envisagés par l'étude.

Le deuxième cycle de missions, auprès de chacun des terrains liés aux études de cas, a permis aux consultants de compléter ce bilan rétrospectif et de travailler sur les perspectives d'avenir pour chacun des collectifs. Cette 2<sup>ème</sup> série de missions a également été l'occasion de réaliser les reportages vidéo sur chacune des études de cas, avec l'équipe de réalisation vidéos de SemFilms.

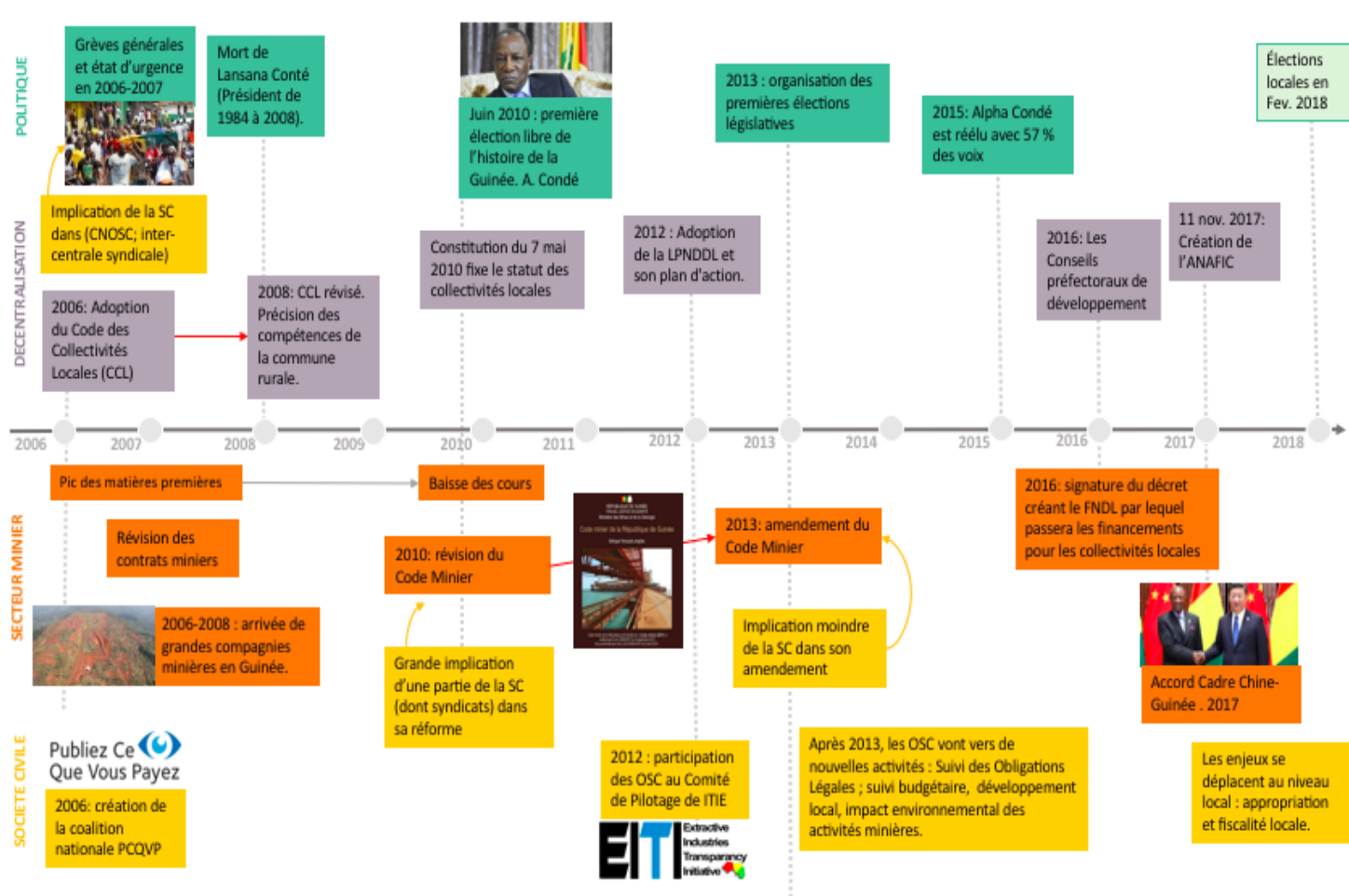
## I - CONTEXTE

La période couverte va du démarrage du PROJEG en 2007 à la période actuelle de 2018.

Les éléments de contexte les plus pertinents pour notre étude sont l'émergence de l'enjeu politique des mines et une pratique de contrôle citoyen dans ce secteur ; la progression d'un cadre national pour le secteur minier ; et la construction de dynamiques collectives de la société civile autour des mines. Durant cette période, notons également les liens forts entre la question de la décentralisation et les enjeux du secteur minier, sur lesquels nous reviendrons

La figure ci-dessous introduit les moments clés les plus marquants en rapport avec ces éléments de contexte.

Figure 2 : Moments clés de la période 2007-2018



En 2011, la Guinée se dote d'un nouveau Code Minier, qui sera révisé de nouveau en 2013. Ce nouveau Code est le produit d'une conjoncture politique particulière qui place au cœur de ses ambitions la question du contrôle citoyen.

Le mouvement social et la révolte de 2007 en Guinée ont contribué à structurer les débats politiques autour de la question minière. Cette période est marquée par une situation sociale tendue, avec des grèves générales et l'instauration de « l'état d'urgence » à la suite de soulèvements



de la population. La question minière apparaît alors dans les revendications du mouvement populaire, qui demande une gestion plus transparente et équitable des richesses. L'État se heurte aux différents syndicats de travailleurs (dont ceux des compagnies minières), dont les revendications portent alors sur notamment la corruption (dans le secteur minier mais pas uniquement).

Sous Lansana Conté, les prises de position politiques relatives au secteur minier sont peu visibles et la volonté des pouvoirs publics de contrôler le secteur est faible. Le contrôle du secteur minier est peu exprimé dans le discours politique jusqu'à la prise de pouvoir de Dadis Camara en 2008. Ce dernier annoncera la renégociation des contrats miniers et une fermeté nouvelle envers la corruption.

**Le « nettoyage » du secteur minier devient un enjeu politique qui s'ancre avec Alpha Condé, élu en 2010**, qui exprime cette ambition dans des discours volontaristes : *« Il était important de revoir l'ensemble des contrats miniers. J'ai commencé un travail d'assainissement (...) du secteur minier »*<sup>1</sup>.

En parallèle de ces nouvelles orientations politiques, on observe une **émergence d'initiatives de la société civile** visant dans un premier temps à réviser le Code Minier, puis à suivre le respect effectif de ce Code par les acteurs publics et privés du secteur. La période 2007-2018 est remarquable notamment par la progression du contrôle citoyen en Guinée. Ce contrôle s'exerce surtout au niveau local dans le cadre de projets spécifiques de la société civile. Le passage à l'échelle de ces innovations constitue un enjeu auquel les OSC essayent aujourd'hui de répondre, et auquel s'est attelé le PROJEG depuis plusieurs années.

## 1/ QUELLE EVOLUTION DES CADRES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX DANS LE SECTEUR MINIER ?

### LA REVISION DU CODE MINIER

En 2010, l'État s'engage dans la révision du Code Minier de 1995 et promet de rendre public les conventions minières. Des citations de cette époque montrent à quel point le processus de révision a été participatif et a permis une large implication de la société civile.

*« La Guinée s'est illustrée en impliquant la société civile dans le secteur, au-delà de l'ITIE elle-même. La coalition PCQVP-Guinée a travaillé directement sur la révision du code minier en 2011, fournissant ainsi des données au gouvernement. »*. OSIWA, 2015<sup>2</sup>

*« [Nous exprimons notre] totale satisfaction pour l'implication complète et constante de la société civile par le Gouvernement sur la réforme de la loi minière et de ses textes réglementaires ». Déclaration PCQVP, 2014*

Le nouveau Code Minier est approuvé en 2011 (Loi n°2011-06 du 9 septembre 2011). Mais certains aspects (en particulier la fiscalité minière) mécontentent le secteur privé (compagnies minières, investisseurs) qui semble avoir été écarté de la consultation. Un mécontentement amplifié par le contexte de baisse des cours des produits miniers.

<sup>1</sup> Discours du Président Alpha Condé, An 1 de son investiture, Conakry, décembre 2011.

<sup>2</sup> OSIWA, Mettre les ressources naturelles au service du développement en Afrique de l'Ouest. De la transparence à une gestion plus efficace des ressources naturelles, 2015

Sous la pression, l'administration réagit en initiant un processus d'amendement du Code qui se déroule de septembre 2011 à avril 2013. Le code amendé est ratifié en avril 2013. Selon une étude « *le nouveau code a été amendé (...) pour assouplir et clarifier le régime fiscal jugé particulièrement contraignant par les entreprises minières* » (ado, 2017). Malgré cette révision sous la pression de l'industrie, le nouveau code reste considéré comme une avancée notable.

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, la force du Code Minier est diminuée du fait de la non-remise en cause des conventions qui ont été signées avant sa refonte. Les entreprises minières peuvent mettre en avant ces conventions pour déroger au nouveau Code Minier. Le défi est donc de parvenir à **aligner progressivement les entreprises sur ce nouveau Code** (en 2017, seules deux entreprises sont assujetties au Code Minier de 2013<sup>3</sup>).

---

## L'EVOLUTION DU CADRE INTERNATIONAL DANS LE SECTEUR MINIER

**Entre 2000 et 2018, la Guinée s'est engagée dans plusieurs dispositifs internationaux concernant les ressources du sous-sol. La période 2000-2007 (sous Lansana Conté) est particulièrement active avec l'adhésion au Processus de Kimberley et à l'ITIE. Il n'existe pas de rupture entre Conté et Condé sur ce plan.**

### ***Le processus de Kimberley***

En 2003, la Guinée rejoint l'initiative Kimberley. Lancée en mai 2000 à Kimberley en Afrique du Sud, le système de certification du Processus Kimberley est une initiative des États producteurs de diamants et de l'industrie du diamant. Ce processus pluri-acteurs (gouvernement, industriels du diamant et société civile) permet de certifier, après évaluation des conditions préalables demandées aux participants, que la ressource en diamant ne finance pas de conflits armés<sup>4</sup>. En Guinée, un secrétariat permanent est installé en 2005.

### ***L'accréditation ITIE***

En 2005, la Guinée se joint au processus ITIE<sup>5</sup> autour de la transparence des industries extractives. Comme dans de nombreux autres pays, ce processus s'accompagne en parallèle de la création d'une coalition de la Société Civile, PCQVP (Publiez Ce Que Vous Payez) en 2006, dont l'objectif initial était la participation au pilotage et au monitoring de la mise en œuvre de l'ITIE. Dès 2006, le comité ITIE publie un premier rapport qui manifeste les carences évidentes de la situation guinéenne. Ce rapport est un premier pas vers une gestion plus transparente de secteur. La Guinée obtient une première

---

<sup>3</sup> Les deux sociétés régies par le Code Minier sont SMB et AMR. AMR ne disposant pas de moyens de production, c'est la SMB qui exploite en son nom (amodiation). Pour sa part, la SMD, lors des négociations pour son renouvellement de convention, a accepté d'aligner certaines de ses pratiques sur les dispositions du nouveau code (notamment sur la Contribution au Développement Local).

<sup>4</sup> A la même période, 2 pays producteurs de diamants voisins de la Guinée (Libéria et Sierra Leone) sont traversés par des conflits financés en grande partie par les diamants, dont une partie provenant de la Guinée. Ceci a conduit à une approche régionale du processus de Kimberley. (<https://impacttransform.org/fr/travail/projet/approche-regionale-du-processus-de-kimberley-dans-lunion-du-fleuve-mano/>)

<sup>5</sup> « La Norme ITIE exige la publication d'informations sur l'ensemble de la chaîne de valeur des industries extractives, depuis le point d'extraction des ressources naturelles jusqu'à la manière dont les revenus parviennent au gouvernement et dont ils profitent à la population. » <https://citi.org/fr/norme/aperçu>



« validation<sup>6</sup> » en 2012, à la suite d'une évaluation des progrès du pays dans la mise en œuvre de l'initiative. Le pays est accrédité, comme membre à part entière, en 2014.

### **La directive de la CEDEAO**

En 2009 (puis en 2012 pour un acte additionnel) le Chef de l'État signe la Directive sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier. Cet acte porte sur l'adoption de la Politique de Développement des Ressources Minérales de la CEDEAO (PDRMC) et son plan d'action. La PDRMC vise à promouvoir le développement du secteur en améliorant les informations relatives aux ressources minérales et en intégrant la RSE des exploitants miniers dans les plans de développement local des communautés minières.

### **L'Initiative pour un développement minier responsable (IRMD) en Guinée.**

En 2014, le Président de la Guinée invite le Forum Économique Mondial à faciliter l'Initiative pour un Développement Minier Responsable (IRMD) en Guinée et à soutenir la stratégie de son pays. Un protocole d'accord entre le gouvernement guinéen et le Forum Économique Mondial est alors signé, posant le cadre de cette collaboration. Cette initiative vise à « *améliorer la connaissance et la coordination des possibilités de création de valeur (...) pour tous les acteurs, en précisant la définition des rôles et des responsabilités ; identifier les thèmes prioritaires, les actions communes et les approches envisageables pour accélérer le développement, au moyen d'approches collaboratives impliquant des parties prenantes multiples ; informer un plan stratégique national pour le secteur minier ; créer un groupe de travail afin de mettre en œuvre les résultats de l'initiative RMDI ; et envisager une plateforme de dialogue permanente pour les multiples parties prenantes*<sup>7</sup> ». Elle est lancée en 2016 et donne lieu à un atelier national sur la RSE dans le secteur minier en 2017.

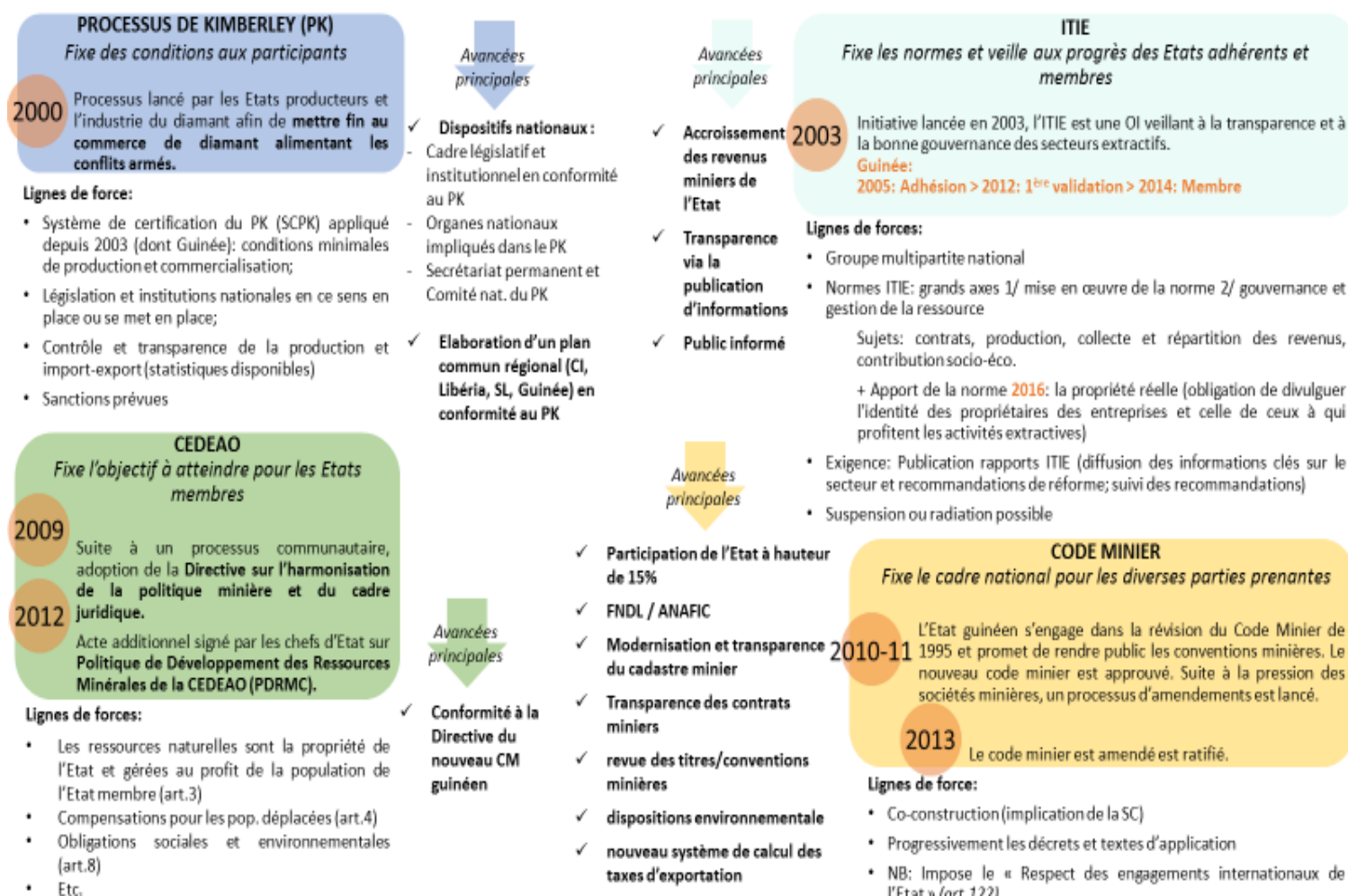
➔ **C'est essentiellement sur ces nouveaux cadres nationaux et internationaux que les OSC se sont appuyées pour développer leur action**, à la fois en interne (pour contribuer à la construction de ces cadres) et en externe (pour surveiller leur mise en œuvre).

