

Communautés locales et « manne aurifère » : les oubliées de la législation minière malienne



Amadou Keita, Moussa Djiré, Kadari Traoré,
Kader Traoré, Djibonding Dembelé, Arouna Dembelé,
Mamadou Samassekou et Moussa Doumbo

iiied



Communautés locales et « manne aurifère » : les oubliées de la législation minière malienne

**Amadou Keita, Moussa Djiré, Kadari Traoré,
Kader Traoré, Djibonding Dembelé, Arouna Dembelé,
Mamadou Samassekou et Moussa Doumbo**

**Collection « Legal tools for citizen empowerment »
Éditeur de la collection : Lorenzo Cotula**



COMMUNAUTÉS LOCALES ET « MANNE AURIFÈRE » : LES OUBLIÉES DE LA LÉGISLATION MINIÈRE MALIENNE

Amadou Keita, Moussa Djiré, Kadari Traoré, Kader Traoré, Djibonding Dembelé, Arouna Dembelé, Mamadou Samassekou et Moussa Doumbo.
2008

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, contactez IIED.

Email : newbooks@iied.org

Code de commande IIED : 12554FIIED

Citation : Keita, A., Djiré, M., Traoré, K., Traoré, K., Dembelé, D., Dembelé, A., Samassekou, M. et Doumbo, M. 2008. COMMUNAUTÉS LOCALES ET « MANNE AURIFÈRE » : LES OUBLIÉES DE LA LÉGISLATION MINIÈRE MALIENNE, IIED, Londres.

En couverture : Photo du haut : caravane juridique à Kalana.

Photos du bas : société minière de Kalana. © Moussa Djiré

Production : Smith+Bell (www.smithplusbell.com)

Impression : Russell Press, Nottingham, Royaume-Uni (www.russellpress.com)

Imprimé sur Greencoat Velvet 200 g et Greencoat Velvet 100 g

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a bénéficié du soutien du programme « Legal tools for citizen empowerment » financé par le Ministère britannique pour le développement international (DFID), coordonné par l'IIED et mis en œuvre avec FIELD (Foundation for International Environmental Law and Development) ainsi que des partenaires au Ghana (Centre for Public Interest Law), au Mali (Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué), au Mozambique (Centro Terra Viva) et au Sénégal (IED Afrique).

A PROPOS DES AUTEURS

Les auteurs de cette publication sont tous des membres du Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA) créé par des professeurs de deux facultés de l'Université de Bamako (la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques et la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion). Depuis quelques années, ils travaillent sur diverses questions comme la gouvernance, le foncier, la décentralisation, le renforcement des capacités juridiques des citoyens de façon générale et en particulier dans les zones rurales.

SIGLES ET ABBREVIATIONS

CDF	Code Domanial et Foncier
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement du Textile
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme
GERSDA	Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PDSM	Programme de Développement du Secteur Minier
SA	Société Anonyme
SEMOS-SA	Société d'Exploitation des Mines d'Or de Sadiola
SFI	Société Financière Internationale
SOMIKA-SA	Société de la Mine de Kalana
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	1
II. LE CONTEXTE DE L'EXPLOITATION MINIÈRE AU MALI : CADRE LÉGISLATIF APPLICABLE, ENJEUX ET DÉFIS	7
2.1 Le contexte national	9
2.2 Présentation des sites	13
III. LES OUTILS JURIDIQUES DANS QUATRE DOMAINES ABORDÉS PAR LA RECHERCHE	17
3.1 Transparence et participation à la négociation des conventions d'établissement	19
3.2 Les droits fonciers face à l'installation des mines : la question de l'indemnisation	21
3.3 Les outils pour la participation aux bénéfices du projet : la question des actions de développement	28
3.4 Les outils pour la protection de l'environnement	32
IV. CONCLUSION : SYNTHÈSE DES CONSTATS ET PROPOSITIONS D'ACTION	35
4.1 Principaux constats	37
4.2 Propositions d'actions	38
BIBLIOGRAPHIE	41

I. INTRODUCTION



En Afrique, les moyens d'existence de la plupart des populations rurales dépendent des ressources naturelles. Aussi, un accès sécurisé à la terre et aux ressources naturelles est-il fondamental pour leur survie. Pourtant, dans plusieurs zones, un tel accès est fragilisé par une compétition accrue, conséquence de la croissance démographique et d'autres facteurs.

En l'occurrence, l'entrée sur la scène foncière d'acteurs externes comme les investisseurs dans le domaine minier accroît la pression sur le foncier. Dans un tel contexte, la question des outils juridiques pouvant être utilisés par les communautés locales pour défendre leurs droits prend un relief particulier. Elle est d'autant plus importante qu'elle concerne également des sujets comme la participation à la prise de décisions, la transparence dans la négociation des contrats, l'importance accrue de l'indemnisation, la participation aux bénéfices, etc.

Au Mali, depuis le début des années 1990, le secteur minier connaît un développement se traduisant par un regain des activités d'exploitation menées par plusieurs investisseurs étrangers et maliens attirés par les nombreux gisements aurifères dont regorgent certaines localités du pays.

Ainsi, l'exploitation minière, à l'échelle industrielle, est devenue une activité majeure et constitue, après le coton, la deuxième source de revenus d'exportation de l'Etat. Si l'exploitation des gisements aurifères rapporte des dividendes à l'Etat, elle ne manque pas, tant soit peu, d'avoir des impacts négatifs sur les ressources naturelles et les terres agricoles des localités, en termes de dégradation du sol et d'éviction des exploitants agricoles.

L'exploitation minière soulève, par ailleurs, d'autres questions liées à la négociation des conventions d'établissement entre les sociétés minières et l'Etat. Des interrogations et des supputations sont exprimées quant aux conditions dans lesquelles les sociétés minières obtiennent les différents titres miniers. Concernant les communautés locales, les observateurs dénoncent le plus souvent les retombées insignifiantes qu'elles obtiennent en comparaison des énormes profits réalisés par les sociétés minières et des problèmes découlant de l'exploitation minière, notamment à cause des évictions et de la pollution de l'environnement.

La question des externalités se trouve ainsi aujourd'hui au cœur des dénonciations de la plupart des organisations non gouvernementales (ONG) s'intéressant au secteur minier. Par externalités, il faut entendre « les effets secondaires nuisibles qu'une activité économique cause à des tiers ou à la collectivité dans son ensemble, mais sans grever directement les profits de l'entreprise elle-même » (Frydman & Haarsher, 1998).

On le voit, le débat sur le secteur minier, et principalement sur l'exploitation aurifère, soulève beaucoup de controverses qui prennent même la forme d'une guerre des chiffres entre, d'une part la presse et les ONG et, d'autre part, les sociétés minières et le gouvernement.

Dans ce débat contradictoire, une question fait cependant l'unanimité de la part de tous les protagonistes : l'importance de la production aurifère pour l'économie malienne. Ainsi qu'il apparaît dans le document du CSCRP (CSLP II), les responsables du pays ne font pas mystère de cette importance : « le secteur minier va également continuer à être un élément moteur de l'économie. L'or a été le secteur dont la croissance a été la plus forte au Mali durant la période 1994-2005 soit 22%. Il constitue le premier produit d'exportation et la deuxième source d'entrée de devises pour le Mali ».¹

Aborder la question au plan macroéconomique ne permet pas de comprendre ses implications au niveau local, en termes de sécurisation des droits locaux, de participation aux prises de décisions, d'outils juridiques appropriés pour la défense des droits des communautés, etc. Or ces aspects intéressent particulièrement le Groupe d'Etude et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA), dont un des objectifs est le renforcement des capacités juridiques des citoyens du pays. C'est ainsi que le GERSDA a initié, en partenariat avec l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), une recherche exploratoire à Morila et à Kalana qui sont deux zones minières importantes du Mali. L'objectif de cette recherche était d'identifier les contraintes subies par les communautés face aux acteurs extérieurs, principalement les investisseurs internationaux et de proposer des outils pour renforcer leurs capacités juridiques en vue de leur permettre de mieux défendre leurs intérêts.²

1. République du Mali, CSCRP-CSLP 2ème Génération, décembre 2006, p. 61.

2. La recherche entre dans le cadre d'un programme (« Legal tools for citizen empowerment ») qui couvre d'autres pays africains et qui est coordonné par l'IIED.