---

<sup>6</sup> La Validation permet aux parties prenantes de voir évaluée la mise en œuvre de l'ITIE dans un pays et sa cohérence avec les dispositions de la Norme ITIE. La procédure de Validation combine la collecte des données et les consultations de parties prenantes menées par le Secrétariat international de l'ITIE avec un examen par le Validateur sélectionné par le Conseil d'administration.

<sup>7</sup> World Economic Forum, Dialogue stratégique sur l'avenir de la Guinée, 2017.

Figure 3 : Les lignes de force du cadre du secteur minier :



## 2/ QUELLE SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE SECTEUR MINIER ?

**Une grande diversité d'acteurs de la société civile est impliquée, d'une manière ou d'une autre, sur la question des mines. Diversité de formes de mobilisation, mais aussi diversité d'intérêts et de thématiques abordées autour de la question minière.**

Premier constat, celui de l'élargissement progressif du périmètre des OSC concernées par la question minière et leur implication croissante dans le secteur :

- *En 2005*, l'adhésion de la Guinée à ITIE est à l'origine d'un groupe multipartite ITIE et de la mise en place d'une plateforme PCQVP nationale que rejoignent les OSC les plus intéressées par la question minière. On y retrouve des associations et des réseaux « historiques » (CNOSCG, AGT, CECIDE, etc.) qui sont fortement en lien avec des mouvements internationaux. Il y a, à ce stade, peu d'acteurs de la société civile au niveau national spécialisés sur les mines.
- *Lors des grèves de 2007*, le CNOSCG et l'inter-centrale syndicale sont en première ligne, tandis que la question de la corruption dans le secteur minier prend de l'ampleur et se politise. Il en découle une présence forte des syndicats autour des enjeux miniers (du fait notamment de l'existence de fédérations de taille importante dans le secteur).

- *A partir de 2010*, la société civile est fortement impliquée (notamment les syndicats) dans la réforme du Code Minier. Avec l'appui du PROJEG, PCQVP joue un rôle de leader dans le processus de révision du Code Minier.
- *A compter de 2012*, les OSC participent au Comité de Pilotage de l'ITIE en pleine construction<sup>8</sup>. Ce sont majoritairement les organisations qui ont contribué aux étapes précédentes qui le rejoignent.

Par ailleurs, la progression du cadre du secteur minier (ITIE, Code Minier, etc.) favorise l'émergence d'une deuxième vague d'acteurs « nationaux » : Actions Mines (AMINES) en 2012, Mines Contre la Pauvreté - AMSP, Créativité et Développement, etc. Ces nouveaux venus recomposent le paysage, leurs leaders sont plus jeunes et ont eu d'autres parcours (ils sont par exemple journalistes pour AMINES, tandis que l'on retrouve beaucoup d'ingénieurs minier dans la première vague). Ces nouvelles organisations constituent un défi nouveau pour les plus anciennes.

Notons également que les voix de la société civile guinéenne sur la question minière n'émergent pas uniquement du monde des associations formellement organisées :

- Des utilisateurs des réseaux sociaux (bloggers et autres) ont pu par exemple attirer l'attention sur certains sujets comme les conséquences de l'exploitation de l'or et du diamant sur la déscolarisation (donnant lieu par la suite à un documentaire sur France 24).
- Des mouvements citoyens peuvent exprimer leurs revendications localement. Ce sont des mouvements dispersés mais qui se répandent - au début dans le secteur de l'or, puis dans celui de la bauxite – et qui se sont traduits par exemple par la crise de Boké en 2017<sup>9</sup>.

**La mise en œuvre du Code Minier joue également un rôle important dans 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.** La spécialisation de ces associations sur la question des mines est assez récente et elle est en partie (nous le verrons plus en détails) le fruit du soutien du PROJEG sur cette thématique depuis 2009. Il s'agit bien souvent d'associations anciennes plus généralistes qui se sont saisies de l'enjeu avec l'appui du PROJEG et qui nécessitent un renforcement important de leurs connaissances et de leurs capacités de mobilisation sur ce sujet.

Ce développement fait émerger la question du lien entre acteurs locaux et nationaux dans le secteur minier. Il pose la question de leur capacité à reconnaître leur rôle et leur légitimité réciproque, et à articuler actions locales et construction d'une voix collective au niveau national.

**Nous notons enfin qu'il existe assez peu de programmes extérieurs de soutien de la société civile sur les enjeux miniers, en dehors du PROJEG.** L'Union Européenne a appuyé des OSC sur les questions minières durant la période 2008-2012 à travers son programme AICHA (Appui aux Initiatives de la Société Civile pour des Capacités Humaines Accrues) ; puis à travers le PASOC (Programme d'Appui à la Société Civile). Le PASOC, aujourd'hui en fin de cycle, s'est mobilisé

<sup>8</sup> « Depuis l'adhésion de la Guinée à l'ITIE en avril 2005, la Société civile a participé à tous les niveaux dans la mise en œuvre, du processus ITIE et en particulier, l'élaboration, le suivi et l'exécution de son plan d'action. (...) En tant que partie prenante de l'ITIE, la Société civile est en amont et en aval du processus étant chargée de la communication, du renforcement des capacités relatives à l'ITIE notamment de la large diffusion de tous les paiements effectués par les sociétés minières et les revenus perçus par l'Administration.» <https://www.itie-guinee.org/societe-civile/>

<sup>9</sup> Voir par exemple <https://information.tv5monde.com/afrique/guinee-la-bauxite-au-coeur-des-emeutes-de-boke-166958>

notamment sur l'enjeu de la fiscalité locale en zone minière et sur l'appui à PCQVP. La GIZ est également mobilisée auprès de la société civile sur l'enjeu minier, à travers son programme GRSE (Gouvernance régionale du secteur extractif), visant une meilleure participation de la société civile au processus des réformes politiques du secteur et à travers une initiative visant à créer une plateforme d'échanges et de débats entre les sociétés minières, l'État et la Société Civile. Notons également le projet AGREM (Appui à l'Amélioration de la Gouvernance des Redevances Minières) supervisé par le Programme des Nations Unies pour le Développement en partenariat avec Charente-Maritime Coopération et destiné aux préfectures de Boffa et de Boké <sup>10</sup>. Parmi les autres organisations qui soutiennent les OSC impliquées dans le secteur minier, il convient également de mentionner OSIWA et NRGi.

### 3/ QUELS DEFIS LIES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION ?

Le secteur minier est intimement lié au processus de décentralisation que connaît la Guinée depuis 1985. Après plusieurs années de stagnation, l'État a impulsé un certain nombre de réformes en matière de gouvernance et de finances locales, voulant ainsi faire de la décentralisation l'un des principaux leviers du développement. 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. Une partie importante du travail du PROJEG a consisté à appuyer des organisations (collectives ou individuelles) cherchant à innover face à cet enjeu. Cependant, la mise en œuvre difficile de la décentralisation limite les possibilités.

#### *Un défi de renforcement des compétences des collectivités, avec encore peu de moyens.*

Le Code des Collectivités locales, révisé en février 2017, confère aux communes 14 domaines de compétences (habitat, urbanisme, transport, entretien de l'éclairage public, sécurité, environnement, santé etc...), ce qui les amène à devoir gérer des enjeux liés aux impacts sociaux et environnementaux de l'exploitation minière. Les collectivités locales doivent notamment développer un Plan de Développement Local (PDL) sur une durée de trois à cinq ans, qui fait l'objet de restitutions aux citoyens au cours d'assemblées publiques.

Cependant, les communes sont confrontées à un manque de moyens qui ne leur permet pas de mettre en œuvre les compétences qui leur sont dévolues. La fiscalité locale constitue la principale source de financement des communes en Guinée (en moyenne plus de 80% des recettes totales), mais elle reste très limitée. D'une part, **le taux global de couverture fiscale est très faible** (moins de 30%) d'autre part, **la suppression de l'impôt de capitation par Alpha Condé n'a pas été compensée**. L'État, quant à lui, n'opérationnalise pas les transferts financiers prévus. **La dotation de fonctionnement reste très insuffisante**, il n'existe pas encore de fonction publique territoriale. La majorité des communes rurales sont gérées par un secrétaire général et un receveur ; seules celles

---

<sup>10</sup> L'initiative de la GIZ et le projet AGREM sont mentionnés dans un article de agpguinée [http://agpguinee.com/fichiers/videos2.php?langue=fr&idc=fr\\_Alliance\\_Miniere\\_Responsable\\_\\_\\_deja\\_une\\_annee\\_d\\_engagement\\_po](http://agpguinee.com/fichiers/videos2.php?langue=fr&idc=fr_Alliance_Miniere_Responsable___deja_une_annee_d_engagement_po)

ayant contractualisé avec le PACV (voir plus bas) sont également dotées aujourd'hui d'un agent de développement local <sup>11</sup>.

**Le PACV (Programme d'Appui aux Communautés Villageoises), partenaire essentiel du PROJEG.**

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. 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.

➔ **DEFI : Dans ce contexte, le défi pour la société civile est d'accompagner ce renforcement des compétences des équipes municipales et de travailler avec elles sur la construction de Plans de Développement qui permettent d'installer dans les collectivités des visions à la fois opérationnelles et de long terme du développement local.**

***Un défi de mobilisation des ressources minières au service du développement local***

**Les redevances minières constituent l'un des moyens majeurs de financement des communes en zones minières.** D'autres sources de financements, moins réglementées, relèvent par ailleurs des politiques de RSE des sociétés minières (donation, soutien aux infrastructures, etc.).

**REPERES**

**Exemples de cadres et obligations liant les exploitants miniers, les collectivités et les communautés locales.**

**Obligations de dialogue avec les communautés locales**

En amont de l'exploitation	Exigence d'un Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) : la communauté affectée par un projet minier doit être informée sur son impact potentiel et donner son consentement sur la mise en œuvre dudit projet.
Au cours de l'exploitation	Exigence d'élaboration d'une Convention de Développement Local, signée avec les communautés locales

**Contributions des acteurs miniers au développement local**

Taxes nationales reversées	Transferts infranationaux : le nouveau code minier prévoit la redistribution de 15% des revenus dédiés au développement local
----------------------------	---

<sup>11</sup> HERE Guinée, ONG opératrice du PACV, est chargée en Haute Guinée de former ces agents de développement

Versements directs	Notamment la redevance superficière et une contribution au développement local. D'après le nouveau Code Minier, les compagnies versent directement un montant équivalent à 0,5-1% du chiffre d'affaire
Autres formes de soutien au dév. local (« contenu local »)	Initiatives conçues pour soutenir l'emploi local, consolider le tissu industriel local, favoriser la présence d'écoles de formation, etc. (« Contenu local » ) Initiatives liées à la Responsabilité Sociétale des Entreprises minières (RSE)

**La perspective actuelle est celle d'une centralisation des ressources minières à destination des collectivités.** Le 11 novembre 2017, Alpha Condé a signé le décret portant création de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales (ANAFIC). Cet établissement public sera en charge de la gestion du Fonds National de Développement des Collectivités Locales (FNDL), instrument dédié au financement des collectivités locales pour mettre en œuvre les compétences transférées et apporter une dimension concrète à la mise en œuvre de leurs plans annuels d'investissements. Le Fonds a pour vocation de réduire les disparités budgétaires entre collectivités. Il sera alimenté, entre autres, par les ressources nationales tirées des revenus miniers, auxquelles viendront s'ajouter celles des partenaires techniques et financiers. La création de l'ANAFIC et du FNDL permet d'envisager une relance de la décentralisation. Cependant, ces deux institutions sont basées sur la centralisation des ressources minières à un moment où la tendance est plutôt aux cycles les plus courts possibles.

Notons également la mise en place du Fond de Développement Économique Local (FODEL), en charge de collecter la Contribution au Développement Local imposée aux entreprises minières, afin d'assurer le financement de projets liés au développement des infrastructures, au développement des services sociaux de base, à la promotion de l'emploi local, etc.

Ces nouvelles institutions peuvent être des opportunités de renforcer la logique de redistribution du secteur, mais elles posent aussi la question de leur gouvernance et de leur transparence.

- ➔ **DEFI :** Le lien entre le national et le local étant faible, l'enjeu est de s'assurer qu'une agence nationale joue réellement son rôle de redistribution et d'accompagnement au niveau local. **Le défi est donc de mettre en place des systèmes efficaces de contrôle permettant de garantir une redevabilité mutuelle entre ANAFIC/FNDL et les collectivités.**

### ***Un défi de renforcement de la légitimité et des capacités des élus locaux***

Le processus de décentralisation et de démocratie locale connaît actuellement une nouvelle mutation. Des élections locales (fondées sur un nouveau code électoral) ont été organisées le 4 février 2018, 12 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. Mais durant les six mois qui ont suivi ces élections, les conseillers communaux n'ont pas pu être installés (suite à une crise politique liée à un contentieux électoral dans 12 communes). La situation a changé à partir d'octobre 2018. Nous verrons que ce blocage institutionnel a des conséquences sur les cas ici analysés.

Le déficit d'autorité dont ont souffert les collectivités locales est souvent explicité par la faible compétence des élus (considérés comme trop âgés ou analphabètes). Beaucoup d'interlocuteurs



estiment ainsi que les formations dont ont bénéficié les collectivités locales ont eu très peu d'impact sur la capacité des élus locaux. Le code des collectivités locales est très peu diffusé et faiblement maîtrisé par les élus.

Notons qu'en s'appuyant fortement sur le processus de décentralisation, le PROJEG s'est donné une stratégie globale de passage à l'échelle, mais il s'est aussi contraint, en se liant à un processus dont il ne contrôle pas la progression.

➔ **DEFI : Face à ces dernières évolutions, le défi pour la société civile est de renforcer son rôle de sensibilisation des acteurs locaux et de plaider vis à vis des pouvoirs publics locaux nouvellement constitués.** Ce nouveau cadre et ces nouveaux enjeux sont fondamentaux pour la pérennisation des acquis des cas ici analysés.

#### QUELLE STRATEGIE DU PROJEG VIS-A-VIS DU SECTEUR MINIER ?

La question minière est une préoccupation dès le début du PROJEG. Elle s'inscrit dans son objectif global de renforcement de la société civile dans sa participation aux politiques publiques. Notons d'ailleurs que dès le début du programme, le secteur minier fait partie des 4 thématiques de son axe plaider : environnement minier, réduction de la dette, gestion foncière et lutte contre la corruption. Cette question minière s'articule étroitement avec les autres enjeux du programme : transparence financière, lutte contre la corruption, gouvernance démocratique, Droits de l'Homme.

- A la suite de l'évaluation à mi-parcours de la phase 1, le programme se resserre autour de deux domaines d'intervention : politiques publiques/plaider d'une part et préservation de la paix/consolidation de la démocratie d'autre part. La gouvernance minière est directement inscrite dans le premier domaine. C'est au cours de cette phase que le Projeg soutient la participation des OSC à la refonte du Code Minier.
- La phase 2 du Projeg est marquée notamment par la volonté de travailler sur l'articulation du niveau local et national. Les actions du Projeg en lien avec le secteur Minier prennent alors une dimension plus locale notamment avec le développement des activités de Suivi des Obligations Légales (SOL).
- La phase 3 du Projeg est orientée vers le renforcement et la pérennisation des dynamiques. En ce qui concerne le secteur minier, il s'agit essentiellement de finaliser les activités SOL dans le cadre d'un plaider national et d'apporter un appui institutionnel aux collectifs d'OSC et notamment à PCQVP. Ces différentes étapes sont présentées dans la figure 4 ci-après.

Le contexte guinéen a joué, par ailleurs un rôle important dans l'évolution du programme :

A la fin de la phase 1, la volonté politique d'engager une révision du Code Minier a permis de lancer une dynamique collective importante autour de la question minière. A travers les ateliers portés par le PROJEG, les OSC ont pu participer activement au processus de révision du Code Minier et à la vulgarisation de celui-ci.

Lors de la phase 2, le contexte (manifestations, Ebola, période pré-électorale) a perturbé les activités prévues pour certaines

Les recommandations faites au programme suite à l'évaluation de la phase 2 ont préconisé de le centrer sur :

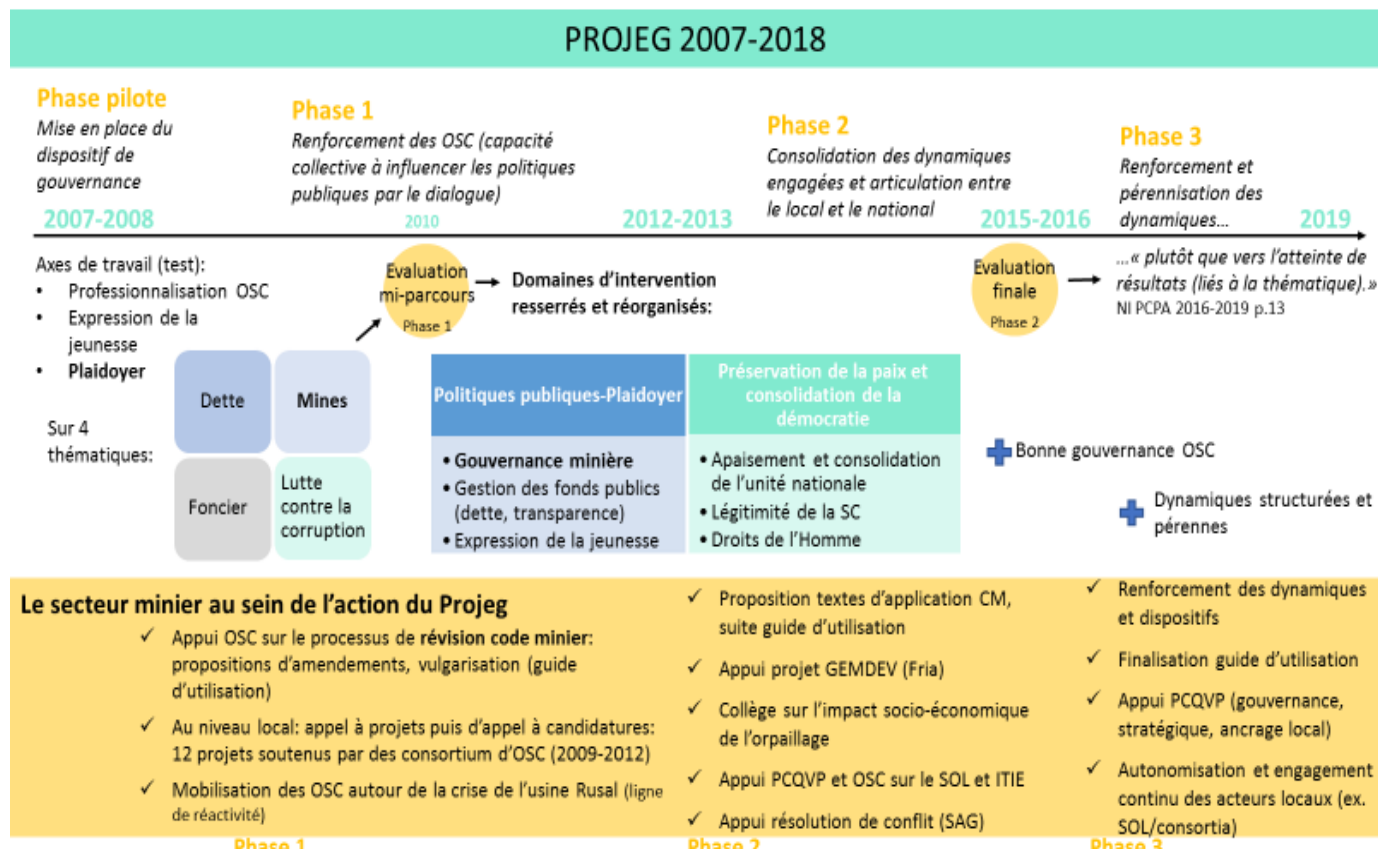
- ✓ Les dynamiques de mobilisation et de participation de la société civile aux politiques publiques dans le domaine des mines.
- ✓ L'interpellation des autorités par les organisations de la société civile sur les droits de l'Homme.
- ✓ Le renforcement de cadre de concertation pluri acteurs comme les collèges régionaux.
- ✓ La gouvernance associative, afin de construire l'exemplarité de la société civile.

Note d'Initiative Projeg 2016-2019 p.8

thématiques du programme. Malgré cela, les activités principales sur les enjeux miniers ont pu être menées.

La stabilisation du contexte politique et l'acceptation de la Guinée dans l'ITIE amène progressivement à un dialogue constructif entre les pouvoirs publics et les OSC. De ce fait, le PROJEG a pu lancer de nouvelles activités, liées notamment à la mise en application du Code.

**Figure 4 : Rappel – Évolution globale du Projeg 2007-2018 et place de la question minière.**



Sur la question minière, le PROJEG a en réalité développé une **démarche d'adaptation permanente de son action à l'évolution du contexte**. 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.

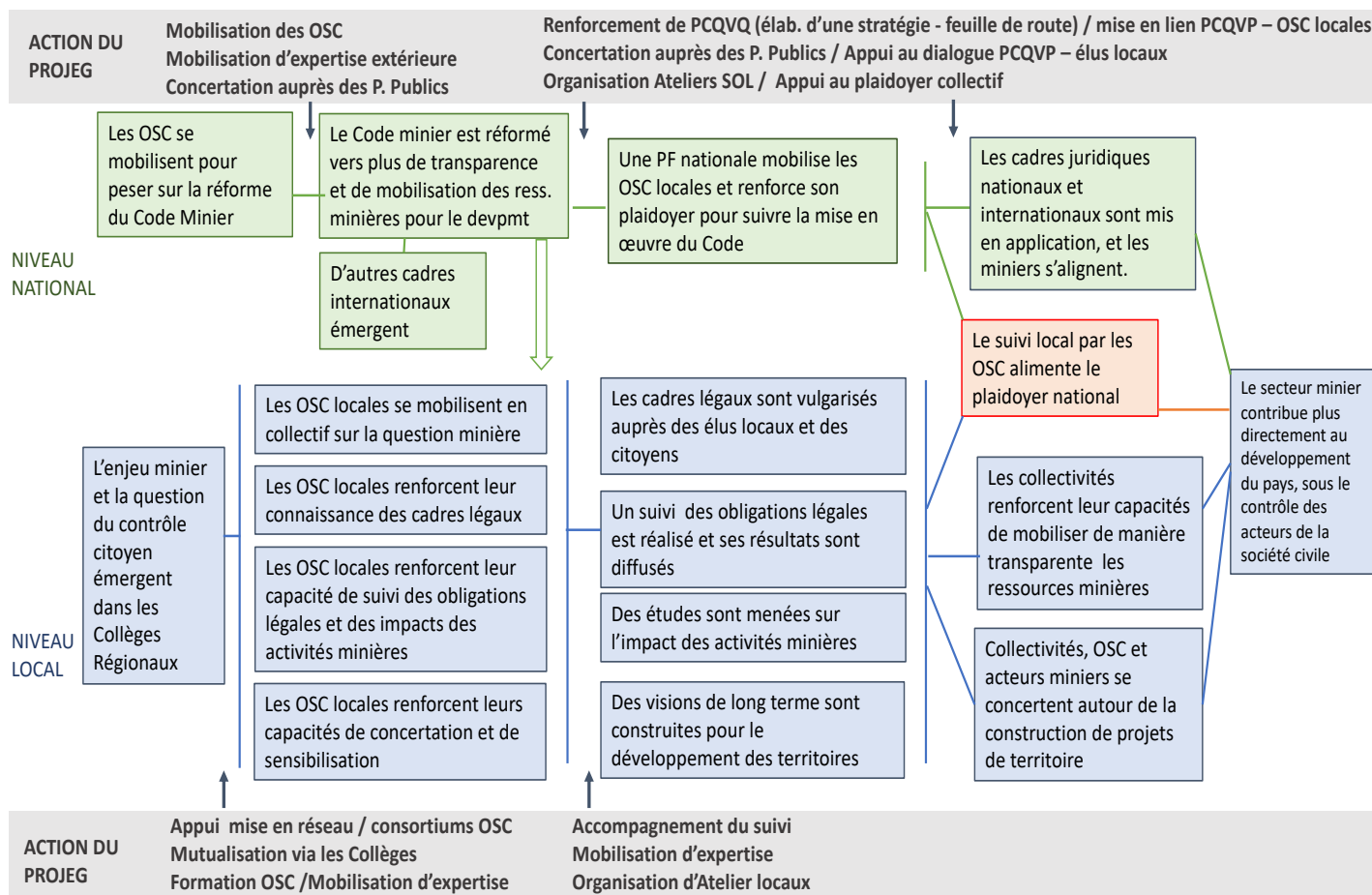
Pour une meilleure compréhension de cette action, nous proposons de reconstituer, de manière très globale, une « **Théorie du Changement** » **a posteriori du PROJEG dans le domaine minier**.

Ce visuel présente une chaîne de changements auxquels le programme a cherché à contribuer. Il s'agit de perspectives de changements, dont certains ont été largement atteints et d'autres sont encore largement à atteindre (en progressant vers la droite, nous avançons vers des perspectives de changements encore à atteindre).

**Attention : le schéma présente une progression linéaire de changements alors même que l'action du programme a été pragmatique, plusieurs fois repensée en fonction des avancées du contexte et des blocages rencontrés. Pour autant, il peut permettre d'y voir un peu plus clair rétrospectivement sur les étapes de changements visés par le programme.**

Nous reviendrons par ailleurs plus précisément sur les hypothèses du PROJEG pour les questionner, dans la dernière partie de ce rapport.

**Figure 5 : Théorie du changement du PROJEG (reconstituée)**



Cette figure permet de mettre en avant les principaux modes d'action du Projeg dans le domaine minier :

- **La mobilisation et la mise en réseau des OSC** (construction de collectifs locaux, renforcement de la plate-forme PCQVP, etc.), pour faire émerger une voix collective et une action collective
- **Le renforcement des OSC**, dans leur expertise sur les questions minières, dans leurs capacités de vulgarisation et de sensibilisation sur les questions minières, dans leur capacité de suivi des ressources minières, et dans leurs capacités de construction d'un plaidoyer autour de cet enjeu.
- **L'appui à la concertation pluri-acteurs**, notamment (mais pas uniquement) auprès des acteurs publics locaux, régionaux et nationaux.

Nous retrouverons ce triple mode d'action tout au long du rapport, dans l'analyse de la contribution du Projeg aux différents changements observés sur le terrain.

La figure permet également d'observer le double niveau d'action du Projeg, local et national, et la manière dont se pose dès le début la question du lien entre ces deux niveaux. Nous le verrons au cours du rapport, le PROJEG a cherché à connecter progressivement ces deux échelles de changement. Le programme a d'ailleurs pu franchir un pas important dans l'articulation des deux échelles à travers la mise en place de l'initiative de Suivi des Obligations légales (SOL).

## II - LES CHANGEMENTS OBSERVES DANS LE SECTEUR MINIER

Cette section propose de revenir sur les différents changements observés au travers des études de cas réalisées auprès des différents collectifs soutenus par le PROJEG.

Nous proposons de décliner l'observation de ces changements selon 3 axes structurants :

- Les changements au sein des OSC soutenues par le PROJEG.
- Les changements dans les relations et les représentations mutuelles entre acteurs-clés du secteur minier.
- Les changements dans les normes et les pratiques du secteur, et leurs effets au niveau local et national.

### 1/ LE PROJEG A PROFONDEMENT CHANGE LA NATURE ET LES ROLES DES OSC QU'IL A SOUTENUES

#### UNE SPECIALISATION PROGRESSIVE AUTOUR DES QUESTIONS MINIERES

*Au niveau local*, si l'on observe la situation d'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 dans leurs activités quotidiennes. Depuis 2011, nous observons que ces OSC ont progressivement renforcé leurs compétences à la fois sur la compréhension du Code Minier et son application, sur la connaissance des indicateurs de performance à prendre en compte, sur la maîtrise des outils d'enquête et le traitement des données, etc. **On constate ainsi que des OSC tournées vers la défense de l'environnement, le soutien au secteur de l'éducation, le développement de projets agricoles ou l'aménagement hydraulique, vont utiliser l'appui du PROJEG, pour se tourner vers la question de la gouvernance minière et développer une expertise dans ce domaine.** Cette expertise, à la fois technique, légale et politique, est progressivement reconnue par les autorités locales, les entreprises et les partenaires extérieurs. Forcée sur le terrain minier, elle s'étend d'ailleurs désormais à d'autres secteurs de l'action publique où les collectifs tentent d'imposer un contrôle citoyen (voir page suivante).

Ces OSC se sont aussi renforcées sur la sensibilisation et la mobilisation des autres acteurs de la société civile et la mise en place de méthodes participatives de suivi dans le secteur minier. Aujourd'hui, la plupart d'entre elles sont perçues comme des acteurs ressources sur les questions minières dans leur territoire et agissent même plus largement au niveau régional pour mobiliser et sensibiliser les OSC sur cet enjeu (ex : le collectif de Fria est actif dans la région de Boké sur les enjeux

miniers). Les collectifs formés ont pu globalement prendre en charge 3 types d'activités autour de la question minière :

- **Sensibiliser** les OSC locales, les autorités locales, les populations locales, autour du Code Minier et des obligations minières (par le biais de Forums, de documents de communication, de participation aux espaces de concertation locaux, etc.). Ainsi par exemple, la première action structurante de l'AVODEPPE a été la « vulgarisation du Code Minier dans les préfectures de Tougué et Koubia ».
- **Suivre les Obligations Légales des acteurs miniers.** La plupart des OSC soutenues par le PROJEG autour des mines sont membres de PCQVP et sont très actives dans des mécanismes de suivi des obligations légales (auprès par exemple de la SAG, de la CBG, etc.)
- **Demander des comptes aux autorités locales sur l'utilisation des ressources et chercher la concertation sur l'orientation de ces ressources.** Ainsi par exemple, le collectif de Tougué se mobilise sur la gestion des redevances minières par la Préfecture et la Commune, le collectif de Fria fait pression pour la mise en place d'un Comité Préfectoral de Développement, etc.

**Nous observons que cette spécialisation entraîne un changement d'approche.** Il est intéressant de constater que la plupart de ces associations n'ont pas mis de côté leurs thématiques d'intervention de départ : le développement d'une expertise sur les mines est davantage une manière d'aborder autrement les enjeux de développement local. Elle place des OSC dans une posture nouvelle, plus centrée sur la gestion des ressources locales et la conception des politiques de développement local. Cette nouvelle « manière » d'aborder le développement local, est bien illustrée par l'exemple du collectif de Tougué. Le succès des actions menées par le Collectif en faveur du contrôle citoyen de l'action publique, avec le soutien du PROJEG, l'a poussé à étendre ses investigations et ses actions à d'autres secteurs que celui des mines (celui de la téléphonie et celui de l'hôpital de Tougué) où les mêmes techniques d'investigation et de redevabilité sont utilisées. Le collectif ne se limite pas non plus à la seule commune de Tougué, mais étend ses actions à d'autres communes avoisinantes.

**On observe ainsi une extension du domaine de la lutte, à la fois thématique, sectoriel et territorial, qui est un bon indicateur des changements de méthode de travail des OSC soutenues par le PROJEG.**

Cette extension du contrôle citoyen de l'action publique et de la concertation s'observe également dans les autres cas d'études (l'ARSYF autour des enjeux de santé dans la région de Boké par exemple). Elle souligne les succès des actions initiées autour de la gouvernance minière, mais pose aussi des questions sur sa soutenabilité à terme : à moyens constants, voire décroissants (avec l'arrêt du PROJEG), les collectifs vont désormais rencontrer un dilemme de taille entre d'un côté consolider leur spécialisation et leur expertise minière et de l'autre étendre leur engagement à d'autres secteurs de contrôle citoyen de l'action publique.

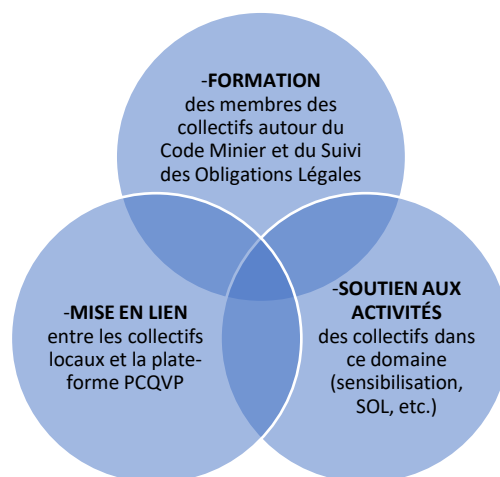
*Au niveau national*, le développement d'une « expertise mines » des OSC est assez différent. PCQVP est, dès sa création, un collectif « spécialisé » ayant un objectif d'influence sur le cadre normatif du secteur minier. Les membres nationaux de PCQVP continuent au cours de la période à accroître leur expertise dans le cadre de leur participation aux diverses dynamiques qui structurent le secteur (ITIE notamment) ; mais l'apport principal du PROJEG est plus dans l'accompagnement de PCQVP que dans le développement de son expertise qui est de fait, plus entre les mains des membres que du bureau exécutif.



## Quelle contribution du PROJEG ?

Le PROJEG a contribué à transformer profondément les objectifs et les métiers des associations locales qu'il a soutenues. Il a accompagné la montée en puissance des OSC sur l'enjeu minier à travers trois types de soutien :

- Les formations sur le Code Minier et sur les démarches de Suivi des Obligations Légales, et l'accompagnement sur l'orientation des activités des collectifs.
- Le soutien financier aux activités des collectifs dans le domaine minier (sensibilisation, SOL, activités autour de l'orpaillage, etc.)
- La mise en lien entre ces OSC (au niveau local et régional notamment sur l'orpaillage en Haute-Guinée ou sur la réponse à la crise de Fria), mais aussi national à travers l'articulation entre les collectifs locaux et la plate-forme PCQVP).



**Nous notons que c'est bien la combinaison de ces trois types d'activités qui a permis la montée en compétences et en visibilité des collectifs autour de la question minière.**

Par ailleurs, en amont de ces soutiens, le PROJEG a joué un rôle important dans l'émergence de l'enjeu « mines » au sein des OSC : à travers les premiers appels à projet dans ce domaine dès 2011, à travers l'organisation des Collèges Régionaux plaçant la question minière au cœur des sujets de travail, etc.

## D'UN ROLE DE PORTEUR DE PROJET A UN ROLE D'ANIMATEUR DE DYNAMIQUES LOCALES

Au-delà du renforcement de l'expertise autour des questions minières, nous observons également une tendance commune des OSC membres des collectifs à transformer leur rôle sur le territoire, en **passant progressivement du portage de projets propres à chaque organisation, au portage de projets collectifs plus complexes : devenant ainsi des catalyseurs de l'action de la société civile locale**, et des porteurs d'une certaine « unité d'action » de celle-ci.

- ➔ C'est le cas par exemple du Collectif de Fria, perçu aujourd'hui comme un incubateur d'initiatives locales et garant de l'unité d'action des OSC de la ville. De fait, le Collectif est régulièrement sollicité par les autres associations de Fria pour les accompagner dans le développement de leurs projets locaux. Pour parvenir à ce rôle d'incubateur, l'un des atouts mis en avant par le Collectif est d'avoir été formé sur l'organisation de la vie associative et le montage de projets, et d'apparaître comme un lieu de ressources pour les autres associations dans ce domaine.