La méthodologie de l'étude, fondée sur l'approche socio-juridique, a consisté à analyser les textes législatifs et à entreprendre dans les deux localités une mission de terrain dont le rapport a été discuté au cours d'un atelier de restitution. Ainsi, du 8 au 10 avril 2007, huit chercheurs du GERSDA se sont rendus à Morila et à Kalana où, avec les populations et les autorités politiques et administratives, ils ont abordé le contentieux des expropriations liées aux investissements miniers ainsi que celui de l'impact de ces investissements sur l'environnement et le développement local. Une mission complémentaire a été menée dans les deux localités par deux membres de l'équipe de recherche du 19 au 23 mai 2008. Au cours de cette mission, les chercheurs ont pu rencontrer les responsables des sociétés minières, à savoir Morila-SA et SOMIKA-SA. Le rapport élaboré à la suite de ces missions a été présenté au cours de l'atelier de restitution, tenu à Bamako le 10 novembre 2007 et auquel ont participé les représentants des communautés des deux zones minières, des responsables politiques et administratifs, ainsi que des représentants d'ONG.³

Il faut souligner le caractère ponctuel des visites qui n'avaient pas pour objectif de faire une analyse très fine de la question minière au Mali, mais plutôt de soulever les questions, défis et opportunités offerts par la législation afin de constituer de la matière sur laquelle le GERSDA travaillera pendant la durée du programme « Legal Tools ». Aussi n'avions-nous pas la prétention d'examiner les coûts et les bénéfices, les retombées sociales, économiques et environnementales du secteur minier en général. L'accent a été surtout mis sur l'analyse des outils juridiques disponibles, en termes de défense des droits fonciers locaux, de participation des acteurs locaux à la prise de décisions et à la répartition des bénéfices des investissements, ainsi que sur les possibilités d'amélioration des outils existants.

La présente publication est la synthèse des informations recueillies sur le terrain, ainsi que de l'analyse documentaire et des discussions de l'atelier de restitution.

3. Les responsables des sociétés minières invités n'ont pas fait le déplacement.

II. LE CONTEXTE DE L'EXPLOITATION MINIÈRE AU MALI : CADRE LÉGISLATIF APPLICABLE, ENJEUX ET DÉFIS



2.1 LE CONTEXTE NATIONAL

Le Mali est reconnu comme le troisième producteur d'or en Afrique après l'Afrique du Sud et le Ghana. Plusieurs sites aurifères sont actuellement exploités dans le pays : Morila, Sadiola, Kalana, Yatela, Loulou, etc.

Le cadre légal pour l'activité aurifère est fourni par les textes suivants :

- l'Ordonnance n° 99-032/P-RM du 19 août 1999 portant Code minier en République du Mali ;⁴
- le Décret n° 99-255/P-RM du 15 septembre 1999 fixant les modalités d'application du Code minier ;
- le Décret n° 99-256/P-RM du 19 août 1999 portant approbation d'un modèle-type de convention d'établissement.

Parmi ces textes, le Code minier a une incidence particulière sur l'exploitation minière. Il constitue le véritable texte de base et traitant des questions comme, entre autres, la recherche et l'exploitation, les relations des titulaires des titres miniers avec, d'une part, les propriétaires des sols et, d'autre part, l'administration chargée des mines, les dispositions économiques, financières, fiscales et douanières applicables aux activités minières, les dispositions relatives à l'environnement, au patrimoine culturel, à la santé, à l'hygiène, à la sécurité et à l'emploi, etc. Actuellement, des réflexions sont menées en vue de la révision du Code pour le rendre conforme au Code communautaire qui été mis en place dans l'espace UEMOA depuis 2003.⁵

Il faut également noter l'adoption, le 6 mai 2006, du Programme de Développement du Secteur Minier (PDSM) dont l'objectif est, entre autres, d'améliorer le cadre juridique de l'activité minière et la performance de l'administration chargée de la mine en vue d'attirer plus d'investissements, approfondir les recherches pour de meilleures connaissances géologiques et minières de base à travers des programmes d'inventaire minier pour

4. Ce code a été précédé d'un certain nombre de textes, notamment le décret du 13 novembre 1924 portant réglementation minière en AOF modifié par le décret du 23 décembre 1934, les lois minières n° 63-52 du 31 mai 1963 et n° 64-031 du 14 mai 1964, le code minier de 1970 (Ordonnance n° 34/CMLN du 3 septembre 1970) et celui de 1991 (Ordonnance n° 91-065/P-CTSP du 19 septembre 1991).

5. Adopté par le Conseil des Ministres à travers le règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 portant adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA.

assurer la diversification de la production minière. Le PDSM prévoit également un volet sur l'appui aux communautés de base.

Cependant, la question minière au Mali s'est longtemps caractérisée par l'absence d'informations officielles sur les conditions de son exploitation et la gestion des ressources financières qu'elle procure. Ceci a créé un malaise profond au sein de la population dont les préoccupations sont relayées par la presse privée.⁶

Le contexte actuel est particulièrement marqué par le regain du débat sur la question de l'or, à la fois à cause des problèmes du secteur cotonnier et des espoirs fondés sur la montée du cours du métal jaune. Les élections générales de 2007 ont été l'occasion pour certains candidats de mobiliser cette question avec des accusations contre le gouvernement.

Par ailleurs, la Fédération Internationale des Droits de l'Homme a publié, en septembre 2007, un rapport assez critique pour l'Etat et les sociétés minières (FIDH, 2007). Dans le même registre, il faut noter la publication de Gilles Labarthe (Labarthe, 2007) qui, quoique consacrée à l'Afrique en général, s'intéresse également à la situation au Mali. On rappellera également certaines publications de Oxfam América (Oxfam América, 2004, 2006) dénonçant les problèmes du secteur minier au Mali. En effet, depuis quelques années, un certain nombre de questions sont soulevées de façon récurrente à propos de l'or malien : les conditions de négociation des conventions d'établissement entre l'Etat et les sociétés minières, le respect des normes environnementales dans les sites miniers, les conditions des travailleurs des sociétés minières, la répartition des revenus de l'exploitation aurifère entre l'Etat et les sociétés minières, l'utilisation de ces revenus par les pouvoirs publics. Les ONG maliennes ne sont pas en reste dans cette campagne de dénonciation du déséquilibre entre les dividendes perçus par les sociétés minières et les problèmes environnementaux, ainsi que la misère qui persiste dans les communautés riveraines des exploitations minières.

6. Quelques titres de journaux sont bien édifiants :

- « Mines : quand l'or fait le bonheur des compagnies d'exploitation », *Soir de Bamako* du 22/09/07.
- « Or malien : l'opulence côtoie la misère », *Les Echos* du 22/09/07.
- « L'audit des sociétés minières bloqué », *L'Indépendant* du 14/09/07.

Quant aux sociétés minières, elles montrent leur volonté de transparence à travers des conférences de presse rares, faut-il le souligner, et des bulletins d'information qui renseignent sur les activités minières, les questions de sécurité de travail et les actions de développement en faveur des communautés. C'est le cas, par exemple, de Morila-SA qui publie le bulletin « Mine d'or de Morila » dont un numéro informe sur les actions contre le paludisme dans les villages partenaires et la création, en 2002, d'une fondation dénommée « Morila Association » et dotée d'un fonds de démarrage de 500 000 dollars.⁷

Si l'Etat et les sociétés minières se défendent des accusations des ONG nationales et internationales, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la collision des intérêts des différents investisseurs et les incidences que cela peut avoir sur les législations minières du Mali et des autres pays africains. Ce n'est pas un mystère, par exemple, que la réforme des codes miniers des différents Etats africains a été inspirée par la Banque Mondiale.⁸ Ces réformes, dans l'ensemble, avaient une orientation très fortement libérale. Ainsi, la réforme du Code minier intervenue au Mali en 1999 a limité la participation de l'Etat dans les sociétés minières à hauteur de 20%.⁹ Or, on sait par ailleurs que la Société Financière Internationale (SFI) du groupe Banque Mondiale finance plusieurs sociétés minières. Elle détient, par exemple, 6% des actions de la SEMOS-SA qui exploite la mine d'or de Sadiola. L'intervention de la Banque Mondiale dans la réforme de la législation minière et la participation de la SFI dans les actions des sociétés minières peuvent susciter des interrogations quant à de possibles conflits d'intérêts.

Les différentes critiques ont poussé l'Etat à distiller des informations sur les revenus du secteur minier. Ainsi, selon les données du Ministère chargé des mines, l'or a rapporté au Mali, en 2006, près de 100 milliards FCFA pour une production totale de 62 024 tonnes.¹⁰ A titre illustratif, les mines de Yatela, de Morila et de Sadiola ont contribué au budget d'Etat, entre 1999 et 2005, pour 297.336.143.097 FCFA.¹¹ En fragmentant les comptes, les données du Ministère chargé des mines nous apprennent que les sociétés minières

7. Mine d'or de Morila, juillet 2007.

8. Le Programme de Développement du Secteur Minier du Mali a également été élaboré avec l'appui de la Banque Mondiale.

9. On pourra lire avec un grand intérêt la question de la révision du Code minier du Mali dans l'étude réalisée par Pascale Hatcher (Hatcher, 2004).