Au-delà de la mobilisation de la société civile et du portage d'initiatives communes, 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, notamment les acteurs publics :

- ➔ Ainsi par exemple, le Collectif de Haute-Guinée est perçu par les pouvoirs publics, les « Tombolomas » et les autres OSC comme un acteur neutre « sans parti pris », un tiers relai, un



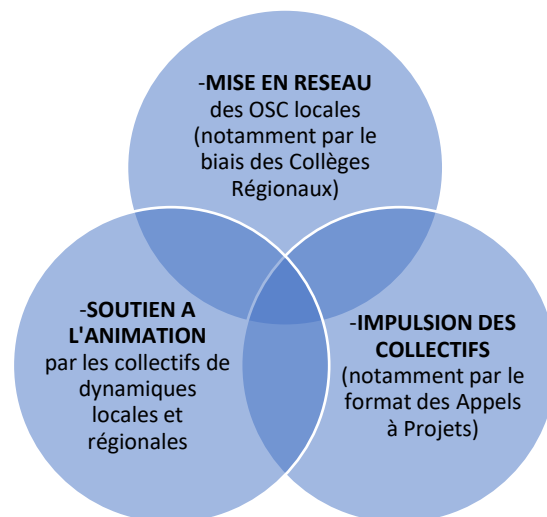
médiateur entre les populations et les pouvoirs publics qu'ils soient élus ou les administrations. Les 4 OSC du Collectif sont perçues comme étant fondamentales dans la mobilisation de tous les acteurs autour de la Déclaration de Kankan (Cf. Étude de cas).



### Quelle contribution du PROJEG ?

Cette progression des OSC est l'une des contributions majeures du PROJEG à l'évolution du paysage de la société civile sur les questions minières. Le PROJEG a en effet cherché à appuyer le passage de l'organisation individuelle porteuse de projets aux dynamiques collectives de concertation et de projets communs.

- Pour y parvenir, le programme a joué un rôle de **mise en lien entre OSC** (par le biais des collèges régionaux et de l'AG du PROJEG notamment).
- Il a également cherché à **impulser des collectifs d'OSC plus organisés** (par le biais des Appels à Projets en consortium notamment) et à accompagner leur structuration.
- Il a enfin **soutenu les activités de mobilisation des OSC** et d'animation de la concertation, portées par chaque collectif au niveau local et régional (ainsi par exemple, le programme a soutenu la mobilisation des acteurs régionaux autour de l'orpaillage, la mobilisation des acteurs locaux autour de Fria 2030, etc.)



### UN CHANGEMENT DE L'ECHELLE D'ACTION DES COLLECTIFS

- *Au niveau local*, pour la plupart des collectifs locaux observés, nous faisons le constat d'un **changement d'échelle progressif du niveau local vers le niveau régional, notamment dans leur fonction de mobilisation des OSC et d'animation du dialogue**, mais aussi dans leur démarche de suivi des obligations légales des miniers.
  - ➔ En Haute-Guinée, à partir de 2014, les 4 OSC du Collectif Mines de Kankan placent leur action au niveau régional pour répondre à une demande du Collège de la Haute Guinée. Il s'agit de constituer un « comité technique » pour coordonner les efforts de la société civile de la région sur la question de la mobilisation des orpailleurs autour du développement local.
  - ➔ Le Collectif AVODEPPE monte aussi progressivement en visibilité au niveau régional en nouant des alliances privilégiées avec les autorités régionales, notamment le gouverneur de la région lui-même et le SERACCO (Service régional d'appui aux collectivités et des Coordination des ONG). Le collectif a aussi cherché à mobiliser les faîtières régionales de la société civile de Moyenne Guinée, notamment le Conseil régional des OSC (CROSC).
  - ➔ Du côté du Collectif de Fria, la dimension régionale de son action est l'une de ses principales ambitions pour les années à venir. Notons que le Collectif a déjà mené une partie de son action en dehors de Fria (en travaillant sur la gouvernance des ressources de santé dans la région de Boké, en se penchant sur la réhabilitation des carrières exploitées dans les localités de Sangarédi, Daramagnaki et Missira, etc.).

**D'un point de vue stratégique, cette ambition régionale est intéressante.** Beaucoup de nouvelles exploitations vont voir le jour dans les prochaines années, or les Collectifs ont construit une expertise sur les mines qu'il est intéressant de pouvoir diffuser dans chaque région, notamment dans des zones où la société civile reste peu dynamique et peu experte.

Pour autant, nous l'observons dans les études de cas, les défis actuels demandent aux collectifs une mobilisation forte, pour éviter que les acquis de ces dernières années ne soient perdus. **Le risque serait celui d'une dispersion à un moment clé de transformation de leur action.** (A Fria par exemple, l'usine redémarre et le Suivi des Obligations Légales pourrait enfin démarrer, une relation reste à construire avec les miniers, la concertation avec la Préfecture reste à « débloquer », une vision Fria 2030 reste à préciser, etc.)

- *Au niveau national*, PCQVP suit un autre parcours : **l'ouverture du national vers le local**. Ceci se matérialise par l'arrivée dans le membership et dans la gouvernance de PCQVP d'acteurs locaux, parmi lesquels AVODEPPE, ARSYF, etc. Le projet « Suivi des Obligations Légales (SOL) » (financé par PROJEG) permet quant à lui de mettre en lien PCQVP et les OSC locales. La dynamique est une « boucle » : elle part du niveau national (formation des OSC sur le suivi), pour aller vers le niveau local (suivi sur le terrain) et revenir au niveau national (utilisation des résultats du suivi pour nourrir le plaidoyer).

La participation de différents collectifs à la dynamique SOL et leur mise en lien avec la plate-forme PCQVP permet de donner à leur action une dimension nationale : chacun contribue, grâce à son activité locale de suivi, à la constitution d'une masse critique d'information nécessaire à PCQVP ; et chacun contribue à la formulation d'un plaidoyer commun, issu de ces démarches de suivi individuel. Cette articulation local/national est intéressante politiquement car elle permet de construire des stratégies d'influence qui alternent remontées d'informations du terrain et dialogue d'experts au niveau national. Elle permet à la plate-forme nationale de se prévaloir d'une légitimité de terrain dans les espaces de concertation nationaux et aux OSC locales de donner une envergure nationale à leur action.

**Pour autant, la dynamique inverse semble plus difficile à mettre en place : on perçoit la difficulté pour les collectifs à mobiliser les plateformes nationales autour d'un plaidoyer « par le haut » sur des questions propres à leur territoire.** C'est le cas par exemple du collectif de Fria, qui a cherché à mobiliser les plate-forme PCQVP, PCUD, CNOSG durant la crise, mais avec peu de succès.



#### **Quelle contribution du PROJEG ?**

*Concernant le changement d'échelle des collectifs vers le niveau régional*, il est difficile d'affirmer que celui-ci est principalement lié à l'action du PROJEG (sauf dans le cas de Haute Guinée) : les OSC locales soutenues se sont renforcées et ont perçues les opportunités de croissance qui peuvent exister au niveau régional et que leurs nouvelles compétences d'animation peuvent leur permettre de saisir. Pour autant, il est clair que **l'existence des Collèges Régionaux a donné à chacun de ces Collectifs un réseau de partenaires et une compréhension plus large des enjeux**, qui leur ont permis de viser cette échelle régionale.

### **La plus-value des Collèges Régionaux<sup>12</sup> dans le changement d'échelle des collectifs**

Chacune des études de cas abordées illustrent à sa manière la place centrale des Collèges Régionaux portés par le Projeg, dans l'émergence de l'enjeu minier, dans la construction des Collectifs et dans le renforcement de leurs capacités.

- En Haute-Guinée par exemple, le collège est l'espace central des engagements collectifs sur lequel peut s'appuyer le PROJEG. Sous l'impulsion du Collège Régional, le PROJEG organise dans cette région une session exceptionnelle autour de la question de l'orpaillage, afin de « *faire contribuer les orpailleurs au financement du développement local et à la prise en charge des dommages causés à l'environnement* ». C'est lors de cette session du Collège que des engagements ont été collectivement pris, et que la « Déclaration de Kankan » a été rédigée et signée.
- En Basse-Guinée, le Collège Régional a été une chambre d'écho pour l'ARSYF et ses partenaires de Fria, permettant de sensibiliser les autres OSC à la situation de la ville et de repérer de nouveaux partenaires. Il a également permis de construire une action commune sur la campagne de sensibilisation de l'opinion autour de Fria.

Les Collèges ont donc été des espaces d'information et de renforcement mutuel pour les Collectifs, mais aussi dans certains cas des espaces de construction d'une dynamique régionale d'action commune entre les membres du PROJEG (comme c'est le cas de la Haute-Guinée ou en Basse Guinée autour de la crise de Fria).

*Concernant l'ouverture du national vers le local :* dans le cadre de **l'appui institutionnel** qu'il a apporté à PCQVP, le PROJEG a poussé à l'ouverture de la gouvernance de PCQVP aux acteurs locaux. Il a également poussé à la **rencontre régulière de la plate-forme et de ses membres locaux**. Aujourd'hui cette gouvernance élargie et cette meilleure connaissance de ses membres locaux est une valeur ajoutée forte pour la Plate-Forme.

Plus largement, nous notons que le PROJEG a cherché à travailler sur ce lien local/national avec difficulté pendant plusieurs années, pour finalement trouver une possible **clé de connexion plus forte entre local et national à travers l'initiative « SOL »**.

- La difficulté est liée notamment à **l'absence d'acteurs ayant au départ une volonté d'intervenir à ces deux niveaux**. La « boucle » mise en place avec SOL permet de connecter les acteurs dans une même dynamique d'influence.
- La difficulté peut sans doute aussi venir de la spécificité du secteur minier : contrairement à d'autres secteurs (éducation ; santé ; etc.) les OSC n'ont pas d'action directe sur les sites miniers (par exemple : formation pour les employés des mines). **Elles restent en périphérie ; ce qui peut déstabiliser l'un des leviers de base d'influence des OSC : l'utilisation d'opérations pilotes pour impacter les politiques nationales**. Il reste alors à utiliser des modèles d'influence différents comme la surveillance du respect des normes (« watchdog »), ou la participation aux organes décisionnels locaux pour s'assurer de la transparence (parmi ces organes, notons par exemple les Comité Préfectoraux de Développement ou les Comités d'Appui à la gestion du FODEL).

---

<sup>12</sup> Pour plus d'information sur la nature et le fonctionnement des Collèges Régionaux initiés par le Projeg : <https://afrique.aide-et-action.org/wp-content/uploads/2017/06/PROJEG-Capitalisation-espace-concertation-action-acteurs-developpement-local.pdf>

## CONCLUSION SUR LES CHANGEMENTS DE RÔLE DES OSC

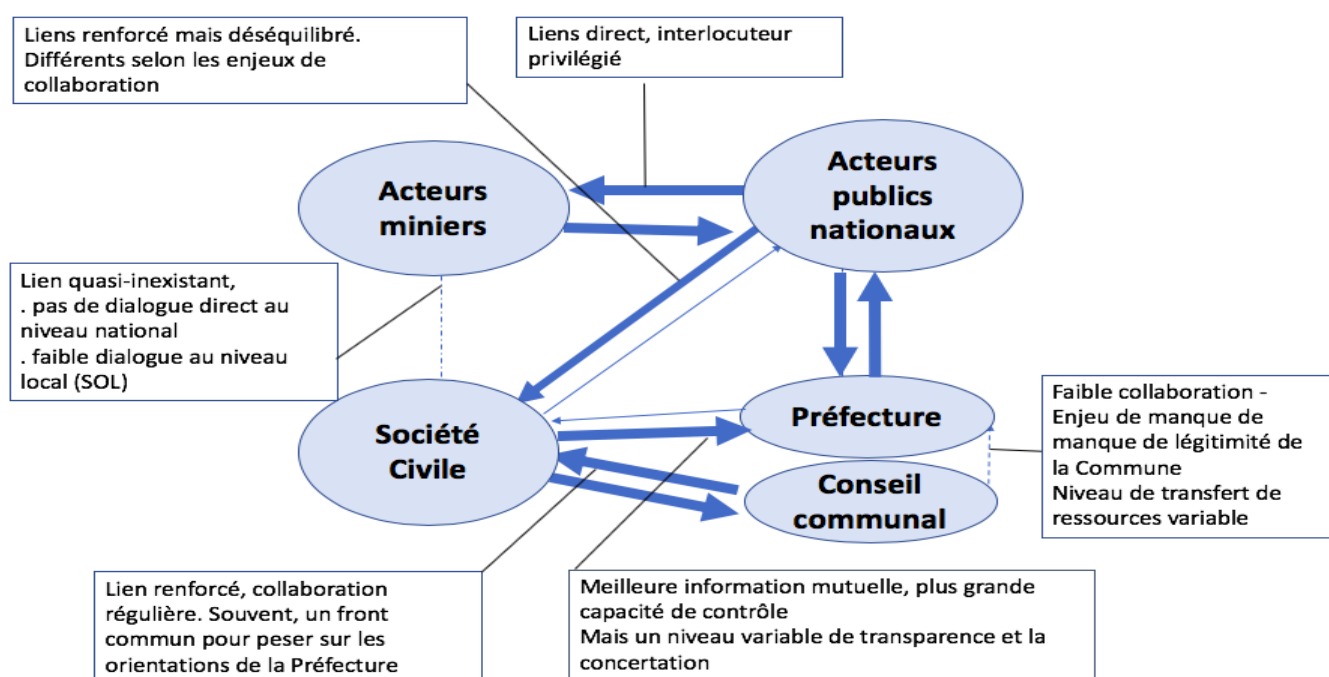
Les principaux changements observés concernant les OSC soutenues par le PROJEG portent sur l'émergence d'une nouvelle expertise, le renforcement des compétences d'animation et de mobilisation collectives et le changement d'échelle d'une partie de leur action. Une question reste de savoir en quoi ces acquis pourraient-ils être fragilisés par la fin du PROJEG ?

- **Le maintien d'une expertise des Collectifs** au niveau local va largement dépendre de leur connexion à un réseau national capable d'organiser leur mise à niveau régulière et de développer de nouveaux champs d'expertise. Pour SOL, PCQVP a joué ce rôle jusqu'à aujourd'hui et aurait intérêt à jouer un rôle plus central encore dans un contexte post-PROJEG.
- **Le changement d'échelle géographique des Collectifs** est un défi important, nous l'avons évoqué. Par ailleurs, ce changement au niveau régional pourrait être utile pour soutenir la dynamique d'autonomisation des Collèges Régionaux, aujourd'hui portée par le PROJEG. Il reste qu'il n'est pas anodin d'aller sur le « territoire » d'autres OSC, dans un contexte de compétition croissante des OSC pour l'accès aux ressources extérieures. Le risque à éviter serait notamment de provoquer une compétition entre membres du PROJEG d'une même région pour accéder à ce leadership régional.

## 2/ LE PROJEG CONTRIBUE A UNE EVOLUTION (ENCORE INEGALE) DES RELATIONS ET DES REPRESENTATIONS MUTUELLES ENTRE ACTEURS-CLES DU SECTEUR MINIER

Les changements de rôle des OSC (plus expertes, plus mobilisatrice, etc.) que nous avons observés dans les pages précédentes, positionnent celles-ci comme un acteur plus fort face aux pouvoirs publics et aux sociétés minières. Dans cette section, nous regardons ce qui en résulte en termes de changements de relations tout d'abord auprès des pouvoirs publics locaux, puis des pouvoirs publics nationaux et des acteurs privés du secteur minier.

Avant d'entrer dans l'analyse de l'évolution des relations spécifiques entre acteurs, nous proposons une vision générale de cette reconfiguration progressive des rôles et des modes de collaborations :



## UNE CAPACITE VARIABLE DES OSC A CONTROLER ET A FAIRE EVOLUER LES PRATIQUES DES ACTEURS PUBLICS LOCAUX

La capacité à faire évoluer la transparence et la redevabilité des autorités locales dans leur gestion des ressources minières a été très variable selon les territoires.

**Dans certains cas comme à Tougué ou en Haute-Guinée, il est intéressant d'observer la façon dont le collectif va progressivement imposer de nouvelles relations de redevabilité entre les autorités locales et les autres acteurs du territoire.**

- ➔ A Tougué, le Collectif est parvenu par ses pratiques d'« audit », son expertise et son travail de formation (notamment des élus), à améliorer la gestion des redevances et la gouvernance locale. Ce processus de lutte en faveur de la redevabilité a été long et conflictuel. Il a débuté en 2008 par la traduction du Code Minier en halpulaar et des actions de sensibilisation locale engagées par l'Avodeppe et ses partenaires, avec le soutien du Projeg. Il s'est traduit ensuite par une pression sur les services de la Préfecture, qui captaient jusqu'alors les ressources minières (conduisant à un remplacement du Préfet et au versement des redevances à la Mairie). Le Collectif réalisant alors que ces ressources étaient aussi détournées à l'échelon local, a engagé une nouvelle mobilisation, avec pour résultat la démission du maire et la nomination d'une première puis d'une deuxième Délégation spéciale. En 2016, l'Avodeppe et ses partenaires mettent sur pied un « audit social » des services de la commune et des procédures de (mauvaise) gestion qui met au jour un troisième scandale et entraîne l'arrestation du nouveau maire/président de la DS et de son receveur en mars 2017.

Conjuguées à la mise en place de techniques de suivi des obligations légale (SOL) et de nouveaux cadres de concertation pluri-acteurs, ces actions ont permis d'améliorer nettement la gestion des redevances minières et d'élargir l'impératif de transparence. Les autorités préfectorales et les élus locaux se savent désormais observés de près par la société civile et doivent se soumettre à l'impératif de redevabilité.

- ➔ En Haute-Guinée, 191 conventions ont été signées avec les Tombolomas (orpailleurs) en 1 an dans 5 préfectures, dont 113 dans la seule préfecture de Siguiri, les engageant à contribuer directement au budget des communes. Cette contribution des Tombolomas permet de les associer dans toute la chaîne de traçabilité des fonds (commission de gestion des fonds). En tant que donateurs ils ont un droit de regard sur le versement et l'utilisation des fonds, rendant la commune redevable. Le Collectif est d'ailleurs à l'origine de la mise en place d'un dispositif ad hoc de suivi et de contrôle permettant d'installer cette relation de redevabilité.

**Dans d'autres cas, comme à Fria, le Collectif se trouve face à une résistance très forte de la Préfecture, et à un faible niveau de transfert de la Préfecture à la Commune, qui bloque sa capacité à contrôler la gestion des ressources minières.** Certes le Collectif de Fria parvient aujourd'hui à connaître les sommes versées par les Miniers à la Préfecture et à la Commune (ce qui n'était pas le cas auparavant). En revanche, il ne parvient pas encore à avoir une information claire sur l'utilisation des ressources et à peser sur les décisions dans ce domaine.

- ➔ Pour le Collectif de Fria, l'enjeu majeur dans ce domaine a été le fonctionnement du Comité Préfectoral de Développement (CPD), officiellement installé en 2011, mais qui reste une

« coquille vide ». Le CPD a effectivement déjà tenu plusieurs réunions, mais cet espace n'est pas investi par la Préfecture, il manque de moyens pour fonctionner, et ses orientations restent « consultatives ».

## LES ACTEURS PUBLICS LOCAUX ATTIRÉS PAR LES DYNAMIQUES DE CONCERTATION DES COLLECTIFS ET DES FORMES DE COLLABORATIONS PLUS ÉTROITES

**De manière générale, on observe une participation forte des élus locaux et de l'administration déconcentrée aux espaces de concertation ouverts par les collectifs.** Ainsi par exemple :

- ➔ En Haute-Guinée le Collectif est parvenu à associer assez largement les élus locaux dans la concertation au sein des Collèges « Orpaillages ». Chaque réunion des collèges a pu mobiliser une centaine de personnes dont un grand nombre d'élus locaux et de membres de l'administration déconcentrée. Ces acteurs se retrouvent également en grand nombre lors des restitutions préfectorales de la Déclaration de Kankan (environ 120 élus locaux / membres de l'administration, soit près d'un tiers des participants).
- ➔ Du côté de Fria, l'un des indicateurs de cette implication est la participation croissante des autorités locales (Conseils Urbains & Ruraux et Préfecture) dans la démarche de construction d'une Vision « Fria 2030 » portée par le Collectif. Elle se traduit aussi par la formalisation d'un « Comité de Pilotage Fria 2030 » composé notamment de membres de la préfecture et d'élus locaux et présidé par la Préfète.
- ➔ Dans la préfecture de Tougué, on observe une dynamique analogue d'inclusion progressive des élus locaux dans les cadres de concertation proposés par le Collectif de l'Avodeppe. Cette implication n'est pas homogène dans toutes les communes. Mais l'effort de formation prodigué par le Collectif avec le soutien du Projeg a permis de faire prendre conscience aux élus de leurs droits. Ils les revendiquent de plus en plus fortement auprès des compagnies minières et de leur tutelle quand celle-ci capte les ressources. On observe également une « complicité intelligente », selon la formule de l'Avodeppe, entre les acteurs de la société civile et certains élus-conseillers municipaux qui permet aux militants d'obtenir des informations sensibles et parfois confidentielles sur le montant des contrats signés et les redevances dues. C'est cette « complicité intelligente », conjuguée à la pression sociale, qui permet le Suivi des Obligations Légales.

Ces exemples permettent de prendre la mesure de la progression du rôle des Collectifs, qui se retrouvent en capacité de proposer de nouveaux espaces de dialogue, suffisamment légitimes aux yeux des pouvoirs publics pour qu'ils y participent. En plus d'être des lieux multi-acteurs, ces espaces donnent aux pouvoirs publics locaux et aux Collectifs la possibilité d'explorer leurs complémentarités et de travailler sur des perspectives de long terme.

Toutefois, certains indicateurs pointent des risques possibles dans ce domaine :

- Les dynamiques proposées par les Collectifs sont parfois en compétition avec d'autres dynamiques similaires, ou posent la question de la manière d'investir des espaces locaux tels que les Comités Préfectoraux de Développement (souvent jugés inefficaces).



- Pour avoir une certaine force et durabilité, les dynamiques proposées doivent être multi-acteurs et regrouper les acteurs importants, notamment les acteurs publics nationaux et les acteurs miniers. Ainsi par exemple, la non-participation du ministère des Mines lors du second Collège orpaillage à Kankan est un signal d'alarme.

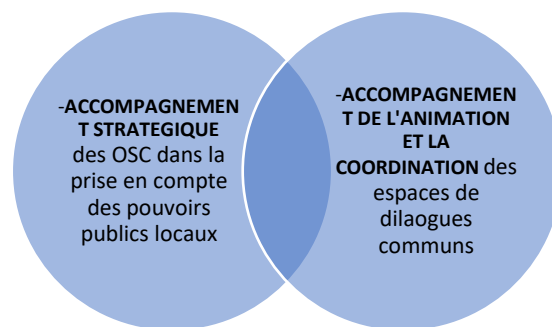
Pour autant, la durabilité des dynamiques collectives impulsées par les Collectifs se mesure d'abord aux résultats obtenus (engagements communs, constructions de vision commune, etc.). Or dans ce domaine, chacun des Collectifs a pu avancer sur des résultats assez concrets (voir le détail de ces avancées dans les études de cas).



### Quelle contribution du Projeg ?

Dans le lien des Collectifs aux acteurs publics locaux, le PROJEG a joué un rôle principalement à deux niveaux :

- Le programme a pu accompagner les Collectifs dans une meilleure prise en compte de ces acteurs publics locaux au cœur de leur stratégie.
  - ➔ Ainsi par exemple, à Fria, le PROJEG a largement incité le Collectif à élargir sa démarche de construction d'une « Vision Fria 2030 » en intégrant les pouvoirs publics locaux. La démarche du Collectif n'avait pas, au départ, la dimension pluri-acteurs qu'elle a pu prendre par la suite. Cet appel du pied aux pouvoirs publics est l'une des forces de Fria 2030 aujourd'hui, elle a d'ailleurs permis la formalisation d'un Comité de Pilotage commun, intégrant la Préfecture et les élus locaux
- Le programme a pu soutenir les espaces de concertation portés par les Collectifs et intégrant les acteurs publics locaux, et accompagner certaines étapes de la dynamique de dialogue local.
  - ➔ En Haute-Guinée par exemple, le Collectif Mines joue le rôle d'animateur et de coordinateur de la dynamique de concertation autour de l'orpaillage, avec l'appui régulier du PROJEG.



### DES RELATIONS STABLES AVEC LES ACTEURS PUBLICS NATIONAUX, DONT ON PEUT QUESTIONNER L'INFLUENCE

Parmi les collectifs soutenus par le PROJEG, seul PCQVP a pour vocation d'être au contact des acteurs nationaux. PCQVP s'est très rapidement retrouvé dans des positions-clés (pour une toute jeune organisation) dans le secteur, notamment au comité de pilotage de ITIE. Par la suite, on n'observe pas de gain majeur de position vis-à-vis des pouvoirs publics au cours de la période. Au contraire PCQVP est plutôt challengé par d'autres acteurs. Les détracteurs critiquent le fait qu'il n'y a pas de rotation des OSC au comité de pilotage de l'ITIE et trouvent qu'elles ne font que « cocher les cases » (même si la critique ne vise pas spécifiquement PCQVP).

La société civile a eu une influence majeure sur la révision du Code Minier (voir Étude de cas Code Minier), mais on peine à identifier ensuite le même niveau d'influence sur l'évolution de la gouvernance minière au niveau national. Il est par exemple difficile de dire que la société civile a

réussi à pousser le gouvernement à mettre en œuvre le Code Minier rapidement, même si il a été noté que PCQVP est intervenu, lorsque des opportunités se sont présentées pour rappeler à l'État l'importance de la mise en œuvre du Code Minier. PCQVP a notamment mis son poids dans la balance, au côté des bailleurs de fonds pour accélérer la mise en place de l'ANAFIC/FNDL par exemple.

Dans la période 2008-2012, la société civile a été proche des positions du gouvernement en ce qui concerne le secteur minier. Les 8 principes directeurs (cf. Étude de cas Code Minier) qui ont permis à la société civile de construire son positionnement lors de la refonte du Code Minier n'ont pas entraîné de désaccords majeurs avec les représentants des pouvoirs publics. La Société Civile a notamment appuyé la reprise en main du secteur par l'État, et a poussé pour que le gouvernement ait plus de contrôle sur le secteur et qu'il en retire plus de ressources (par exemple en appuyant les 15% minimum de propriété par l'État). Dans le même temps, elle a soutenu les mesures de redistribution aux communautés.

Le gouvernement et la société civile ont de nouveau tiré dans la même direction pour monter le dossier d'accréditation auprès de l'ITIE. PCQVP (soutenu par le PROJEG) a joué un rôle important. Plus récemment, toujours dans le cadre du respect de la norme ITIE, société civile et pouvoirs publics se sont retrouvés de nouveau alignés (par exemple sur le sujet de la divulgation de la propriété réelle).

Même si la société civile a senti qu'elle perdait en influence au niveau national, les relations entre pouvoirs publics et société civile ne se sont pas durcies entre 2013 et 2017. La société civile s'est renforcée techniquement mais pas politiquement, et elle a déplacé le combat au niveau des pratiques de terrain. La société civile de niveau national s'est rarement mise en opposition frontale vis-à-vis des pouvoirs publics ou des sociétés minières.



### Quelle contribution du PROJEG ?

En appuyant la participation à la révision du Code Minier, le PROJEG a largement favorisé 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. Ceci a eu un impact important sur les choix stratégiques du programme et a imprégné les activités. Cela a eu pour conséquence d'éloigner le PROJEG et ses partenaires (PCQVP notamment) du Ministère des Mines, qui a regardé pendant toute la période les effets de la décentralisation sur le secteur minier avec une certaine méfiance. Stratégiquement, il aurait pu être utile de chercher à équilibrer un peu plus les relations avec ces deux ministères.

---

## UN GRAND ABSENT DU DIALOGUE : LES COMPAGNIES MINIERES

**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.** Les OSC reconnaissent cette lacune (par exemple, aucune des OSC rencontrées à Conakry ne s'est sentie en position de donner un contact dans une société minière, nous n'avons pu obtenir un rendez-vous avec l'Alliance Minière Responsable - AMR que par l'entremise de l'AFD).

→ Ainsi par exemple, à Tougué : les miniers sont invisibles sur place car ils sont en phase d'exploration, les grandes sociétés concessionnaires délèguent l'exploration à des sous-traitants, lesquels ne sont pas des interlocuteurs valables aux yeux des OSC et de l'administration locale. Aucun contact direct n'est établi avec les sociétés basées à Conakry : les portes sont fermées et les dirigeants refusent de prendre les appels du président de l'AVODEPPE ou d'autres militants.

- **Au niveau local, nous notons que l'évolution des attentes en matière de transparence des redevances minières modifie les relations entre sociétés minières et société civile.** De fait, dans le cadre du projet SOL, les OSC locales ont obtenu les données qu'elles souhaitaient suivre (et ceci « dans la légalité », selon leur expression) auprès des sociétés minières visées. Plus largement, les sociétés minières cherchent aujourd'hui à ce que les paiements qu'elles font au niveau local soient publicisés auprès des citoyens. Les OSC sont des acteurs qui leur sont utiles pour cela. Du côté des OSC, ce suivi est l'un des moyens de renforcer leur accès aux sociétés minières.
- **Au niveau national, les OSC nationales n'ont pas un accès établi avec les sièges des compagnies à Conakry.** Il y a plusieurs centaines d'acteurs privés dans le secteur minier guinéen, mais la liste se réduit considérablement lorsqu'on ne considère que les acteurs en phase d'extraction<sup>13</sup>. Actuellement sept compagnies seulement sont dans cette catégorie : CBG (Bauxite), CBK, SMB-WAP (Bauxite), AMR (Bauxite), SAG (or), GAC, SMD. De ce fait, les sociétés à cibler pour établir un dialogue direct sont peu nombreuses, ce qui peut être considéré comme un avantage (peu de cibles) mais qui laisse également peu de secondes chances.

De plus, les compagnies minières sont assez discrètes en Guinée. Dans de nombreuses instances elles sont représentées par un tiers, la Chambre des Mines de Guinée. Ceci contribue à l'accès difficile. Pour les acteurs nationaux (PCQVP en tête), le meilleur accès est le comité de pilotage de l'ITIE. Les membres OSC du Comité de Pilotage de l'ITIE ont pris position récemment pour une participation plus grande des sociétés minières à ce Comité, démontrant par ce geste à quel point elles le considèrent comme un lieu essentiel d'accès aux sociétés minières.

L'accès aux décideurs des compagnies minières est également rendu difficile du fait de la complexité des montages entre entreprises impliquées dans le secteur minier. De ce fait, il est difficile pour les OSC de savoir quels sont les niveaux décisionnels les plus appropriés ; et il est facile pour les sociétés minières de se cacher derrière l'argument que les décisions sont prises ailleurs. Pour cette raison, un des maillons les plus facilement identifiables (mais pas nécessairement plus accessibles) reste le site de production et ses dirigeants sur le terrain.



### Quelle contribution du PROJEG ?

**Au niveau local, le projet SOL financé par le PROJEG a effectivement permis de rapprocher les OSC locales des sociétés minières autour de cet intérêt commun à la transparence.** C'est un tout

---

<sup>13</sup> En ce qui concerne les sociétés à échelle industrielle, on distingue celles qui sont en phase d'exploration (recherche, découverte et la première délimitation du gisement), phase de la mise en valeur de gisements (travaux pour connaissance détaillée du gisement délimité), phase d'aménagement des complexes miniers (début officiel de la construction entière), phase d'extraction.

premier pas pour ces OSC, mais il serait à présent utile que les collectifs déterminent une stratégie plus spécifique de dialogue avec ces acteurs (Cf. Section Défis)

**Au niveau national, l'accès aux sociétés minières ne semble pas avoir fait partie des demandes d'appui de PCQVP.** De fait, la stratégie de PCQVP pour améliorer son accès aux sociétés minières n'est pas suffisamment claire, démontrant que ce point ne s'est pas imposé comme une priorité pour PCQVP (et probablement pas comme une attente importante du réseau PCQVP international).

---

## 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. Ceci va de pair avec le fait que la couverture média – malgré son augmentation – reste souvent sous un angle assez local. Les médias au niveau national se font le relai des événements locaux dans le secteur (ex : réouverture de l'usine de Fria par Alpha Condé), sans nécessairement mettre en cause le discours des acteurs nationaux.

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 Copil de l'ITIE notamment). Ce choix stratégique est très lisible par exemple dans l'approche de plaidoyer issue de l'initiative SOL et portée par PCQVP.

Cela pose la question de savoir si il faut avoir un intérêt plus marqué et plus informé des citoyens au niveau national pour aller plus loin dans l'influence sur la gouvernance minière. Si c'est le cas, des interventions dans ce sens doivent être mises en œuvre. Notons que l'évolution des attentes des citoyens fait partie de la théorie du changement de l'ITIE.

*Au niveau local*, dans les collectivités minières, nous notons plusieurs évolutions du regard des populations ; des évolutions qui restent encore fragiles :

- Notons tout d'abord que **la plus grande transparence des ressources minières tend à affaiblir le mythe du bienfaiteur**. Cette évolution se traduit, dans l'esprit de nombreux interlocuteurs, par le passage d'une logique de charité (contributions opaques et non obligatoires) à une logique de respect des obligations légales de la part des miniers. 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). Les acteurs miniers deviennent progressivement des partenaires de développement et non plus des bienfaiteurs qui sont seuls juges de leurs contributions et de l'utilisation de leurs ressources. Ce changement de posture est visible au sein des OSC soutenues par le PROJEG, mais aussi au sein d'autres OSC interrogées, ou auprès d'autres acteurs sur le terrain (artisans, agriculteurs, journalistes locaux, etc.).

- Concernant la perception d'une dépendance aux mines, nous notons dans chacun des terrains à quel point celle-ci reste forte dans les esprits. La mine reste souvent perçue comme la solution à de nombreux problèmes locaux (emplois locaux ; revenus ; services sociaux), et le travail à la mine comme une opportunité de mobilité sociale :

*« Il convient de relever que dans leur perception sociale, les communautés valorisent l'emploi minier plus que toutes autres formes d'emplois liées aux opportunités créées par la présence de la mine (...) travailler dans une mine est perçu comme un prestige et une distinction sociale (...) synonyme d'un renouveau social tandis que l'emploi agricole est vécu comme une continuation des rudes labeurs que constitue le travail de la terre. » (CECIDE, 2015)*

Le travail des collectifs entame toutefois cette représentation. C'est en particulier le cas avec l'ARSYF à Fria. La plupart des témoignages convergent sur le fait que la mentalité de Fria semble avoir changé en profondeur, dans le sens d'une prise en compte plus grande des alternatives à l'usine. La population semble avoir compris la fragilité d'une situation de dépendance et le manque de pérennité de l'exploitation de la mine. Et ce changement de regard sur la ville semble en partie demeurer malgré le retour de l'exploitation de l'usine. À la question de savoir si « j'aimerais que mes enfants puisse trouve un travail salarié à l'usine », les personnes interrogées oscillent entre « pas d'accord » et « pas forcément ». L'argument mis en avant est que l'emploi à l'usine n'est plus considéré comme pérenne. Notons tout de même que tous les témoignages convergent pour accueillir favorablement le retour de l'usine (en dehors des communautés rurales avoisinantes de Fria, pour qui les effets néfastes de l'usine sont vus comme plus importants que ses bénéfices).