10. Le Sphinx du 28 septembre 2007.

11. Ibid.

versent au Trésor public du Mali, à titre d'impôts indirects, au moins 65 milliards FCFA par an.¹² Concernant la répartition des revenus, elle « fait ressortir que l'Etat, les salariés des mines et les sociétés prestataires de service reçoivent annuellement respectivement 144,14 milliards FCFA, 34 milliards FCFA et 20 milliards FCFA ». ¹³ En définitive, l'or contribue au PIB à hauteur de 10%.¹⁴ Comme on le voit, ces chiffres sont avancés sans que l'on dise également quelle est la part des revenus des Sociétés minières. Or, il y a une véritable « ruée vers l'or » actuellement au Mali, si l'on en juge par le fait que les 120 titres miniers qui avaient été délivrés par les autorités maliennes, à la fin de l'année 2005, concernaient principalement l'or.

En tous les cas, la question de la transparence était désormais ouvertement posée et des pressions, dans ce sens, venaient également de la part des bailleurs de fonds qui liaient cette question à la mise en œuvre de la politique de bonne gouvernance. Les initiatives entreprises par l'Etat malien dans ce cadre ont amené le gouvernement à adhérer, le 2 août 2006, à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE).

A partir de 2007, le Mali a commencé à mettre en place le cadre institutionnel de l'ITIE. Ainsi, le Décret n° 7-180 PM-RM du 6 juin 2007 créait deux structures :

- le Comité de gestion, dirigé par le Premier ministre et comprenant les ministres chargés respectivement des mines, des finances, des petites et moyennes entreprises, des collectivités, de l'environnement, des industries, de la communication et de l'aménagement du territoire, le Président du Conseil National de la Société Civile et le Président de la Chambre des mines ;
- le Comité de pilotage, de 27 membres, présidé par le Ministre chargé des mines et comprenant 11 représentants des départements ministériels, 6 représentants des sociétés minières, 2 parlementaires, 1 conseiller national et 7 représentants des organisations de la société civile.

12. Ibid.

13. Les Echos du 3 août 2006.

14. Ibid. Il faut noter que les chiffres avancés par Les Echos ont été révélés au cours d'une conférence de presse animée par un responsable de la Direction Nationale de la Géologie et des Mines et un professeur d'économie.

Par le Décret n° 7-266/PM6RM du 3 août 2007 a été nommé le Secrétaire permanent de l'ITIE-Mali qui affirmait que « L'adhésion de notre pays à l'ITIE contribuera à accroître la confiance de l'opinion nationale et internationale en la gestion des affaires publiques dans notre pays. C'est une sorte de police qui permettra de faire le point des recettes générées par les industries minières ».¹⁵

Cependant, on sait que l'adhésion à l'ITIE n'est pas une garantie de transparence totale du secteur minier. En effet, s'il apparaît tout naturel de déclarer ce qui a été versé officiellement, on voit difficilement les sociétés minières et les responsables politiques et administratifs faire la publicité des conditions obscures dans lesquelles les contrats sont négociés. Or, c'est à ce niveau tout se joue.

Sur un autre plan, l'épineuse question de la pollution de l'environnement reste toujours posée. Le paradoxe dans cette question est que pendant que toutes les enquêtes menées par les ONG ont conclu à un drame écologique dans les différents sites miniers,¹⁶ les sociétés minières continuent à affirmer qu'elles prennent les mesures nécessaires pour minimiser les problèmes de contamination de l'environnement. Il y a certainement dans ce domaine un besoin d'études ou d'évaluations indépendantes.

Concernant la situation des communautés riveraines des exploitations minières, les différents documents précités insistent sur la précarité de leurs conditions de vie et leur avenir après la fermeture des mines. Certains de ces aspects ont bien entendu été soulevés par la mission exploratoire dans les sites de recherche.

2.2 PRÉSENTATION DES SITES

Morila et Kalana sont deux des zones minières les plus importantes du Mali. C'est donc tout naturellement que le GERSDA les a choisies pour la recherche exploratoire. Si elles sont toutes les deux situées dans la région de Sikasso, Kalana et Morila appartiennent à des cercles et communes différents. Ainsi, Kalana relève de la commune de Gouaniaka qui fait elle-même partie du cercle de Yanfolila, tandis que Morila est un village de la

15. Essor n° 16060 du 25/10/2007

16. Cf. les différents rapports et études évoqués précédemment.

commune de Sanso qui fait partie du cercle de Bougouni. Les brèves présentations qui suivent concernent les communes abritant les mines d'or.

La commune de Sanso

La commune de Sanso est composée de 16 villages : Falani, Falani-fadiè, Fingola, Finkoua, Komogola, Koroferela, Morila, N'tjila, Oualassebougou, Sanso, Silamana, Sinsin 1, Sinsin 2, Sokela, Sounsounkoro, Zambougou. La population totale est évaluée à 11 278 habitants.¹⁷ Le chef-lieu de la commune est le village de Sanso. Parmi les 16 villages, ce sont ceux de Sanso, de Morila et de Fingola qui forment avec un autre village, Dombala,¹⁸ chef-lieu de la commune du même nom, les quatre villages partenaires de la mine, à cause des impacts qu'ils sont supposés subir de l'exploitation minière.

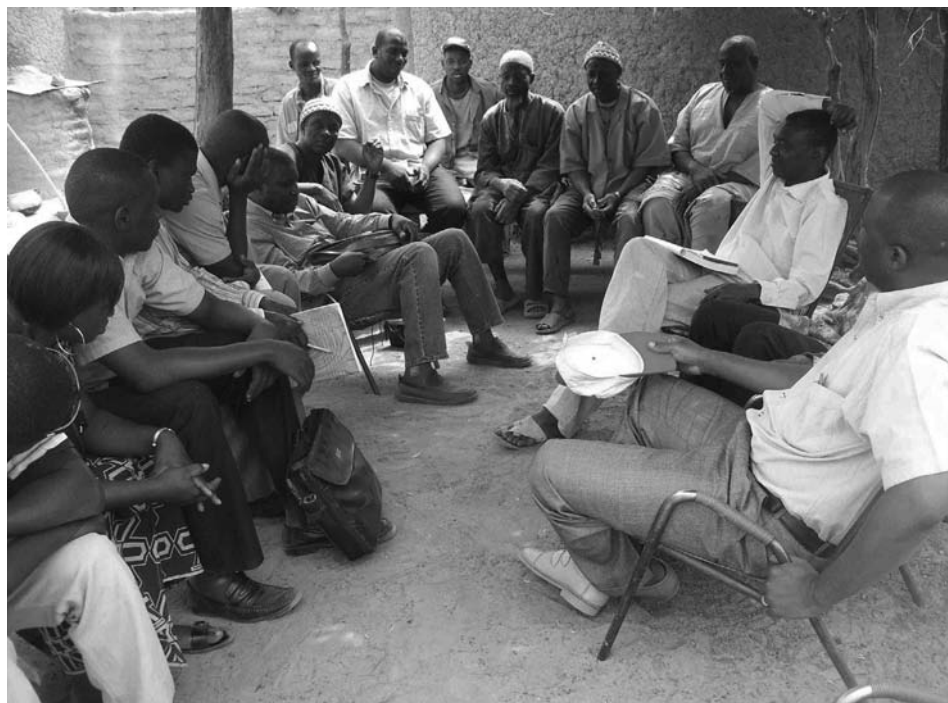


Photo : Moussa Djiré, 2008

Les membres de la caravane juridique s'entretiennent avec le chef de village de Fingola (Commune Rurale de Sanso)

17. DNSI, Recensement 1998.

18. Dombala se trouve à trois kilomètres de Sanso.

La population majoritairement bambara a connu un brassage avec l'exploitation de la mine de Morila. Aux autochtones Togola et Mariko se sont ajoutées d'autres ethnies, notamment les peulhs, les forgerons. Les principales activités économiques sont l'agriculture et l'élevage. Aujourd'hui, l'exploitation minière tend à détourner la plupart des jeunes du travail de la terre. Or, si les responsables de la mine affirment accorder la priorité aux jeunes des villages partenaires pour les emplois non qualifiés, ceux-ci se plaignent d'être frappés par le chômage.

La recherche exploratoire a été menée dans les villages de Morila et de Fingola.

La commune de Gouaniaka

Située dans le cercle de Yanfolila, région de Sikasso, la commune de Gouaniaka est composée de 29 villages pour une population de 18 921 habitants.¹⁹ Le chef-lieu est Kalana, zone aurifère par excellence, où la recherche exploratoire a été menée.

Kalana fut l'une des premières zones aurifères du pays et cette activité a fortement modifié la démographie par un accroissement et un brassage de la population. Les activités économiques sont basées sur l'agriculture, l'élevage, la pêche mais surtout l'exploitation minière.

19. DNSI, Recensement 1998.

III. LES OUTILS JURIDIQUES DANS QUATRE DOMAINES ABORDÉS PAR LA RECHERCHE



La recherche menée dans les zones minières de Morila et de Kalana, par son caractère exploratoire, avait surtout pour objectif d'identifier les outils juridiques disponibles, évaluer leurs forces et faiblesses, les opportunités et contraintes qui y sont liées, ainsi que les possibilités pour les rendre plus efficaces.

Il est évident que chemin faisant, plusieurs autres questions liées au secteur minier en général, ne pouvaient pas manquer d'être abordées. Ces aspects généraux ayant été abordés au chapitre précédent, les développements qui suivent concerneront les outils disponibles (ou non) pour la participation des communautés à la négociation des contrats miniers, la protection des droits fonciers face à l'installation des mines, la participation aux bénéfices générés par l'investissement, et la protection de l'environnement.

3.1 TRANSPARENCE ET PARTICIPATION À LA NÉGOCIATION DES CONVENTIONS D'ÉTABLISSEMENT

Comme nous l'indiquions dans le chapitre II, la question de la négociation des contrats d'établissement a toujours soulevé la critique de la part des ONG intervenant pour la défense des droits des communautés locales. Celles-ci déplorent le plus souvent « la corruption tant dans l'attribution des titres miniers que pour la négociation des conditions d'exploitation » (FIDH, 2007). Il était donc intéressant de mettre cette question en perspective avec les communautés locales, à la fois du point de vue du Code minier et de la pratique.

Selon l'article 13 du Code minier, « à l'exception de l'autorisation d'exploration, les titres miniers sont assortis d'une convention d'établissement définissant les droits et les obligations de l'Etat et du titulaire du titre minier ». La question de la convention est réglée par le Décret n° 99-256/PM-RM du 15 septembre 1999 portant approbation de la convention d'établissement type pour la prospection, la recherche et l'exploitation des substances minérales.

La convention d'établissement est signée entre le Gouvernement de la République du Mali représenté par le Ministre chargé des mines et la société minière. L'objet de la convention est de déterminer les conditions

20. Il faut rappeler que l'autorisation d'exploration fait partie des cinq titres liés aux activités minières. En plus de ce titre, il y a également l'autorisation de prospection, le permis de recherche, le permis d'exploitation et l'exploitation d'autorisation de petite mine.

générales, économiques, financières, fiscales et sociales dans lesquelles seront menés les travaux de recherche ou de prospection à l'intérieur du périmètre pour lequel le titre minier a été délivré, ainsi que de déterminer l'existence de gisements susceptibles d'une exploitation industrielle et, le cas échéant, de procéder à l'exploitation desdits gisements.²¹ Trente jours après la signature de la convention, l'Etat accorde à la société minière un permis de recherche ou une autorisation de prospection.²²

Ainsi qu'on peut le constater, aucune disposition juridique ne fait mention des populations des zones minières dans les phases de négociation et de signature de la convention d'établissement entre l'Etat et les sociétés minières. Par ailleurs, ni le Code domanial et foncier (CDF), ni la loi sur le domaine des collectivités ne comportent de dispositions pouvant fonder le droit des communautés à revendiquer un droit sur le sous-sol. Ceci, cependant, ne devrait pas occulter la question du manque de transparence concernant les conditions de négociation et signature des conventions d'établissement. De ce point de vue, même les députés qui siègent à l'Assemblée Nationale au nom du peuple ne sont plus informés. Ces derniers également ignorent tout de la « question minière ». Il faut d'ailleurs souligner que les conventions d'établissement entre l'Etat malien et les sociétés minières ne font pas l'objet de publicité, sauf en ce qui concerne certains aspects, tels que la composition du consortium et la participation à l'actionnariat.

Il existe en fait au Mali un véritable problème d'accès à l'information et, en particulier, aux documents gouvernementaux. Ces difficultés expliquent que la loi n° 98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers ait posé le principe de la liberté d'accès à l'information tout en distinguant les documents à caractère nominatif et ceux à caractère non nominatif, la dernière catégorie étant libre d'accès. Cependant, la pratique est loin d'être conforme à la théorie.

A propos des conventions d'établissement, il y a donc véritablement un manque d'outils juridiques pour la transparence et surtout pour la participation des communautés à la phase de négociation.

21. Art. 2 de la Convention d'établissement-type annexée au Décret n° 99-256.

22. Art. 4 de la Convention d'établissement-type annexée au Décret n° 99-256.

Selon les communautés, les travaux d'exploration sont le plus souvent précédés par des « démarchages » pour expliquer l'importance de la future activité pour les populations locales et pour le pays. A cette entreprise sont associés, comme dans le cas de la mine de Morila, les ressortissants des villages, installés à Bamako. L'activité minière est ainsi présentée comme une future source de revenus substantiels pour les individus grâce au travail qu'elle fournira et un catalyseur de développement pour l'ensemble des villages de la zone. Ceci n'est nullement considéré par les parties comme une forme de négociation du contrat. C'est le réalisme, compte tenu de la prégnance de la coutume et des institutions traditionnelles dans les zones rurales, qui pousse les autorités et les sociétés minières à chercher l'adhésion des populations par des promesses qui créent des fortes attentes en leur sein.

La négociation et la recherche de l'adhésion prennent un relief important lorsqu'il s'agit d'évincer les paysans de leurs terres.

3.2 LES DROITS FONCIERS FACE À L'INSTALLATION DES MINES : LA QUESTION DE L'INDEMNISATION

L'installation de la mine nécessitant le plus souvent le retrait des terres de certaines personnes de la zone concernée, le Code minier a prévu des dispositions régissant ce retrait. Le mécanisme n'est cependant compris que lorsqu'on y ajoute les dispositions du Code domanial et foncier. Ainsi, l'article 59 du Code minier dispose que « Nul droit de recherche ou d'exploitation découlant des titres miniers ne vaut sans le consentement du (des) propriétaire(s) foncier(s), de ses (leurs) ayants droit, en ce qui concerne les activités impliquant la surface ou ayant un effet sur celle-ci ». La formulation de cette disposition peut faire croire que les propriétaires fonciers peuvent refuser de céder leurs terres pour des fins d'exploitation minière. Cependant, l'article 60 tempère ce qui semble être un privilège de propriétaire foncier : « en l'absence du consentement du propriétaire ou de ses ayants droit, celui-ci peut se voir imposer, conformément à la réglementation en vigueur et moyennant une adéquate et préalable indemnisation, l'obligation de laisser effectuer les travaux sur sa propriété et de ne pas les entraver ».

Le Code minier démontre ainsi clairement la volonté des autorités de donner la priorité à l'exploitation minière, désormais considérée comme une des principales sources de revenus de l'Etat.

Concernant la nature des droits fonciers, le Code minier ne spécifie pas s'il entend par droits fonciers ceux découlant de titres fonciers ou de la détention coutumière. Il convient dès lors de comprendre que les deux types de droits sont concernés. Par ailleurs, l'alinéa 2 de l'article 60 mentionne les tenants de droits coutumiers, en plus de ceux des titres fonciers, des droits d'occupation et d'autres droits avérés, pour le paiement d'une adéquate indemnité par le tenant du titre minier à cause des privations de jouissance et des dommages occasionnés par ses activités.

Il faut rappeler qu'au Mali très peu de gens détiennent des titres fonciers, surtout en milieu rural. En effet, les différents obstacles d'ordre procédurier et financier ont exclu la grande majorité des paysans de la propriété foncière (Djiré, 2007).

Il découle donc du Code minier que les droits coutumiers sur les terres devant faire l'objet de retrait doivent être purgés. Cela se fait conformément aux dispositions du Code domanial et foncier. Selon l'article 47 CDF, « la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable à la purge des droits coutumiers ». Cette formulation soulève une interrogation. En disposant que la procédure « est applicable », le Code entend-il qu'il existe une ou plusieurs autres alternatives ? Il n'indique cependant pas d'autres possibilités. L'article 47, tenant compte de la nature particulière des droits coutumiers, pose une condition à l'application de la procédure d'expropriation : « lorsque le périmètre dont le retrait est projeté comporte des terrains non immatriculés, l'arrêté de cessibilité est précédé d'une enquête publique et contradictoire destinée à révéler, le cas échéant, l'existence des droits coutumiers qui grèvent ces terrains et leur consistance exacte ainsi que l'identité des personnes qui les exercent ». L'enquête qui est poursuivie d'office par l'autorité intéressée se déroule selon une procédure dont le décret fixant les formes et les conditions n'a pas été adopté encore.²³ L'alinéa 3 de l'article répond à la question qui vient d'être soulevée : « lorsque l'enquête aura constaté l'existence de droits coutumiers, leur purge qui consiste à indemniser les détenteurs de ces droits révélés, sera poursuivie selon la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité prévue par la présente loi ». Pour comprendre les mécanismes de cette procédure, il faut se

23. Il est difficile d'évaluer les conséquences d'un tel vide juridique, les paysans ne se bousculant pas pour faire constater leurs droits coutumiers.

référer à d'autres dispositions du CDF dont l'article 225 indique que l'expropriation est opérée par décision de justice. La procédure judiciaire n'est cependant pas automatique. En effet, une fois l'utilité publique déclarée et constatée, l'arrêté de cessibilité est pris par le ministre chargé des domaines et publié au journal officiel ou dans un journal autorisé à publier les annonces officielles. Il est également notifié aux propriétaires intéressés ainsi qu'aux occupants et usagers notoires. Deux mois après les notifications, les intéressés et l'autorité expropriante comparaissent devant une commission²⁴ en vue d'une cession à l'amiable. En cas d'échec sur le prix de l'immeuble, l'affaire est transmise au tribunal de première instance ou à la justice de paix à compétence étendue du ressort territorial qui, selon l'article 239 du CDF, est seul compétent pour prononcer l'expropriation et pour fixer en même temps le montant de l'indemnité.