### **Quelle contribution du PROJEG ?**

*Au niveau local*, le travail des Collectifs autour des connaissances et des représentations des populations locales sur la question minière a souvent été l'une des premières démarches soutenues par le PROJEG, et ce dans la durée.

- ➔ Il a pu s'agir par exemple de démarches de traduction du Code Minier et de vulgarisation de ce Code auprès des populations locales, portée dès 2008 par l'AVODEPPE et soutenue par le PROJEG.
- ➔ Il a pu aussi s'agir de démarches de sensibilisation et de dialogue avec les populations locales autour de la dépendance minière, comme c'est le cas avec le Collectif de Fria, dès 2013, suite à la fermeture de l'usine.

*Au niveau national* en revanche, nous l'avons noté, la stratégie d'influence de PCQVP est peu centrée sur la mobilisation et le soutien populaire, et l'accompagnement du PROJEG a donc été peu actif dans ce sens.

---

## CONCLUSION SUR LES CHANGEMENTS DE RELATIONS ET DE REPRESENTATIONS MUTUELLES

**Le changement clé dans ce domaine porte sur la plus grande capacité des OSC à contrôler et à faire évoluer les pratiques des autorités locales, ainsi que sur la participation des autorités locales aux dynamiques collectives impulsées par les OSC.** Ces changements de relations découlent directement des changements de rôles des OSC : OSC expertes et animatrices de la dynamique collective.

L'appropriation « par le bas » des cadres juridiques fait émerger de nouveaux acteurs qui peuvent « forcer » dans certains cas à un dialogue local avec les acteurs publics et privés. Ce dialogue s'instaure soit dans le cadre de la planification locale soit dans le cadre du suivi des activités des minières (respects de leurs engagements). Un nouveau rôle et de nouvelles responsabilités apparaissent. Dès lors, les pouvoirs publics n'ont pas le choix que de s'accommoder de cette société civile qui monte. Ce rapprochement est en général bien vécu par les acteurs publics, dans la mesure où les OSC n'entrent pas dans une logique de confrontation.

Dans la dernière section du rapport, nous reviendrons sur cette relation entre OSC et autorités locales, notamment pour savoir si elle est efficace en termes d'influence.

### 3/ LE PROJEG CONTRIBUE A UNE EVOLUTION DE CERTAINES NORMES ET PRATIQUES DE GOUVERNANCE DU SECTEUR, QUI IMPACTENT LES CONTEXTES LOCAUX

Le cadre du secteur minier change de manière importante entre 2007 et 2017. La Guinée s'inscrit dans le cadre international qui se met en place durant cette période (Kimberley ; ITIE ; CEDEAO) et révisé son Code Minier.

**Cette section porte sur l'évolution des règles et des normes dans le secteur minier, sur lesquelles le PROJEG a eu le plus d'impact.** Dans ce domaine, nous proposons de mettre en avant trois avancées notables en matière de normes collectives, à trois niveaux bien différents, afin d'observer leurs conséquences.

- **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.

Sur plusieurs de ces exemples, nous chercherons également à mettre en avant quelques impacts concrets de cette transformation des normes et des pratiques sur l'évolution du budget des communes et leurs effets sur le terrain.

---

## LA REFORME DU CODE MINIER ET SES CONSEQUENCES

A première vue, la révision du Code Minier semble avant tout dictée par l'évolution du contexte politique interne (cf. section Contexte). Notons cependant que les pays voisins révisent également leurs Codes Miniers à la même période (Mali en 2012 ; Burkina Faso en 2015) et que la tendance s'inscrit dans un mouvement plus large, au-delà de l'Afrique de l'Ouest. En parallèle, de nouvelles



initiatives émergent au niveau international, qui contribuent également à encadrer davantage le secteur. La figure 3 (page 8) propose une synthèse rapide des lignes de forces qui parcourent ces nouvelles normes nationales et internationales.

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. On note également la mise en place du Fonds National de Développement des Collectivités Locales (FNDL) et de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales (ANAFIC).

### **Le nouveau cadre normatif qui se met en place sert de support central à l'action des OSC.**

Nous n'identifions pas de groupes d'OSC dont le focus dans le secteur serait déconnecté de ce cadre (par exemple des OSC qui chercheraient à obtenir l'arrêt de l'exploitation minière).

- Ce cadre a tout d'abord permis l'émergence d'ONG au niveau national, en commençant par PCQVP, créé en lien avec ITIE. Un peu plus tard, l'application du Code Minier a conduit à la création de nouvelles organisations.
- Ce cadre a également structuré l'action des OSC à la fois au niveau national et au niveau local (à travers l'initiative SOL notamment).

Au niveau national, notons toutefois que l'ITIE est le processus le plus structurant du fait de l'existence d'un Comité de Pilotage multi-acteurs (enjeu très fort de la présence dans ce Comité), de la production d'un rapport annuel, et de la réflexion collective menée sur l'évolution de la norme ITIE.

En réalité, le Code Minier ne joue pas exactement le même rôle que ITIE pour les OSC. Il a été très structurant au niveau national lors de sa phase de conception (2010-2011) ; mais il ne joue plus le même rôle ensuite, probablement parce que le processus de développement des arrêtés et autres textes d'application ne conduit pas à la mise en place d'un organe (comité interministériel ; commission ; etc.) donnant aux OSC un agenda régulier. En revanche, au niveau local, cela n'a pas empêché le travail des OSC dans le cadre des activités SOL, démontrant la force d'un Code Minier pauvre en arrêtés, mais riche en pouvoir incantatoire.



### **Quelle contribution du PROJEG ?**

**Le PROJEG a fait le choix du Code Minier comme fil conducteur.** De ce qui précède on retiendra que le Code Minier a effectivement été un des supports structurants de l'action des OSC durant la période, et que l'appui du PROJEG, ses connexions et sa réactivité ont joué un rôle fondamental dans l'implication de la société civile dans la révision du Code Minier en 2011.

La révision du Code Minier s'est retrouvée au centre des préoccupations de manière soudaine et avec un planning resserré, créant une sorte de situation d'urgence qui a été favorable à la dynamique collective. Le Projeg a saisi l'importance du moment et de l'opportunité qui se présentait et a joué un rôle de mobilisateur et d'intermédiaire entre les différents acteurs et notamment la société civile et les consultants en charge de travailler sur le nouveau code minier. Le Projeg a favorisé la création d'un groupe d'appui technique (GAT). Il s'en est suivi l'organisation d'ateliers multi-acteurs avec les OSC, les élus locaux, le Ministère des Mines, la Chambre des mines, le GAT. Les propositions issues

de ses ateliers ont été défendues par la société civile devant la commission technique du CNT. Face à la situation qui s'est présentée subitement, le Projeg a fait preuve de flexibilité et de vision.

Toutefois, au niveau national, il aurait fallu que la dynamique collective perdure dans la phase de développement des arrêtés et textes d'application. On assiste aujourd'hui à une tentative de revenir vers ce rôle d'accélération de la mise en œuvre du Code Minier. C'est comme cela qu'il faut comprendre les efforts pour monter un plaidoyer basé sur les conclusions des activités SOL. Cependant, cette logique ne prend pas en compte une partie des leviers d'influence des OSC sur les pouvoirs publics dans le secteur minier. Par exemple, elle ne prend pas en compte que les pouvoirs publics guinéens semblent beaucoup plus sensibles à leur image internationale (rapport ITIE, rapport NRG) qu'à la mise en place du Code Minier.

---

#### LA DECLARATION DE KANKAN, UN CHANGEMENT DE NORME MARQUE PAR LA SECURISATION, L'AUTOCONTROLE ET LA PREVENTION DES CONFLITS.

La « Déclaration de Kankan » est le résultat des efforts du PROJEG et du Collectif Mine de Haute-Guinée pour formaliser la contribution des orpailleurs (par le biais des Tombolomas) au développement local. Cette 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).

**La Déclaration de Kankan est assurément une avancée importante des règles et des pratiques de contributions des orpailleurs.** Elle semble susciter une réelle adhésion des Tombolomas, que l'on observe notamment à travers de la signature de conventions plus spécifiques au sein de 42 communes rurales d'orpaillage de la région (191 conventions déjà signées en février 2018). De plus, la déclaration s'opérationnalise rapidement, en s'accompagnant d'un dispositif de collecte et de gestion des fonds au niveau local. Ce sont des espaces proposés par le Collège de Haute-Guinée 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.

Notons toutefois qu'il s'agit d'une déclaration relativement récente (2017) ; nous n'avons donc pas le recul nécessaire pour dire si un accord de ce type va permettre de transformer les règles et les pratiques du secteur dans la durée.

De plus, l'une des fragilités de ce changement de norme tient encore aujourd'hui à la place des acteurs publics. Les acteurs traditionnels de l'orpaillage ont pour le moment cherché à limiter la présence de certains acteurs publics au dispositif (refus notamment que les Préfectures en fassent partie). Par ailleurs, le retrait discret des acteurs publics nationaux (ministères des Mines) signifie sans doute une volonté de prendre de la distance par rapport au processus. Plusieurs raisons sont possibles : la matérialisation d'un manque de concertation entre le ministère de la Décentralisation et le ministère des Mines ; la mise en œuvre d'une autre initiative concurrente ; etc.

Notons enfin que le nouveau cadre normatif construit à Kankan reste encore relativement flou sur le montant des contributions à reverser : la base de référence permettant de calculer les « 20 % » de contribution au développement local ne correspond pas à la totalité des ressources perçues par les Tombolomas et cette base reste difficile à estimer. Le montant exact des contributions à verser reste très difficile à identifier.

### **Quel impact de ces nouveaux engagements et ces nouvelles pratiques sur le budget des communes et leurs réalisations sur le terrain ?**

Les engagements des Tombolomas ont effectivement permis de mobiliser de nouvelles recettes au niveau des communes. Un premier état des lieux de la mobilisation des recettes issues des Tombolomas, de juillet à septembre 2017, dans 5 communes rurales de Siguiri, permet de mettre en lumière les montants versés suivants :

Notons qu'il ne s'agit pas des seules communes concernées par le versement de ces contributions, toutefois, au moment des missions il n'a pas été possible de connaître le montant exact des niveaux de contribution pour les autres communes rurales ayant bénéficié de versements des Tombolomas. Notons également que 4 des 5 communes citées ci-dessus sont appuyées par le PACV<sup>14</sup>.

Commune	Montant versé en GNF
Kintinian	60 000 000
Doko	50 448 000
Siguirinin	40 000 000
Norassoba	30 000 000
Kiniébakoura	6 097 000
<b>TOTAL</b>	<b>186 545 000</b> (18 000 Euros)

En termes d'utilisation de ces contributions sur le terrain, les communes ont pour la plupart annoncé ne pas être en mesure d'engager de nouveaux investissements tant que les conseils communaux ne sont pas installés. Notons toutefois des exemples comme celui de la commune de Doko qui a rapidement investi ces contributions supplémentaires dans la construction d'un bâti pour un marché.



#### **Quelle contribution du PROJEG ?**

Le PROJEG a tout d'abord contribué à faire progressivement de l'orpaillage un nouvel enjeu de développement local pour la société civile de la Haute-Guinée. Le programme a tout d'abord financé des initiatives autour des questions de gestion de conflits locaux et de transparence des ressources minières. Il a aussi et surtout soutenu un regroupement d'OSC qui deviendra le « Collectif Mines » de Kankan, afin qu'ils fédèrent les orpailleurs autour du financement du budget de leur collectivité locales. Toutes ces actions du PROJEG a contribué au fait que le Collège Régional fasse de cette question une priorité. Au-delà des OSC des 5 Préfectures directement concernées par cette pratique, les autres organisations ont ainsi également été sensibilisées.

<sup>14</sup> [1] 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.

A travers cet exemple, on retrouve entre les lignes une stratégie d'influence classique avec une **première phase de mise à l'agenda et une seconde phase de matérialisation sous la forme d'une déclaration. Vient ensuite la troisième phase de suivi de l'application du texte.** Le PROJEG a appuyé de manière consistante cette « campagne » en faveur d'une contribution des revenus de l'orpaillage au développement local.

Notons par ailleurs que le PROJEG a mis en place un dispositif qui fait dialoguer deux mondes, car il a su démontrer qu'il travaillait à la fois dans le cadre de la mise en œuvre concrète de la décentralisation avec les élus et les administrations locales et dans le champ de l'informel, en partant du libre arbitre des Tombolomas.

---

#### LE CAS DE TOUGUE : UN EXEMPLE D'EVOLUTION LOCALE DES REGLES, DES PROCEDURES ET DES PRATIQUES DE GOUVERNANCE

---

A l'échelle locale, on constate à travers le cas de Tougué, une évolution notable 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.

A Tougué, la mobilisation citoyenne organisée par le collectif AVODEPPE, conjuguée à d'autres facteurs politiques locaux, a conduit en effet à une amélioration notable de la gouvernance locale. Sous la pression du Collectif, les autorités préfectorales et communales ont dû accepter de se conformer aux règles du Code Minier et du Code des Collectivités locales pour la gestion des ressources financières tirées de l'exploration minière.

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. On constate également que cette redevabilité plus grande qui s'exerce dans le domaine des redevances minières s'étend désormais à d'autres ressources (carrières de sable, téléphonie mobile) et d'autres secteurs de l'action publique.

**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<sup>15</sup> » et les rapports de pouvoirs qui ont évolué grâce à l'action menée par les collectifs soutenus par le PROJEG. C'est un résultat remarquable, dont la soutenabilité reste conditionnée à terme par l'évolution de ces mêmes rapports de pouvoir.**

---

<sup>15</sup> Pour reprendre la notion de Jean-Pierre Olivier de Sardan, « A 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-normes-pratiques-de-la-gouvernance-r-elle-en-afrique-jean-pierre-olivier-de-sardan-d-c-2008>)

## Quel impact de ces nouveaux engagements et ces nouvelles pratiques sur le budget des communes et leurs réalisations sur le terrain ?

Les témoignages de plusieurs acteurs publics locaux lors des missions de terrain ont permis de confirmer l'accroissement des recettes des communes de la Préfecture de Tougué, lié au transfert des redevances. Quelques exemples d'utilisation de ces redevances ont également été rapportés par les communes, tels que la réfection du marché ou la construction d'un terrain de sport pour les jeunes dans l'un des districts de la Préfecture de Tougué.

Une revue plus systématique de ces réalisations est présentée dans les rapports d'activité annuels de l'AVODEPPE, OSC pilote du Collectif de Tougué. Ces rapports permettent de mettre en avant le détail des versements des différentes sociétés minières installées dans la Préfecture de Tougué (VALE/Guinée, Astra Énergie/LTD, etc.), mais aussi la diversité d'utilisation de ces versements par les collectivités (construction de la Radio Rurale Locale de Tougué, rénovation de la Mairie, construction de latrines publics, etc.).

### III – DEFIS, PERSPECTIVES ET SOUTENABILITE DES ACTIONS DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER

#### 1/ LE DEFI D'UNE REDEVABILITE MINIERE SOUTENABLE

Comme indiqué dans les pages précédentes, l'un des effets les plus manifestes de l'action des Collectifs de la société civile soutenus par le PROJEG concerne la gestion des redevances issues de l'exploration et de l'exploitation minière (qu'il s'agisse de la bauxite à Fria et Tougué ou de l'orpaillage en Haute-Guinée). **Sous la pression de ces Collectifs, une plus grande redevabilité financière est en voie de s'imposer dans la gouvernance locale de ces ressources, au sein des collectivités concernées.**

Nous l'avons noté précédemment, les changements sont visibles à la fois dans les relations entre acteurs et les représentations de chacun, mais aussi plus concrètement dans le niveau de transparence des ressources minières à l'échelle locale, régionale et nationale.

Le premier défi est donc aujourd'hui d'être capable de solidifier et de pérenniser les dynamiques engagées. Revenons en détails sur ce défi.

#### UNE REDEVABILITE CROISSANTE MAIS QUI RESTE FRAGILE

La mise en place d'une nouvelle relation de redevabilité avec les pouvoirs publics locaux est encore aujourd'hui assez variable d'une situation à l'autre, et pourrait s'avérer fragile selon les évolutions de la conjoncture locale :

- ➔ **A Tougué**, le Collectif mené par l'AVODEPPE a réussi à imposer le contrôle citoyen dans la gestion des redevances minières (et désormais téléphoniques) et, plus largement, dans l'exercice de l'action publique locale. L'expérience réussie de l'« audit social » a ouvert la voie à une scrutation régulière

des finances locales et à la mise en cause d'édiles locaux pris dans des affaires de malversations. Cela a permis à des militants de plus en plus compétents en matière d'application du Code Minier, du Code des Collectivités locales et du Code de l'Environnement d'imposer une redevabilité à des autorités préfectorales et communales qui n'y étaient guère disposées. Ce fut une longue bataille politico-administrative. Ce succès est à mettre au crédit du Collectif de l'Avodeppe, avec le soutien du Projeg. Mais il est aussi dépendant de circonstances politico-institutionnelles locales (tensions internes à la municipalité qui ont permis au Collectif d'accéder à certaines informations et de peser au Conseil municipal ; relations avec la Préfecture qui se sont améliorées) et de facteurs personnels (rôle du gouverneur à l'échelle régionale et rôle du président de l'AVODEPPE à la tête du collectif qui est devenu une personnalité locale reconnue) ; autant de circonstances qui interrogent sur la capacité du Collectif à consolider cette expérience dans la durée. Le résultat des élections locales de 2018 et la mise en place de la nouvelle équipe municipale soulèvent des questions importantes à cet égard (cf. section suivante).