Comme on le voit, le Code prévoit des mécanismes qui protègent, en principe, les détenteurs de droits fonciers, même coutumiers.

Il y a cependant une question importante concernant l'expropriation à cause des activités minières. En principe, l'activité minière est menée par des sociétés privées, même si l'Etat y détient des actions. Le retrait des terres est réalisé au profit des sociétés minières qui se voient ainsi conférer des « périmètres » à l'intérieur desquels elles jouissent du droit de mener leurs activités sans entrave. Il faut donc se demander si l'expropriation pour cause d'utilité publique qui peut frapper les détenteurs de terres en milieu rural pour permettre l'installation de société privée résulte d'une clause exorbitante du droit commun à cause du fait que l'activité minière est considérée comme un facteur important de développement économique.

En tous les cas, le Code minier, actuellement en vigueur, n'accorde pas expressément le caractère d'utilité publique aux projets miniers. Quant au projet de convention d'établissement²⁵ entre l'Etat malien et BHP-UTAH International Exploitation Inc. qui a permis l'ouverture de la mine de Morila, s'il ne mentionne pas la notion d'utilité publique, il énonce tout de même quelques obligations pour l'Etat. Il stipule ainsi que celui-ci déclare son intention de faciliter, dans toute la mesure du possible et par tous

24. Cette commission est composée de trois agents de l'administration désignés par le Ministre chargé des domaines ou son représentant (art. 235 CDF).

25. Il n'a pas été possible d'obtenir la convention signée.

moyens qu'il juge appropriés, tous les travaux de recherches, d'exploitation et de commercialisation effectués par BHP-UTAH ou la future société anonyme. L'article 31, consacré aux garanties administratives, minières et foncières, est plus explicite : « L'Etat garantit à BHP-UTAH et à la SA l'occupation et l'utilisation de tous terrains nécessaires aux travaux de Recherche et à l'Exploitation du ou des Gisements faisant l'objet de ce permis de Recherche et/ou d'Exploitation dans le cadre de la présente Convention, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Périmètre dans les Conditions prévues par le Code Minier ».

Si on se réfère au Code minier de 1991 dont on peut penser que les dispositions ont servi de base aux évictions dans les localités concernées, il y a quelques nuances importantes qu'il convient de voir.²⁶ En effet, le code minier de 1991 disposait, en son article 84, que « les travaux effectués soit par le titulaire d'un titre foncier ou ses ayants droit ou l'occupant de bonne foi, soit par l'administration en vue de l'intérêt public, à l'intérieur d'un périmètre sujet à un permis ou autorisation d'exploitation donne droit à un remboursement de leur coût par le titulaire lorsqu'ils sont devenus inutiles du fait de l'exploitation minière ; une compensation doit être opérée, le cas échéant, avec les avantages de celui ou ceux qui ont fait des travaux ». L'article 85 règle l'éventualité d'un litige entre les parties, qui est d'abord soumis à la Direction Nationale de la Géologie et des Mines pour un règlement à l'amiable et, en cas d'échec, aux juridictions compétentes. Quant à l'article 87 de l'ancien code minier, il présente un intérêt certain pour l'analyse qui précède en ce sens qu'il prévoyait que les installations résultant de l'occupation nécessaire à la recherche et à l'exploitation minière pouvaient être déclarées d'utilité publique.

Les responsables des sociétés minières affirment avoir simplement appliqué les dispositions de la législation malienne en vigueur à l'époque des faits. Ces dispositions, comme d'ailleurs celles des textes en vigueur actuellement, minimisaient beaucoup les droits fonciers au regard des enjeux de l'exploitation minière. Elles créaient surtout une situation qui désavantageait les détenteurs de terre dans les zones minières, en considération de l'existence d'un marché foncier informel au Mali. On sait

26. Ordonnance n° 91-065/P-CTSP portant organisation de la recherche, de l'exploitation, de la possession, du transport, de la transformation et de la commercialisation des substances minérales ou fossiles et carrières, autres que les hydrocarbures liquides ou gazeux sur le territoire de la République du Mali.

que sur ce marché, les terres sont ainsi vendues à des prix différents tenant compte de plusieurs facteurs : la localisation (zone périurbaine ou zone rurale reculée, la proximité d'un axe routier plus ou moins important, d'un fleuve), le type de culture pouvant être pratiqué (riz, maraîchage ou autres cultures), etc. Ainsi, le prix de cession d'un hectare peut varier entre 50 000 FCFA (76 euros) et 500 000 FCFA (765 euros), voire plus. On le voit bien, la terre a, aujourd'hui, un prix marchand qui dépend de l'utilité qui lui est reconnue. Dans cette perspective, on peut penser que la terre d'une zone minière a une certaine valeur.

Si dans les zones visitées, il y eu la négociation et la sensibilisation des paysans, c'était le plus souvent pour qu'ils abandonnent leurs terres à des conditions qui étaient totalement en deçà de celles du « marché foncier ». Il faut surtout savoir que les populations n'ont aucune connaissance des dispositions du Code minier et du Code domanial et foncier. Ainsi que le racontent les anciens du village de Kalana, ils ont cédé volontiers leurs terres contre des promesses d'action de développement en faveur de la communauté. Ils avaient ainsi été convaincus de l'importance que l'exploitation minière allait avoir pour le village. Certains interlocuteurs ont cependant expliqué que l'installation de la mine a provoqué le déplacement de certaines familles qui ont reçu, en compensation de la destruction de leurs maisons, des parcelles, du sable, des briques et de l'eau pour la construction de nouveaux logements.

Dans deux autres cas que nous avons documentés, il y a eu des indemnisations qui se sont passées selon des modalités différentes.

Le premier cas concerne le village de Fingola dans la zone minière de Morila. Lorsque le périmètre d'exploitation de la mine avait été déterminé et que les terres devaient être cédées, les responsables de la société minière ont démarché les villageois en se faisant appuyer par des membres de l'association des ressortissants de Sanso à Bamako. On a ainsi expliqué aux paysans dont les champs étaient dans le périmètre de la mine qu'ils devaient les abandonner après les récoltes. Un agent de la CMDT avait été chargé de mesurer les superficies. Dans le village de Fingola, ce sont deux paysans qui ont été évincés. Le premier avait une superficie de 3,5 ha et le second 2,5 ha. Après que l'agent de la Compagnie malienne pour le développement du textile (CMDT), aidé par un membre de l'Association



Un terri sur le site de la mine d'or de Morila (Commune Rurale de Sanso)

villageoise eut fini de mesurer les deux champs, les deux paysans se sont vu proposer respectivement 153 000 FCFA (234 euros) et 100 000 FCFA (153 euros). Ces montants, assurément, sont loin des prix pratiqués sur le marché foncier. Selon les deux hommes, ils avaient, avec plusieurs autres personnes évincées, protesté contre les montants proposés. Cependant, des négociations avaient été organisées à Sanso entre les protagonistes avec la facilitation des autorités locales et des représentants de l'association des ressortissants de Sanso à Bamako. L'argument décisif qui avait prévalu étaient les opportunités pour les villages. Les deux évincés de Fingola acceptèrent finalement les sommes proposées qui leur ont été remises par un membre du conseil communal ressortissant de leur village. En plus de l'argent, ils ont également reçu de l'engrais pour une saison seulement. Selon ces deux personnes, elles ont été plus heureuses que certains habitants du village de Sanso que nous n'avons cependant pas interrogés. Ceux-ci n'auraient reçu que 50 000 FCFA (76 euros). D'autres sources admettent que certains ont reçu jusqu'à 500 000 FCFA (765 euros).

Sur le plan communautaire, le chef de village de Morila s'indigne du fait que son village dans son ensemble a subi des dommages. En effet, l'installation de la mine a provoqué la destruction d'arbres que le village considérait comme sacrés et qui faisaient l'objet de sacrifices rituels nécessaires à la vie du village.

Le deuxième cas d'indemnisation est lié à l'installation d'une mine dans le village de Korédian, situé non loin de Kalana. Même si le promoteur de la mine est un malien,²⁷ la démarche adoptée pour l'indemnisation des paysans a été la même que celle pratiquée par les sociétés minières étrangères. En effet, en 2006, les responsables de la société minière avaient recensé les terres qui faisaient partie du périmètre d'exploitation, ainsi que les arbres qui s'y trouvaient. Ils avaient ainsi proposé aux villageois des indemnisations dont le montant total s'élevait à 19 millions FCFA. Devant la protestation des paysans, le préfet du cercle de Yanfolila avait proposé la constitution d'une commission. Outre le sous-préfet qui en était le président, la commission comprenait également les représentants de la société minière, les représentants des villageois, un membre de la commission domaniale de la mairie et les représentants des services techniques. La commission avait pour mandat de trouver un mode d'indemnisation qui devait tenir compte des dispositions des différents textes, notamment le Code minier, le Code domanial et foncier et la loi sur la gestion forestière. A la suite de discussions houleuses et des interventions de certaines hautes autorités de Bamako, la société minière a accepté de payer des indemnisations dont le montant total s'élevait à 78 millions FCFA (119 084 euros). Ainsi, on était bien loin des 19 millions FCFA (29 000 euros) initialement proposés. Concernant la répartition entre les paysans, en fonction des superficies et de l'état de la mise en valeur des parcelles, les intéressés ont reçu entre 600 000 FCFA (916 euros) et 10 millions FCFA (15 267 euros).

La différence de traitement dans l'indemnisation des évictions à Korédian et à Morila est plus liée à l'appui à la négociation que les populations du premier village ont reçu du préfet qu'à la différence entre le contexte législatif et réglementaire des deux conventions.

27. Cet investisseur partage avec l'Etat les actions de la société d'exploitation dénommée Wassoulor-SA avec respectivement 80% et 20%.

Le cas de Koredian, mis en perspective avec celui de Fingola, interpelle encore pour les modalités d'indemnisation dans les différents cas et appelle une observation générale sur l'application des textes en la matière : quelles sont les raisons des difficultés d'application ou de l'inapplication des textes : droit non adapté ? Inachèvement du droit, faute de textes d'application ? Corruption à certains niveaux d'intervention ? Tient-on réellement compte de la perte des mises en valeurs dans tous les cas, etc. Il importe de se poser des questions à ce sujet pour trouver les meilleurs moyens permettant aux paysans de défendre leurs droits.

3.3 LES OUTILS POUR LA PARTICIPATION AUX BÉNÉFICES DU PROJET : LA QUESTION DES ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT

Au-delà de la question de l'indemnisation, les textes prévoient des mécanismes pour permettre aux populations locales d'avoir une part des bénéfices générés par les projets. Il existe pour cela deux canaux : les patentes payées aux collectivités territoriales et les actions de développement appuyées par les sociétés minières.

Les patentes payées aux collectivités territoriales

Les sociétés minières sont soumises au paiement de nombreux impôts et taxes énumérés par le Code minier. Avec la mise en œuvre de la décentralisation, certains impôts et taxes recouvrés sur les territoires des collectivités territoriales leur ont été transférés. Il en est ainsi de la contribution des patentes qui est un impôt direct sur les activités industrielles, commerciales, etc. Conformément à la loi n° 00-044 du 17/07/2000 portant détermination des ressources fiscales des communes, des cercles et des régions, le montant de la contribution des patentes perçues sur les entreprises industrielles, donc minières, est réparti ainsi : 60% pour la commune, 25% pour le cercle et 15% pour la région ; le montant de la taxe sur l'exploitation artisanale de l'or et des carrières est réparti de la façon suivante : 80% pour la commune, 15% pour le cercle et 5% pour la région ; le montant de la vignette sur les véhicules à l'exception des engins lourds destinés exclusivement aux opérations minières est réparti selon le mode suivant : 60% pour la commune, 25% pour le cercle et 15% pour la région.

Ainsi, sur la base de cette répartition, les montants versés, par exemple, par Morila-SA aux différentes collectivités de la région de Sikasso sont ceux indiqués dans le tableau suivant :

Circonscription	Répartition	Année	2004	2005	2006	Total
	(%)	Montant	394.982.447	437.767.905	438.838.707	1.271.589.059
Commune	60%	Sanso	236.989.468	262.660.743	263.303.224	762.953.435
Cercle	25%	Bougouni	98.745.612	109.441.976	109.709.677	317.897.265
Région	15%	Sikasso	59.247.367	65.665.186	65.825.806	190.738.359

Source : Morila-SA.

Ainsi qu'il ressort du tableau, la commune de Sanso a bénéficié au titre de la contribution des patentes, entre 2004 et 2006, d'un montant de 1 271 589 059 FCFA, ce qui est considérable au regard des difficultés de mobilisation des ressources fiscales par les communes. Ces sommes sont directement versées au Trésor public pour le compte des collectivités bénéficiaires. Il est difficile de dire ce qui est fait de cet argent dans la mesure où au nom des principes de l'unité budgétaire et de la non affectation d'une recette à une dépense, ces sommes ne sont pas affectées à une dépense précise et sont utilisées pour couvrir diverses dépenses de la commune.

Hormis le paiement des impôts et taxes cités ci-dessus, les collectivités ne participent pas à la répartition des revenus miniers.

Les actions de développement appuyées par les sociétés minières

Dans les zones minières, les sociétés ont mis en place des programmes de développement destinés aux communautés. D'un point de vue strictement juridique, on peut s'interroger sur le caractère obligatoire de ces actions. La FIDH, par exemple, fonde cette obligation sur l'article 125 du Code minier qui, selon le rapport, « prévoit plusieurs obligations pour les entreprises qui exploitent une mine en matière de développement local » (FIDH, 2007). En fait, les obligations imposées par l'article 125 aux titulaires des titres miniers et à leurs sous-traitants sont les suivantes :

- assurer le logement des travailleurs sur le site dans les conditions d'hygiène et de salubrité conformes à la législation en vigueur ;

- respecter la législation et les règlements sanitaires tels qu'ils résultent des textes en vigueur ;
- respecter les conditions générales du travail relatives à la prévention et à la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles et aux associations professionnelles et syndicats ;
- contribuer à partir de la date de première production à l'implantation ou l'amélioration d'infrastructures sanitaires ou scolaires à une distance raisonnable du gisement correspondant aux besoins normaux des travailleurs et de leurs familles, ainsi qu'à l'organisation, sur le plan local, d'installations de loisirs pour leur personnel et leurs familles.

Comme on peut le voir, les obligations des sociétés minières sont expressément formulées vis-à-vis de leurs travailleurs. Même dans le cas où les sociétés minières doivent contribuer à l'implantation ou à l'amélioration d'infrastructures, ce sont deux domaines qui sont concernés : la santé et l'éducation et en rapport avec leur personnel et leurs familles. On ne peut donc pas parler d'obligation juridique au niveau communautaire.

En tous les cas, sur la base de l'article 125 du Code minier, les sociétés minières ont développé une pratique d'intervention dans le domaine du développement communautaire qui peut varier d'une zone à une autre.

Cependant, la pratique qui s'est développée place les communautés dans une position qui les infantilise²⁸ et montre d'ailleurs le caractère non obligatoire des actions de développement qui apparaissent alors comme la manifestation de la magnanimité des sociétés minières. Dans cette optique, et comme le prouve la pratique, malgré l'existence de structures de participation communautaires, les responsables des mines demeurent les véritables maîtres dans les processus de prises de décisions concernant les actions de développement. Les informations recueillies à Kalana et à Morila le prouvent à suffisance.

Dans les deux localités, les réalisations ont concerné principalement les domaines de la santé et de l'éducation. Il s'agit de la construction ou de la rénovation de salles de centre de santé, d'école ou de classe. Dans le domaine de la santé, les différentes localités ont bénéficié de construction

28. Ils attendent désormais tout de la mine comme d'un bon père de famille.

ou de rénovation de centre de santé, de programme de lutte contre certaines maladies comme le paludisme et de sensibilisation contre les infections sexuellement transmissibles. Dans le domaine de l'éducation, les mines ont assuré la construction ou la rénovation de salles de classes et la prise en charge des salaires de certains enseignants.

En dehors des domaines de la santé et de l'éducation, les actions des sociétés minières ont touché d'autres domaines dans les deux localités. Ainsi, à Sanso, la mine a financé la construction de ponts dans les villages de Morila et de Sanso, la construction de mosquées à Sanso et Domba, l'installation de panneaux solaires à la maternité et à la mosquée de Sanso, l'aménagement de périmètres irrigués pour les femmes des villages partenaires. Quant à SOMIKA-SA, en plus de l'électricité qu'elle fournit gratuitement à la mairie, au sous-préfet, à l'église, à la grande mosquée, au logement de la sage femme, au dispensaire, à la gendarmerie et à l'antenne de radio, elle a financé la construction de la piste menant dans le village et la réalisation, avec l'apport des villageois, de trois forages.