- ➔ **A Fria**, la capacité du Collectif à garantir le bon usage des ressources minières est plus fragile. Certes, l'ARSYF a conduit depuis 2011 de nombreuses actions de sensibilisation et acquis une compétence en matière de Suivi des Obligations Légales. Cette expertise – essentiellement forgée à Boké et non à Fria – a permis une meilleure connaissance des sommes en jeu et des circuits de versement. Mais, elle se heurte encore à Fria à deux obstacles majeurs : d'une part, la difficulté du collectif à obtenir des autorités locales une implication dans les mécanismes de suivi ; d'autre part et surtout, la difficulté à imposer ce suivi à la compagnie minière Rusal, qui revient en position de force au moment de la réouverture de l'usine.

---

## LE DILEMME DE L'INSTITUTIONNALISATION

Au-delà de cette relative dépendance à la conjoncture locale, la question se pose de l'institutionnalisation des initiatives engagées par la société civile, pour rendre la redevabilité minière plus pérenne et soutenable.

On constate que les institutions mises en place localement pour accroître la transparence sur la base d'une concertation multi-acteurs peinent à remplir leurs fonctions : les Comités préfectoraux de développement (CPD) par exemple, sont bien souvent des coquilles vides, à simple valeur consultative et peu investies par les pouvoirs exécutifs locaux comme à Fria et en Haute-Guinée. Il en est de même pour d'autres structures ad hoc comme la Commission de suivi et d'audits de la Cellule préfectorale d'appui à la mobilisation et la gestion des revenus miniers de Tougué, qui n'a jamais vraiment fonctionné.

Dans le cas de l'orpaillage, la question de l'institutionnalisation de la redevabilité minière soulève un dilemme de taille : faut-il accroître le degré de formalisation et d'institutionnalisation alors que les acteurs principaux sont « allergiques au papier » ou plutôt préserver un compromis entre engagements traditionnels et début de formalisation comme y encourage le PROJEG ?

Cette alternative ne se pose pas seulement en Haute-Guinée, mais dans bien d'autres situations où l'institutionnalisation des dispositifs participatifs a généralement tendance à les vider de leur contenu (comme en témoigne l'exemple des CPD). Dans le cas de l'orpaillage, mieux vaut sans doute renforcer/consolider les compromis plus ou moins (in)formels et les « normes pratiques » de gouvernance passées localement entre les divers acteurs que de juridiciser leurs rapports.

A l'échelle régionale et nationale, la question peut se poser aussi d'institutionnaliser davantage le mécanisme SOL. Les réunions nationales du SOL constituent des lieux extraordinaires de partage d'information et d'expérience. Elles permettent d'accroître l'expertise et l'information sur le suivi effectif des obligations légales, et sur cette base, d'exercer un contrôle plus vigilant de l'action publique. Le SOL permet de faire circuler l'information du bas vers le haut et du haut vers le bas, dans un mouvement circulaire bénéfique à l'amélioration de la gouvernance minière.

Pour l'heure, cet exercice est cantonné au périmètre de la société civile, réunissant principalement les représentants des Collectifs soutenus par le Projeg et ceux de PCQVP. Faut-il les ouvrir à d'autres acteurs institutionnels, locaux et nationaux ? L'expérience d'invitation d'un haut cadre du MATD lors du séminaire SOL de Coyah en avril 2018, et son interpellation par les membres des Collectifs, constitue un premier pas intéressant dans ce sens. Faut-il chercher une institutionnalisation plus importante encore, en articulant cette veille citoyenne à l'élaboration des politiques publiques, en lien par exemple avec l'action parlementaire ? C'est une piste à explorer.

La question se pose en lien direct avec celle de la soutenabilité de l'exercice SOL, après l'arrêt du PROJEG. Une institutionnalisation du SOL, à l'échelle locale (au niveau communal et régional) et nationale (avec PCQVP) pourrait peut-être compenser ce risque, mais il en comporte d'autres, en particulier celui d'un noyautage par les autorités. On sait combien d'organes de veille et d'observation sont ainsi devenus des coquilles vides.

---

## LES PARIS DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

**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. En effet,** 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 politique de décentralisation est donc le parapluie qui encadre les efforts de la société civile au niveau local, dans le secteur des mines et dans les autres secteurs. C'est dans cette perspective que l'on peut d'ailleurs comprendre la convergence entre les perspectives du MATD et celles du PROJEG et ses Collectifs membres. Mais cette perspective s'accompagne de plusieurs difficultés :

- Une difficulté liée à la faiblesse des acteurs publics locaux, qui rend difficile une progression sur la gestion partagée des ressources locales. La question se pose de la capacité des collectivités locales à prendre en charge les nouvelles compétences qui devraient leur échoir en vertu de la Décentralisation et de la mise en place des nouveaux dispositifs (ANAFIC/FNDL, CAGF/FODEL).
- Une difficulté liée également au type de relations entretenues au niveau local entre Préfecture, Mairie et acteurs miniers. En théorie les acteurs publics locaux devraient être des alliés de la société civile dans la mise en œuvre de la décentralisation. En pratique, certains jeux d'acteurs sont plus complexes. A Fria par exemple, on observe l'opposition et la méfiance entre Mairie et Préfecture et une forme d'alliance de la préfecture et des sociétés minières locales autour du versement des redevances. En Haute-Guinée, on observe que les Tombolomas sont réticents à l'implication de la Préfecture. Dans ces deux cas, la Préfecture est perçue comme un écran entre la société civile et les miniers et un obstacle au renforcement des collectivités locales.



## 2/ LE DEFI D'UNE STRATEGIE D'INFLUENCE COLLECTIVE EN FAVEUR DE LA GOUVERNANCE MINIERE

Pour surmonter ces obstacles, 4 enjeux se présentent aux Collectifs engagés en faveur d'une meilleure gouvernance minière :

- L'enjeu de l'alignement sur le Code Minier
- L'enjeu d'une articulation des luttes locales avec l'échelon régional et national.
- L'enjeu de trouver sa place, entre une fonction d'expertise et de médiation et une nécessaire capacité de contestation
- L'enjeu la politisation des membres des Collectifs au niveau local.

### PARVENIR A UN ALIGNEMENT SUR LE CODE MINIER

Une stratégie d'influence collective nécessite un point d'appui qui soit mobilisateur pour tous. Ce point d'appui peut être l'application du Code minier et l'alignement effectif de toutes les compagnies minières sur ce Code.

Les recherches menées dans le cadre de cette étude, tout comme les investigations autour du SOL, ont en effet montré que le Code Minier était finalement peu appliqué concrètement, car nombre de compagnies sont encore régies par d'autres dispositions légales ou réussissent à y déroger. L'un des défis des années à venir (rappelé récemment par le Président Conté) consiste donc à ce que toutes les sociétés d'exploration et d'exploitation s'alignent sur le Code. Les interventions récentes du Premier ministre constituent sur ce point un élément à exploiter dans le cadre du plaidoyer national. PCQVP, depuis 2014, se mobilise fortement autour de cet enjeu. Mais sa stratégie d'influence se heurte ici à un défi structurel qui n'est pas propre à la Guinée : les pressions de la société civile et du gouvernement en faveur d'un alignement des compagnies sur des normes fiscales et environnementales plus favorables restent conditionnées par le chantage des investisseurs.

### FAIRE DE LA QUESTION MINIERE UN ENJEU NATIONAL

On constate, depuis une dizaine d'années que la société civile se mobilise de plus en plus sur la question des ressources naturelles. Cette mobilisation est surtout manifeste dans les régions minières et autour des sites concernés par l'exploration et l'exploitation. Les stratégies de lutte sont donc la plupart du temps liées à des enjeux localisés et peinent à s'articuler les unes aux autres, d'où les efforts entrepris par le programme autour de l'exercice SOL notamment.

Ce constat est en partie paradoxal dans la mesure où, comme indiqué précédemment, la question minière a été posée dès 2007 comme un enjeu national par les acteurs engagés dans le Mouvement Social et les instances de transition. La politisation nationale des ressources naturelles était indissociable du mouvement de revendication démocratique à l'époque. Cela a eu des effets non négligeables, avec l'adoption notamment du Code Minier. Mais, depuis lors, **la mise en œuvre de ces dispositions légales a conduit à une dynamique inverse de micro-localisation des luttes citoyennes, en particulier pour le suivi des obligations légales.** Cette dynamique locale a d'évidentes vertus sociales et politiques, comme le montrent les changements identifiés dans les pages précédentes.

Mais elle se heurte aussi dans certains cas, comme à Fria, à un « plafond de verre » qui nécessiterait un relais stratégique plus vigoureux à l'échelon national. Se pose aussi la question de savoir jusqu'à quel point les expériences positives locales peuvent faire tache d'huile à l'échelle régionale et nationale. L'articulation local-national devient ainsi un défi central, à la fois pour les Collectifs sur le terrain et pour la plateforme PCQVP.

**Cette articulation local / régional / national reste difficile à mettre en place, mais elle progresse.**

L'étude d'impact du PROJEG prouve l'intérêt d'une approche locale de la gouvernance minière : l'implication des Collectifs sur des enjeux bien identifiés, leur connaissance fine des réseaux du pouvoir local à Fria, Tougué ou en Haute-Guinée, ont permis de faire progresser la transparence et la redevabilité et la contribution au développement local. Leurs actions sur le terrain ont également permis de faire mieux connaître et prendre en charge les problèmes locaux à l'échelle des faïtières et des collectifs nationaux, comme PCQVP.

De même, l'échelon régional des Collèges soutenus par le PROJEG constitue désormais une échelle importante de coordination et de mobilisation, comme le prouve notamment l'expérience de la Haute-Guinée.

Par ailleurs, aujourd'hui, on constate un accès plus fort des Collectifs vers le national avec un renforcement du plaidoyer commun et la mise en place de la stratégie SOL. Les ateliers tenus à Kindia et à Coyah dans le cadre de SOL ont mis en évidence la façon dont s'effectue le partage d'informations entre les représentants des collectifs locaux et les délégués nationaux de PCQVP. Cet espace d'échange est un atout majeur pour la plateforme qui peut nourrir son plaidoyer national d'exemples concrets, de chiffres et de faits qui remontent directement « du terrain ». Le président de PCQVP a d'ailleurs reconnu que ce sont ces données du terrain qui lui avaient permis d'interpeler avec précision le Président de la République. Ces progrès sont à mettre au crédit des initiatives du PROJEG. Il reste désormais à pouvoir construire une véritable stratégie de plaidoyer national autour d'enjeux certes localisés mais d'ampleur plus large, comme ce pourrait être le cas avec Fria.

**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 le niveau local. Des acteurs locaux et régionaux se sont joints à PCQVP et participent aujourd'hui à son administration. Aujourd'hui PCQVP mérite l'appellation de réseau national. Le membership de PCQVP est proche de 30 membres mélangeant acteurs impliqués localement et acteurs d'envergure nationale. Le PROJEG a fortement appuyé cette évolution de PCQVP, en incitant à l'intégration d'organisations locales au sein de l'AG, puis en poussant à leur participation aux instances de décision. Toutefois, selon plusieurs témoignages, il se dégage encore de la vision de la plate-forme et du discours des membres du CA une approche relativement hiérarchique entre le niveau national et le niveau régional/local. 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.

**Par ailleurs, la question reste de savoir s'il est possible de mobiliser les citoyens sur la question minière au niveau national.** La nationalisation des luttes en faveur d'une meilleure gouvernance minière se heurte à la difficulté de sensibiliser l'opinion publique sur ce sujet au-delà des zones concernées. Selon les témoignages recueillis, les représentations semblent assez figées, notamment dans les zones urbaines. Cette mobilisation des citoyens nécessite l'implication des médias. Or nous

constatons qu'au stade actuel, les médias hésitent à s'en prendre à des cibles nationales. Ils n'ont pas de problème à relayer des informations globales sur le secteur mais sans facilement pointer du doigt des acteurs nationaux spécifiques. Ceci interpelle et mobilise donc difficilement l'opinion publique nationale (pour mobiliser il est nécessaire de nommer). De plus s'il existe en Guinée une presse spécialisée sur les enjeux miniers, son audience paraît limitée et son orientation assez éloignée des Collectifs soutenus par le PROJEG. Il y a sans doute aussi ici une stratégie d'influence médiatique à mieux structurer de la part de ces Collectifs.

#### TROUVER SA PLACE, ENTRE UNE FONCTION D'EXPERTISE ET DE MEDIATION, ET UNE NECESSAIRE CAPACITE DE CONTESTATION

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-diffusion d'une expertise légale et une démarche de conciliation et de dialogue 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 dans les trois cas de figure locaux étudiés, ainsi qu'au niveau national dans l'adoption du Code Minier et son application ultérieure.

La stratégie d'influence adoptée semble donc pertinente. Cette approche soulève toutefois quelques interrogations dans la perspective d'une consolidation des actions entreprises en faveur de la transparence de la gestion des redevances minières et, plus généralement, du contrôle citoyen de l'action publique.

#### **Qui sont les experts ? Vers une démocratie de la distinction sociale ?**

Les actions entreprises avec le soutien du PROJEG dans le domaine de la formation et de la diffusion des normes légales ont conduit, comme on l'a vu plus haut, à un accroissement très sensible des compétences et de la connaissance des textes. C'est un progrès considérable qui autorise désormais un contrôle plus vigilant de l'action publique par les citoyens. Mais qui sont ces citoyens qui ont ainsi été « éveillés » ? Il semble que le renforcement des compétences et de l'expertise touche inégalement les territoires et les catégories sociales. Les études de cas suggèrent que l'expertise s'est renforcée considérablement du côté des militants des OSC soutenues par le PROJEG et que la compétence des élus ayant bénéficié des formations/ateliers/cadres de concertation a également progressé. Mais elles montrent aussi que cette évolution est très inégale d'une commune à l'autre. Malgré les efforts effectués, le niveau d'expertise et de connaissance des textes de loi est très variablement partagé dans la population – ce qui, en soi, est assez banal et normal, mais pose des questions quant à la soutenabilité à terme des actions entreprises. Se pose en particulier la question de savoir comment, au-delà des élus et militants concernés, il sera possible de mobiliser plus largement les citoyens ordinaires sur ces enjeux juridiques de redevabilité minière.

Le développement de l'expertise et la professionnalisation de certains membres des Collectifs autour de la question minière constituent des atouts majeurs en faveur de la transparence des activités minières. Mais ces tendances comportent aussi un risque à terme : couper ces militants-experts de leur base sociale, distancier les OSC des citoyens qu'elles sont censées représenter. Autrement dit, le renforcement de l'expertise SOL pourrait conduire à une action quelque peu « hors-SOL » des OSC impliquées. Pour l'heure, cela n'est pas le cas, les risques d'éloignement du

terrain sont faibles (la maîtrise du terrain reste une source de légitimité très forte) et il y a encore des marges de progression dans la pratique du SOL pour que ces OSC soient capables de mener d'une façon durable des actions de contrôle. Cependant, il nous paraît d'ors et déjà utile de veiller (dans les réflexions stratégiques des membres des collectifs par exemple) à éviter toute déconnexion avec les citoyens et le terrain.

### **Une position ambivalente de contre-pouvoirs vis-à-vis des pouvoirs publics**

Les actions menées par les Collectifs au nom du contrôle citoyen de l'action publique, comme on l'a vu plus haut, relèvent pour l'essentiel d'une logique participative de contre-pouvoir. Il est néanmoins frappant de constater que, dans certains cas, ces actions peuvent aussi se lire d'une autre manière, comme une contribution directe ou indirecte au gouvernement local.

- Il est tout d'abord intéressant d'observer la position de certains Collectifs au regard de la **mobilisation des ressources locales** (dans un contexte de remise en cause généralisée des taxes depuis la suppression de l'impôt de capitation par le Président Alpha Condé) :
  - D'un côté, les Collectifs ont joué un rôle majeur de contrepouvoir en matière de redevabilité, et ont pu exercer une pression salutaire sur les pouvoirs publics en faveur de la transparence
  - D'un autre côté, certains Collectifs (comme celui de Tougué) ont pu occuper des fonctions bien différentes, comme celle de recouvrement de l'impôt qui est normalement dévolue à l'État et aux collectivités locales. En effet, un récent projet du Collectif de Tougué a consisté à convaincre les contribuables locaux d'exercer leur devoir citoyen en payant leurs taxes. Cet effort a d'ailleurs permis une augmentation sensible des rentrées fiscales à l'échelle de la commune (en particulier des taxes et patentes commerciales du marché).

Les OSC engagées dans ce type d'initiatives ne sont pas juste des leviers de collecte/gestion des taxes, mais ils participent aussi, par leur mobilisation, à la diffusion des imaginaires et normes de l'État. Il ne s'agit pas seulement d'une posture tactique, mais d'une adhésion forte à une vision très légaliste de la citoyenneté, des droits et des devoirs des citoyens, notamment des devoirs fiscaux.

- Il est intéressant également d'observer que les OSC soutenues par le PROJEG se voient régulièrement attribuer une **fonction de médiation**, avec pour objectif de favoriser la quiétude sociale par la concertation multi-acteurs. Sur chacun des terrains observés, les Collectifs inscrivent d'ailleurs dans leur action une fonction de prévention / contention des conflits. Dans le cas de Fria par exemple, les membres du Collectif sont reconnus pour avoir joué un rôle majeur d'apaisement des populations durant les premières années de la crise et avoir contribué à éviter les soulèvements populaires et les violences qui l'accompagnent. Derechef, on ne peut que louer cette fonction d'apaisement dans un pays marqué par une longue histoire de violences. Les affrontements politiques et les troubles sociaux qui se produisent régulièrement autour de la question électorale ou sociale soulignent le caractère très inflammable de la situation actuelle en Guinée.

Mais la radicalité qui s'exprime régulièrement dans la rue autour des questions sociales et politiques rappelle aussi qu'il existe d'autres manières de faire de la politique et d'exiger la redevabilité des autorités publiques que celle portée par l'expertise et la concertation multi-acteurs promues par le PROJEG. Dans quelle mesure ces mouvements peuvent se reconnaître dans les

combats des collectifs ? La question se pose pour les Collectifs de savoir comment conserver leur capital de confiance auprès des populations et des pouvoirs publics (fondé précisément sur leur rôle d'intermédiaire) tout en assumant quand cela est nécessaire un rôle de contestation plus affirmé, pour transformer l'essai de leur engagement en faveur d'une meilleure gouvernance locale. Dans certains cas, comme à Tougué, on a vu que les OSC peuvent, selon les circonstances adopter l'une ou l'autre des positions. Pour autant, certains acteurs locaux de la société civile questionnent encore cette capacité de contestation des Collectifs.