Si l'on convient que toutes ces actions sont bénéfiques pour les communautés, la prise de décision et le processus de réalisation semblent leur échapper. A Morila, par exemple, il existe une structure de participation, le Comité de développement local, créé en 2001 sur l'initiative du Gouverneur de la région de Sikasso à la suite d'un conflit entre les villageois et la mine. Ce comité comprend les chefs des quatre villages et leurs conseillers. En raison des difficultés de fonctionnement du Comité de développement local, la mine a mis en place un Comité de pilotage regroupant des représentants de la mine, les chefs des quatre villages partenaires, le sous-préfet, le maire de Sanso, les délégués des associations de jeunes, de femmes et de chasseurs. Si officiellement, c'est le Comité de pilotage qui identifie les actions de développement à réaliser en fonction des besoins plus ou moins pressants des populations, les villageois affirment que c'est la mine qui décide en dernier ressort des actions prioritaires. C'est également elle qui détermine le choix des prestataires de services et passe les contrats avec eux.²⁹ Les responsables des mines déclarent, quant à eux, que les décisions sont prises démocratiquement en tenant compte des préoccupations des villages qui ne sont pas les mêmes.

29. Jusqu'à une période récente, les contrats étaient passés par le responsable du développement communautaire de la mine.

En tous les cas, la mine présente le développement communautaire comme un volet prioritaire de ses actions, dans la mesure où il existe dans son organigramme un responsable du développement communautaire. En fait, la mine consacre annuellement à ce volet 150 000 dollars. En plus de cela, elle cède aux villages partenaires 60% du montant de l'argent perçu de la vente des objets usagés appelés « avaries ».

3.4 LES OUTILS POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

À lire le Code minier, la question environnementale est une préoccupation majeure des autorités maliennes, dans la mesure où elle est évoquée à différentes phases de l'activité minière.

Il faut tout d'abord rappeler que l'article 116 du Code minier fait obligation à tout titulaire de titre minier ou d'autorisation d'ouverture et d'exploitation de carrière de respecter les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement en vigueur.

La phase de la recherche

Le titulaire de permis de recherche ou d'autorisation de prospection est tenu de réaliser des travaux de remise en état ou de sécurisation consécutivement aux activités menées et fournir à l'administration un rapport à ce sujet.

La phase de l'exploitation

La demande du permis d'exploitation est accompagnée d'une étude d'impact environnemental qui doit être actualisée pendant la phase d'exploitation.

La phase d'après mine

La bonne fin de l'exécution des travaux de mise en état et de sécurisation du site minier prévus dans l'étude d'impact environnemental doit être garantie par le titulaire du titre minier au moyen d'une caution auprès d'une banque internationalement reconnue.

Si le Code minier prévoit des modalités de contrôle des sociétés minières par l'administration chargée des mines, celle-ci n'a, en réalité, pas les moyens d'assumer cette fonction. La situation est aggravée par le fait qu'il y a un déficit d'information qui confine les populations à des supputations

dont il est difficile de dire qu'elles sont fondées. Les mines, de leur côté, donnent, documents à l'appui, des assurances sur le respect des normes environnementales en vigueur dans le pays. C'est, comme nous le disions plus haut, la question des externalités qui est posée dans toute son ampleur. Dans ce contexte, la question est de savoir quels sont les moyens dont disposent les communautés pour protéger leur environnement.

A ce propos, il faut savoir qu'aucune disposition du code minier ne donne expressément aux populations locales des prérogatives pour se protéger contre les éventuels dommages causés à leur environnement. Cependant, rien ne leur interdit également d'avoir recours à certaines dispositions du Code minier et de la législation environnementale en général pour trouver des instruments susceptibles de garantir leurs intérêts.

S'il n'existe pas dans le Code minier des dispositions se référant expressément aux droits des populations à la protection de leur environnement, ils peuvent recourir à des dispositions plus générales pour cela, à commencer par l'article 69 du Code minier qui dispose : « les travaux de recherche ou d'exploitation doivent respecter les contraintes et les obligations afférentes à la sécurité et à la santé du personnel, à la sécurité et à la salubrité publiques, à la conservation des sols, flore et faune, à la conservation des voies de communication, la solidité des édifices publics ou privés, l'usage, le débit ou la qualité des eaux de toute nature, conformément à la législation en vigueur. Lorsque les intérêts mentionnés ci-dessus sont menacés par les travaux de recherche ou d'exploitation, le Directeur des Mines peut prescrire au détenteur du titre, en s'appuyant éventuellement sur les services des Ministères chargés de l'Environnement, de la Santé et de l'Emploi, toute mesure destinée à assurer la protection de ces intérêts dans un délai déterminé ». A travers cette disposition, l'Etat engage sa responsabilité qui peut être mise en cause par les citoyens. Il est ainsi de son devoir de les protéger.

Ceci pourrait même avoir un fondement constitutionnel à travers l'article 15 de la Constitution selon lequel « toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'Etat ».

Au plan local, le Code des collectivités territoriales, en son article 14, mentionne la protection de l'environnement parmi les attributions du conseil communal. Les populations pourraient également interpeller les élus communaux sur cette question.

Cependant, malgré l'existence de ces dispositions, il ne faut pas perdre de vue les difficultés des populations et même de l'Etat à prouver les niveaux de pollution de l'environnement, ce qui en définitive réduit les possibilités de recourir aux dispositions des différents textes. Ainsi, un rapport de Oxfam América montre dans le cas de la mine de Syama que l'Etat, parce qu'il ne pouvait pas assurer la surveillance de la mine, l'avait laissée pratiquer l'autocontrôle (Oxfam América, 2004).

IV. CONCLUSION : SYNTHÈSE DES CONSTATS ET PROPOSITIONS D’ACTION



Cette partie expose les balises pour les actions futures du GERSDA. Plutôt que de constituer une conclusion, elle s'annonce donc comme la transition entre deux étapes du programme de renforcement des capacités juridiques des communautés de base. Le présent rapport est le résultat d'une étude exploratoire ; son but n'est pas de fournir des informations et une analyse détaillées, mais d'identifier des pistes de travail ultérieur par le biais de la recherche-action et du renforcement des capacités.

4.1 PRINCIPAUX CONSTATS

L'analyse législative avec les missions à Kalana et à Morila a permis de faire certains constats résumés ci-dessous.

Une grande faiblesse des capacités des populations locales

Au contact des populations, on se rend compte qu'elles ignorent totalement l'ensemble des textes juridiques afférents à l'exploitation minière. Si elles sont très soucieuses d'être exposées à des cas de pollution environnementale grave, elles n'ont aucune idée réelle de la situation ou des solutions possibles. Il y a, en outre, une énorme différence des pouvoirs de négociation entre les communautés et les sociétés minières. Le Code minier libéral, à cause des importants avantages qu'il accorde aux sociétés minières, leur permet de faire des profits importants et leur installation se fait un peu par-dessus la tête des communautés. Les sommes versées par les sociétés minières pour le développement communautaire sont en elles-mêmes un élément positif, mais ces sociétés produisent une telle impression de toute-puissance dans les localités d'implantation que l'on peut se demander qui détient véritablement le pouvoir entre elles et les autorités politiques et administratives.

Par conséquent, les populations locales ont d'énormes difficultés à utiliser les possibilités offertes par la loi malienne au maximum de leur potentiel, par exemple pour ce qui est de l'obligation légale de verser des indemnisations en compensation de la perte de terres ou de moyens d'existence. Des capacités locales plus fortes et un soutien accru dans les négociations avec les sociétés minières pourraient permettre une utilisation plus efficace des outils juridiques disponibles dans la législation malienne.

Des problèmes liés aux textes juridiques

Si les textes juridiques offrent certains outils pouvant être utilisés par les populations pour protéger leurs intérêts, il demeure vrai qu'ils comportent des

lacunes (tant dans certaines questions de fond que de procédures) qui fragilisent plutôt leur situation. Ainsi, le retard dans l'adoption des textes d'application concernant la procédure de purge des droits coutumiers rend très difficile pour les paysans d'utiliser ce droit pour protéger leurs droits fonciers.

En outre, le Code minier n'étant pas explicite sur l'obligation des sociétés minières envers le développement communautaire (à l'exception du paiement de la patente), l'initiative dépend de ces dernières. Certaines sociétés minières décident de financer des projets de développement communautaire afin d'obtenir le soutien de la population locale à leurs activités, mais de telles initiatives sont largement tributaires de la bonne volonté de la société et de ses relations avec les populations locales. Une manière de resserrer le cadre réglementaire et de renforcer le pouvoir de négociation des populations locales consisterait à introduire l'obligation pour les sociétés minières de signer des accords contraignants avec les communautés locales pour des projets de développement, conformément à ce qui a lieu dans d'autres juridictions.

Les modalités de l'exploitation minière sont définies par des conventions d'établissement conclues entre les gouvernements et les sociétés minières ; or l'absence d'outils juridiques efficaces visant à examiner la négociation de ces conventions constitue une lacune importante du cadre juridique actuel. Pour optimiser la contribution des conventions au développement local durable, il est indispensable d'arriver à une plus grande transparence des conventions existantes et de la négociation de conventions futures, et à un droit de regard du public.

La nécessité d'études approfondies

En raison du peu d'informations disponibles sur le contexte et l'impact de l'exploration minière, il faut réaliser des études pour alimenter un débat informé sur les coûts et bénéfices du secteur minier, y compris ses impacts économiques, sociaux, environnementaux, etc.

4.2 PROPOSITIONS D'ACTIONS

Pour répondre aux défis soulevés par cette recherche exploratoire et en ligne avec l'approche du programme « Legal tools » dans sa globalité, le GERSDA propose un plan d'action autour de deux volets : le renforcement des capacités juridiques des communautés et la contribution à la réflexion sur les textes politiques au niveau national.

Le renforcement des capacités juridiques des communautés

Pour renforcer les capacités des communautés à utiliser la législation existante, nous proposons les actions suivantes :

- **L'organisation de caravanes juridiques.** Le principe est de mettre au point une méthode d'alphabétisation juridique et des consultations juridiques à l'attention des habitants des zones d'exploitation minière. Ces activités seront menées par des enseignants, des juristes praticiens (magistrats, avocats, huissiers, notaires) ainsi que des étudiants en droit, en partenariat avec les autorités locales.
- **L'appui aux parajuristes communautaires.** Il s'agit de membres de la communauté formés aux aspects clés de la loi, qui soient à même d'aider les autres membres de la communauté pour des cas juridiques simples, ou de les orienter vers une aide plus spécialisée.
- **Le soutien pour l'accès à la justice,** y compris par l'appui à la saisine du Médiateur de la République.

La contribution à la réflexion sur les textes juridiques

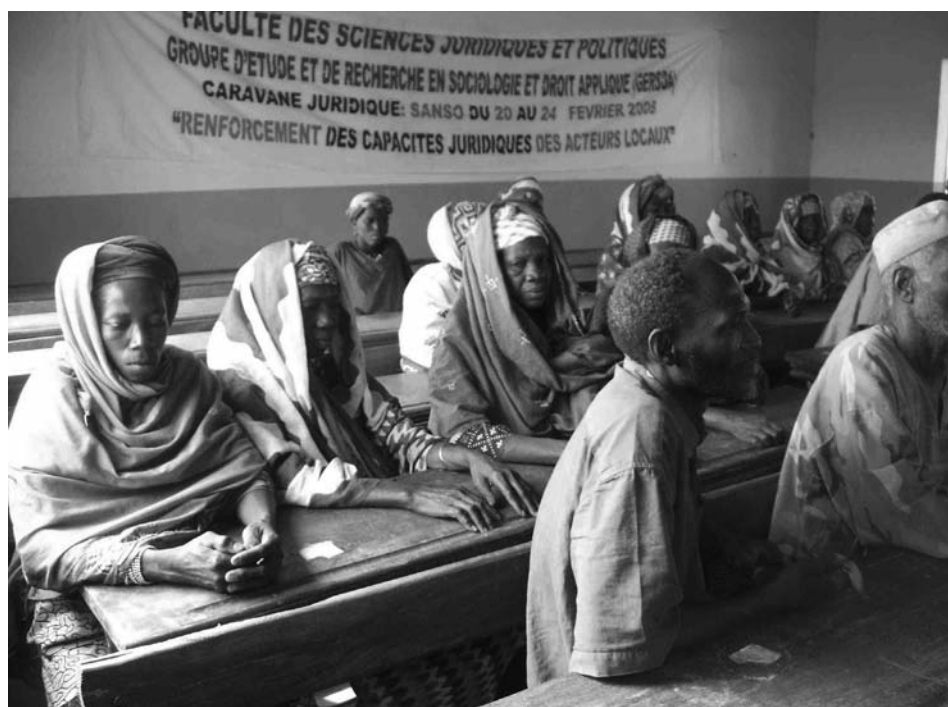
Un processus de révision du Code minier est en cours et pourrait permettre de renforcer les exigences juridiques dans certains domaines clés comme :

- la formulation expresse du développement communautaire parmi les obligations des sociétés minières, tout en régulant la gestion des ressources au niveau villageois ;
- l'amélioration de l'accès à l'information et de la participation publique à la négociation des conventions d'établissement, et la structuration de ces conventions de manière à optimiser leur contribution au développement local durable.

En outre, il convient de combler les lacunes juridiques dans d'autres domaines stratégiques, comme par exemple l'absence du décret d'application du Code Domanial et Foncier sur la purge des droits coutumiers.

Pour alimenter ces débats, le GERSDA organisera un dialogue entre les différentes parties prenantes et plaidera en faveur d'une réforme politique au niveau national.

Photo : Moussa Djiré, 2008



Une caravane juridique à Morila (Commune Rurale de Sanso)

Photo : Moussa Djiré, 2008



Une caravane juridique à Kalana (Commune Rurale de Gouaniaka)

BIBLIOGRAPHIE



Décret n° 99-255/P-RM du 15 septembre 1999 fixant les modalités d'application du Code minier.

Décret n° 99-256/P-RM du 19 août 1999 portant approbation d'un modèle-type de convention d'établissement.

Djiré Moussa, 2007. Les paysans maliens exclus de la propriété foncière ? Les avatars de l'appropriation par le titre foncier. Dossier n° 144, IIED, Londres.

FIDH, 2007. Mali, l'exploitation minière et les droits humains. Mission internationale d'enquête : troisième producteur d'or d'Afrique, le Mali ne récolte que des poussières. N° 477, FIDH, Paris.

Frydman Benoît et Haarscher Guy, 1998. Philosophie du droit, Paris, Dalloz.

GERSDA, 2007. Rapport de la recherche exploratoire sur le renforcement des capacités juridiques des acteurs locaux.

Hatcher Pascale, 2004. « Mali : réécrire le code minier ou redéfinir le rôle de l'Etat ? » in : Bonnie Campbell (dir.), Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique, Les auteurs et Nordiska Afrikainstitutet, Göteborg.

Labarthe Gilles, 2007. « L'or africain. Pillages, trafics & commerce international » Dossier noir n° 22, Agone, Survie Oxfam France-Agir ici.

Loi n° 91-048 du 26 février 1991 portant Code des investissements modifiée par la loi n° 05-050 du 19 août 2005.

Mine d'or de Morila, juillet 2007.

Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier modifiée et ratifiée par la loi n° 02-008 du 12 février 2002.

Ordonnance n° 99-032/P-RM du 19 août 1999 portant code minier en République du Mali.

Oxfam América, 2004. Un héritage entaché : Analyse sociale et environnementale de la mine d'or de Syama.

Oxfam América, 2006. Trésor caché ? A la recherche des revenus de l'exploitation aurifère du Mali.

République du Mali, 2006. CSCR-P-CSLP 2ème Génération.



Communautés locales et « manne aurifère » : les oubliées de la législation minière malienne

**Amadou Keita, Moussa Djiré, Kadari Traoré, Kader Traoré,
Djibonding Dembelé, Arouna Dembelé, Mamadou Samassekou
et Moussa Doumbo**

Le secteur minier s'est beaucoup développé au Mali depuis le début des années 1990, si bien qu'il constitue aujourd'hui la deuxième source de revenus d'exportation du pays. Mais, tandis que les activités minières se traduisent par des rentrées d'argent considérables pour l'Etat, elles affectent les droits fonciers au niveau local et entraînent une pollution de l'environnement. Cette étude met en exergue des outils juridiques que les populations locales peuvent utiliser pour mieux défendre leurs droits fonciers et participer plus activement aux décisions liées aux investissements et à leurs bénéfices. Elle évalue les forces et les faiblesses de ces outils, ainsi que les opportunités et les contraintes qui y sont associées. Elle analyse comment rendre ces outils plus efficaces, et identifie les prochaines étapes à suivre pour contribuer à la réflexion sur les textes juridiques et renforcer les capacités des populations locales.

ISBN : 978-1-84369-714-5



International Institute for
Environment and Development
3 Endsleigh Street
London WC1H 0DD, UK
Tel: +44 20 7388 2117
Fax: +44 20 7388 2826
Email: info@iied.org
Website: www.iied.org



Faculté des Sciences
Juridiques et Politiques
de l'Université de Bamako
BP 276, Bamako, Mali
Tel : +223 2222719