## QUESTIONNER L'ENGAGEMENT DES MEMBRES DES COLLECTIFS DANS LA POLITIQUE LOCALE

Les Collectifs ont gagné en visibilité, ils ont centré progressivement leur attention sur la gestion des ressources locales et la conception des politiques de développement local, et sont devenus des leviers de mobilisation locale. Pour autant, les membres de ces Collectifs ont cherché aussi souvent à jouer un rôle politique au niveau local. Ainsi par exemple :

- ➔ A Fria, une série d'OSC se regroupent avec des membres de l'ARSYF pour construire ensemble une liste indépendante aux élections locales de 2018. La liste remporte 4 sièges, illustrant une certaine légitimité de l'association et par ricochet, de ses membres. « *La liste indépendante a été construite dans la cour de l'ARSYF* » comme en témoigne l'un des membres ; et la visibilité de l'association joue un rôle important dans le succès de la liste aux élections.
- ➔ En Haute-Guinée, le directeur de HERE et le directeur du CENAFOD ont tous les deux été élus comme conseillers en 2018. L'un s'est présenté sur une liste indépendante et l'autre sur la liste du parti au pouvoir.
- ➔ A Tougué, si l'Avodeppe a une indéniable origine partisane, l'association a par la suite réussi à affirmer son indépendance politique. C'est à ce titre, d'ailleurs, qu'elle est régulièrement sollicitée pour le règlement des conflits locaux. Mais l'indépendance politique ne paie pas toujours sur le plan électoral : en 2018, une liste indépendante a présenté sa candidature lors des élections locales sans obtenir de conseiller élu. Cette liste a été soutenue par le président du Collectif alors même que celui-ci avait été nommé président de la Commission électorale locale. Cette entorse à sa fonction de neutralité a suscité un scandale local – qui indique combien l'équilibre entre action citoyenne et engagement politique est fragile.

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, de mieux former les autres conseillers et de mieux contrôler la gestion des ressources locales. Ainsi par exemple, la présence de 4 conseillers issus de la liste indépendante dans le Conseil Urbain de Fria est vue comme une opportunité importante pour le collectif ARSYF, qui cherche à placer la Mairie plus au cœur de sa stratégie de plaidoyer et de suivi.
- D'un autre côté, cette implication politique peut s'accompagner d'un risque dans la construction de la légitimité et la crédibilité du Collectif. L'engagement de membres du Collectif dans les élections locales interroge certains acteurs (notamment les pouvoirs publics locaux) sur une possible confusion des genres. Confusion d'autant plus grande lorsque les OSC concernées ont été nommées par la CENI pour sensibiliser les populations autour des élections locales (comme

c'est le cas pour l'ARSYF ou l'AVODEPPE). « *Quand on est société civile, on doit rester société civile. Si en parallèle on est candidat aux élections, cela pose problème dans la relation avec les politiques* » (témoignage de l'ancien membre du Conseil Urbain de Fria). De leur côté, les OSC interrogées ne voient généralement pas d'incompatibilité ou de confusion possible, notamment à partir du moment où ces nouveaux élus n'assument pas de poste opérationnel (président, vice-président, trésorier) au sein du Conseil Municipal.

Notons qu'au cours de ces dernières années, le PROJEG a pris en compte l'importance et la délicatesse de cette question. Celle-ci a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs débats dans les Collèges et lors de 2 Assemblées Générales. Des règles communes sont d'ailleurs sorties de ces débats :

- Lorsqu'un membre d'une OSC décide de faire campagne pour un parti politique, il est tenu de quitter son OSC
- Si ce membre se présente en indépendant à des élections locales, il doit quitter son OSC uniquement s'il est élu.

Ce dilemme de la politisation ou de la neutralité politique des Collectifs de la société civile ne se pose pas que dans les cas de figure étudiés ici, à Fria, Tougué ou en Haute-Guinée. Il traverse actuellement tout le continent et fait l'objet de débats au sein de tous les mouvements civiques qui, depuis le tournant des années 2010, ont décidé de peser directement sur les pouvoirs et de prendre en main les affaires publiques. « Y en a marre » au Sénégal, le « Balai citoyen » au Burkina Faso, « Filimbi » et la Lucha en RDC ont, après de longs et douloureux débats internes, acté le fait de rester aux marges de la politique partisane, quand d'autres mouvements ont franchi le pas avec un succès plus ou moins mitigé comme au Bénin, au Niger ou en Afrique centrale. Le débat ne porte pas seulement sur les principes et les modalités de l'action politique qui peuvent ou pas faire progresser la redevabilité des pouvoirs et le contrôle citoyen de l'action publique. Il est aussi et surtout conditionné par chaque histoire nationale et locale, par l'état des rapports de force et des ressources disponibles pour les luttes civiques. Il n'y pas, en la matière, de modèle unique qui s'imposerait aux acteurs de la société civile, en Afrique de l'Ouest et ailleurs. Il appartient à chaque mouvement de mesurer les opportunités et les risques que comportent ces différentes manières de faire de la politique et d'intervenir en faveur d'une meilleure gouvernance du bien public.

## CONCLUSION

**SUR LE PLAN RETROSPECTIF**, la présente étude a permis de mettre en avant plusieurs avancées importantes auxquelles le programme a contribué dans l'évolution de la gouvernance du secteur minier :

Tout d'abord le Projeg a profondément changé la nature et les rôles des OSC qu'il a soutenues. Celles-ci ont développé une spécialisation progressive autour des questions minières, elles ont évolué d'un rôle de porteur de projet à un rôle d'animateur de dynamiques locales et ont changé l'échelle d'action d'une partie de leur action.

Le Projeg a également contribué à l'évolution des relations et des représentations mutuelles entre acteurs-clés du secteur minier. Le changement-clé dans ce domaine porte sur la plus grande capacité

des OSC à contrôler et à faire évoluer les pratiques des autorités locales, ainsi que sur la participation des autorités locales aux espaces de concertations impulsées par les OSC. Du côté des acteurs publics nationaux, après une évolution forte en début de période (entraînée par la révision du Code Minier et l'adhésion à l'ITIE) nous ne notons pas une augmentation marquée de l'influence de la société civile (mais plutôt des relations stables). De même, l'accès de la société civile aux sociétés minières a peu progressé, ces dernières ayant été peu impliquées dans un dialogue régulier avec la société civile.

Enfin, le Projeg a favorisé l'évolution des normes et pratiques de gouvernance du secteur, et ceci à plusieurs échelles. A l'échelle nationale, le Code Minier de 2011 a été une victoire importante qui a fourni un nouveau cadre normatif servant de support central à l'action des OSC. A l'échelle régionale, la Déclaration de Kankan est une avancée importante des règles et des pratiques de contribution des orpailleurs au développement local. A un niveau plus local on constate une évolution des règles, procédures et pratiques de gouvernance, vers plus de rigueur et de transparence, liée à l'action de plusieurs Collectifs, notamment à Tougué. Sous la pression des collectifs soutenus par le PROJEG, une plus grande redevabilité financière est en voie de s'imposer dans la gouvernance locale de ces ressources, au sein des collectivités concernées.

**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.

Nous observons que le PROJEG a cherché à travailler sur le lien local/national pendant plusieurs années avec difficulté, pour finalement construire cette articulation à travers l'initiative « Suivi des Obligations Légales ». SOL a permis en effet d'établir une « boucle » partant du niveau national (formation des OSC sur le suivi), pour aller vers le niveau local (suivi sur le terrain) et revenir au niveau national (utilisation des résultats du suivi pour nourrir le plaidoyer).

Nous notons également que derrière l'enjeu Mines, le programme a mis en mouvement une diversité d'objets de mobilisation au niveau local (contribution de l'orpaillage, dépendance minière, participation citoyenne) tout en parvenant à ce que celles-ci se retrouvent autour d'une même préoccupation de redevabilité et de transparence des ressources au service du développement local.

**SUR LE PLAN PROSPECTIF**, les Collectifs accompagnés par le PROJEG font maintenant face à trois grands défis :

- **Le défi de pérenniser les dynamiques** qu'ils ont parvenus à installer, notamment au niveau local. Pour accompagner cette pérennisation, il s'agit à la fois de :
  - *Renforcer les dispositifs de concertation et de transparence mis en place par chacun des Collectifs.* Ces dispositifs sont encore assez récents et doivent être consolidés (Comité Fria 2030, SOL, Comités de suivi des contributions de l'orpaillage, etc.) Le besoin de pérennisation de ces dispositifs peut pousser à chercher à les institutionnaliser davantage (en cherchant à les faire



porter davantage par les pouvoirs publics); c'est une perspective intéressante mais qui court le risque de les vider de leurs contenus ou de leur capacité d'interpellation des pouvoirs publics.

- *Renforcer les acteurs publics locaux.* Ces acteurs sont une clé centrale de la réussite des dynamiques engagées par les Collectifs ; le PROJEG ayant fait le pari de la capacité des collectivités à devenir des acteurs efficaces du développement local. Or les collectifs se trouvent confrontés aujourd'hui à la faiblesse de la décentralisation des moyens et des compétences, qui a pu limiter leurs actions ces dernières années. Ils vont donc devoir redoubler d'énergie pour accompagner les nouvelles équipes municipales qui s'installent actuellement et les placer au centre de leurs initiatives.

- **Le défi de la construction d'une stratégie d'influence collective en faveur de la gouvernance minière.**

Il s'agit notamment de parvenir à sortir des luttes localisées pour faire émerger un enjeu national impliquant plus largement les acteurs et citoyens hors des zones minières. Pour y parvenir, les membres du PROJEG ont tout intérêt à miser sur une stratégie d'influence commune forte, portée par PCQVP. Cette plate-forme devra être capable de répondre aux attentes pour maintenir la dynamique de mise en réseau créé par SOL.

- **Le défi d'inscrire les Collectifs dans la durée.** Les Collectifs se sont installés dans le paysage politique et social de leurs territoires (ils sont plus légitimes, plus experts, etc.) et sont aujourd'hui en bonne position pour poursuivre leurs actions. Mais pour y parvenir, ils doivent être attentifs à la fois :

- A maintenir leur unité d'action au-delà de l'appui du PROJEG et à éviter de « disperser » leurs forces vers une trop grande diversité de champs d'action ou d'échelles d'action nouvelles.
- A affiner leur positionnement vis-à-vis des pouvoirs publics, entre la prise en charge d'une fonction d'expertise et de médiation, et la nécessité de conserver une capacité de contestation et de contre-pouvoir pour garantir la transparence et la redevabilité.
- A garantir leur crédibilité en continuant à travailler sur une gouvernance ouverte et tournante en interne et en renforçant leur capacité collective à porter une vision commune de long terme.

## ANNEXE 1 - LISTE DES ENTRETIENS REALISES

L'équipe a pu réaliser des entretiens auprès d'une centaine de personnes, au cours de ses différents terrains. Une grande partie de ces entretiens ont été mené de manière individuelle, une autre partie étant menée lors de réunions collectives.

Une partie des personnes ont été interrogées à deux reprises, lors du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>eme</sup> cycle de missions.

Entretiens à Conakry	
PROJEG	M. Moctar Diallo - Coordinateur national du PROJEG M. Check TOURE - Coordinateur PROJEG Basse Guinée M. Souleyman SOW - Coordinateur PROJEG Haute Guinée M. Mady DIAWANDO - Coordinateur PROJEG Moyenne Guinée
AFD	Mme. Modiha MOHAMMED - Chargée de mission
Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation	Dr. Yamori CONDE - Secrétaire Général M. Bakary CAMARA, Directeur national adjoint du développement local. M. Demba NIANG, consultant
PACV	El Hadj Alhassane TOURE
Consultant	Ousmane Wann
Consultant ITIE	Sherif Diallo
CECIDE	Kabynet Cissé
Fédération syndicale des mines	El Hadj Ly Secrétaire général adjoint, affiliée à la Confédération Nationale de Travailleurs de Guinée (CNTG)
OSIWA	Dr. Ibrahima Amadou Niang Guinea Country Officer
Actions Mines	Mamadou Lamarana Diallo Amadou Bah Line Guinée
Publiez Ce Que Vous Payer (PCQVP)	Dr Alpha Abdoulaye DIALLO - Président de PCQVP/Guinée M. Augustin TOLNO, comptable Equipe exécutive (réunion) M. Demba SEYDI – Représentation PCQVP régionale (Dakar)

Journaliste	M. Amadou DIALLO Ancien responsable de l'émission sur les mines sur radio FM
Créativité et Développement	Mme. Nentebou DIALLO
Action des femmes volontaires pour le développement durable	Mme BARRY
Organisation membre de PCQVP	M. Lamine TRAORE
Organisation membre de PCQVP	M. Matthieu MANAMOU
Journaliste	Mme. Mariama BARRY
Consultant Projeg	Olivier BLAMANGIN
NRGI	Mme Son MIN

Entretiens Moyenne Guinée	
AVODEPPE	M. Alpha Ammar BALDE (« Réal » ) -Président de l'Avodeppe M. Mamadou Aliou BALDE - Membre fondateur de l'AVODEPPE
APROFET	Mme. KANTE Mariama Baïlo - Présidente de l'APROFET M. BARRY Diariou - Représentant de l'APROFET
AJDELOPE	M. BALDE Yaya - Représentant de l'AJDELOPE
CONASOC	Mme. BALDE Adjiratu - Présidente de la CONASOC M. Alpha Baldé - Représentant du CONASOC
CEPI - Commission électorale préfectorale indépendante	M. Moustapha CISSE - Trésorier
Société civile	El Hadj Mamadou BALDE - Président des ressortissants de Tougué
Société civile	M. BALDE Alpha Oumar - Doyen – Personnalité locale
PROJEG	M. Mady DIAWANDO - Coordinateur régional du PROJEG
Conseil Régional de la Société Civile - Labé	M. Cellou Goumba DIALLO - Président du Conseil régional de la société civile
SERACCO, Service d'appui à la société civile du gouvernorat	M. Maury SANO - Chef du SERACCO
Préfecture de Tougué	El Hadj Abdouramane DIALLO – Préfet
Préfecture de Tougué	BALDE Amadou Oury - Directeur des Mines à la Préfecture
Mairie de Tougué	M. Mamadou DIABY - Nouveau maire (non encore installé)

Entretiens Basse Guinée	
ARSYF	M.Daouda BANGOURA - Président de l'ARSYF M. Thierno BAILLO (Major) - Ancien Président de l'ARSYF M.Kabiné BARRY - Responsable urgence humanitaire M.Alpha Amadou BAH - Coordinateur antenne de Fria) M.Amadou Billo Diallo - Trésorier général M. Alpha Oumar BALDE - Coordinateur ARSYF Baguinet  + Atelier pus large avec les membres (10)
ARAFAN	M. Abdoulaye DIABY – Président
AVAK	M. Aboubacar Vadim KEITA – Président
Fria relève toi	M. Cellou TRAORE – Président
Chambre de Commerce - Fria	M.Mamadou Hafijou BARRY – President Chambre de Commerce M.Younoussa BARRY – Vice-président chambre de commerce M. Pathé DIALLO – Cordonnier
Radio locale « La Voix de Fria »	M. Abdoulaye DIALLO - Directeur de la Radio Président du Comité Préfectoral de Développement
Université du Québec à Montréal (CIRDIS)	Mme. Bonnie Campbell - Professeure associée
GEMDEV	Mme Catherine Choquet - Secrétaire générale
Préfecture de Fria	M. Ousmane BARRY - Direction Microréalisations et vie associative M. Ismaël CAMARA - Direction Éducation M. Abass BARRY - Direction Formation Continue M. Mamadou Ciré DIALLO - Direction des mines M. Nabi CAMARA - Secrétaire General, Chargé des collectivités locales
Mairie de Fria	M. Amara TRAORE - Maire sortant de Fria
Sous-Préfecture de Baguinet :	M. Billo BARRY - Sous-Préfet
Mairie de Baguinet	M. Alimou DIALLO - Maire par intérim
Société civile	M. DRAME - Représentant société civile – Baguinet

Entretiens Haute Guinée	
Anthropologue	Mme. Anna DESSERTINE
Président AGAPE Guinée	M. Alphonse YOMBONO
Maire de Doko, & receveur -	Entretien collectif (4)
Chef de la station Radio rurale de Siguiri	M. Alpha Fodé DEMBELE
PCQVP	M. Aziz SACKO - Secrétaire exécutif
Directeur de HERE Guinée	I Kalil MAGASOUBA
Assistant du DMR Administration déconcentrée	Nanamagan CAMARA
Croix Rouge	El Hadj Damou CAMARA - Délégué régional HG de la Croix Rouge
Mairie de Doko	Mamadou OULEN DOUMBIA – Maire
Ancien Tomboloma - vendeur d’or	Mamadi DIABI
Chef de Tomboloma de Mandiana	Lamineba DIALLO
Président du district de Köyaran et Damanti	Diley KONATE
Préfecture	Dembe KOUROUMA - Directeur préfectoral des mines de Mandiana
Chef des Tombolomas d’un district de Mandiana	I SACKO
Responsable national Suivi-évaluation du PACV	Sylla N’FANSOU
Anthropologue	Matthieu BOLAY
Directeur de HERE Guinée	I Kalil MAGASOUBA
Chef de la station Radio rurale de Siguiri	Alpha Fodé DEMBELE
OSC du Collectif Mines de Kankan	Entretien collectif (4)
Directeur du CENAFOD	Balla CAMARA