



Opera
ISSN: 1657-8651
Universidad Externado de Colombia

QUELLE COLLABORATION PUBLIC-PRIVE POUR L'INTEGRATION D'UN PROJET MINIER A SON TERRITOIRE? ETUDES DE CAS EN AFRIQUE DE L'OUEST

Rey, Pascal; Mazalto, Marie

QUELLE COLLABORATION PUBLIC-PRIVE POUR L'INTEGRATION D'UN PROJET MINIER A SON TERRITOIRE? ETUDES DE CAS EN AFRIQUE DE L'OUEST

Opera, n° 26, 2020

Universidad Externado de Colombia

Disponible sur: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67562988005>

DOI: 10.18601/16578651.n26.05

QUELLE COLLABORATION PUBLIC-PRIVE POUR L'INTEGRATION D'UN PROJET MINIER A SON TERRITOIRE? ETUDES DE CAS EN AFRIQUE DE L'OUEST

¿CUÁL COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA
LA INTEGRACIÓN DE UN PROYECTO MINERO A
SU TERRITORIO? ESTUDIOS DE CASO EN ÁFRICA
OCCIDENTAL

WHICH COLLABORATION BETWEEN PUBLIC
AND PRIVATE SECTORS FOR THE TERRITORIAL
INTEGRATION OF A MINING PROJECT? CASE
STUDIES IN WEST AFRICA

Opera, n° 26, 2020

Universidad Externado de Colombia

Reçu: 21 Juin 2019

Revised document received: 20 Août
2019

Accepté: 26 Août 2019

DOI: 10.18601/16578651.n26.05

CC BY-NC-SA

Pascal Rey * pascal.rey@insuco.com

Insuco, Burkina Faso

Marie Mazalto ** marie.mazalto@insuco.com

Insuco, Burkina Faso

Résumé: Le boom de l'exploitation minière en Afrique a soulevé de nombreuses questions à propos du développement régional dans les zones minières et les synergies entre les secteurs privé et public.

La position adoptée par la société minière et les États et les inégalités entre les différents acteurs participent à créer le flou dans la relation public-privé et sa perception.

À travers des travaux de recherche et d'expertise réalisés entre 2008 et 2016 en Afrique de l'Ouest, nous proposons de réexaminer les rôles et les responsabilités des parties prenantes dans la création de synergies entre les secteurs privé et public. Nous explorerons les stratégies déployées des deux côtés pour comprendre les intérêts qui influencent la mise en œuvre des politiques.

Mots clés: Afrique de l'Ouest, développement territorial, partenariat public-privé, régulation, secteur minier.

Resumen: El auge minero en África ha planteado muchas preguntas sobre el desarrollo regional en las áreas mineras y las sinergias entre los sectores privado y público.

Las distintas posiciones adoptadas por las empresas mineras y los Estados, además de las desigualdades entre los diferentes actores, contribuyen a crear incertidumbres en la relación público-privada y su percepción.

A través de la investigación y la experiencia adquirida en África Occidental entre 2008 y 2016, proponemos volver a examinar los roles y las responsabilidades de los interesados en la creación de sinergias entre los sectores privado y público. Exploraremos las estrategias desarrolladas en ambos sectores para entender los intereses que influyen en la implementación de políticas.

Palabras clave: África Occidental, desarrollo territorial, colaboración público-privada, regulación, sector minero.

Abstract: The mining boom in Africa has raised many questions both as regards regional development in mining areas and the synergies between private and public sectors. The position taken by the mining company and the States and the inequalities between the different actors participate in creating uncertainty in the public-private relation and its perception.

Through research and expertise conducted between 2008 and 2016 in West Africa, we propose to re-examine the stakeholder roles and responsibilities in building synergies between the private and public sectors. We will explore strategies deployed on both sides to understand interests that influence implementation of policies.

Key words: Land management, mining sector, public-private partnership, regulation, West Africa.

INTRODUCTION

Le boom minier en Afrique au cours de la dernière décennie a soulevé de nombreuses questions non seulement en ce qui concerne le développement régional dans les zones minières, mais aussi au regard des synergies entre les entreprises privées et le secteur public. En effet, de nombreux projets miniers voient le jour dans des zones faiblement peuplées et négligées par le gouvernement national. L'attraction générée par un investisseur majeur accélère la croissance démographique dans un laps de temps très court, et la responsabilité de la capacité de ces zones reculées à absorber cette immigration est placée, dans le cadre réglementaire, sous l'égide de la société minière.

Cependant, le développement d'une région relève normalement de la responsabilité de l'État. La position prise par la société minière et les inégalités entre les différents acteurs impliqués dans le développement d'un projet minier privé soulèvent un nombre important d'enjeux qui méritent d'être mis en avant. Les services publics doivent être assumés par l'État, mais celui-ci mise généralement sur le fait que l'entreprise minière y pourvoira. À une autre échelle, le gouvernement voit dans un vaste projet minier l'occasion d'imposer la Loi dans des zones où elle n'est pas appliquée, comme pour le Code foncier et domanial qui est délaissé dans la majorité des zones rurales. L'entreprise minière devient alors un levier permettant à l'État de renforcer son autorité sur le territoire national.

D'un autre côté, si ce type de collaboration public-privé doit bénéficier à la fois aux entreprises minières et aux pouvoirs publics, il modifie aussi le paysage démocratique local et l'équilibre des pouvoirs établis. Face à des acteurs publics aux compétences et aux ressources limitées, les sociétés minières peuvent être perçues comme des agents sociaux, capables de remplacer les gouvernements dans leur rôle et leurs responsabilités. Il existe également un risque que les sociétés minières orientent leurs décisions pour servir leurs propres intérêts, sans aucun contrôle ou équilibre externe.

À travers des études de cas, basées sur des travaux de recherche et d'expertise entre 2008 et 2019¹ en Afrique de l'Ouest, notamment en Guinée, nous proposons de réexaminer les rôles et les responsabilités des parties prenantes dans la construction de synergies secteur privé/ secteur public dans le domaine extractif. Nous explorerons les stratégies

déployées des deux côtés pour comprendre les intérêts qui influencent la mise en œuvre des politiques de développement, dans un contexte caractérisé par l'implantation d'une (ou plusieurs) entreprise(s) privée(s), aussi puissante(s) que le gouvernement avec lequel elle traite.

Pour ce faire, nous reviendrons dans une première partie sur la description des acteurs, mais surtout sur les limites de la dichotomie public/privé. Dans une deuxième partie, nous chercherons à comprendre les enchevêtrements des enjeux publics et privés dans la mise en œuvre de leur collaboration. Enfin, nous finirons par une dernière partie qui reviendra sur les questions de la régulation des pratiques dans les contextes qui nous intéressent et les voies pour proposer des modalités régulatrices pragmatiques.

LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE LA COMPAGNIE PRIVÉE ET L'ÉTAT EN AFRIQUE DE L'OUEST

Le contexte et les intérêts des parties prenantes

Si nous pouvons inscrire notre réflexion dans la théorie des parties prenantes (ou *stakeholders theory*), qui s'est développée à partir des travaux de Freeman (1984), celle-ci présente des limites. En effet, cette approche consiste à analyser les relations actuelles et potentielles que l'entreprise entretient avec les acteurs de son environnement. Il devient alors possible d'aborder la complexité et la richesse de l'environnement de l'entreprise et de mettre à jour les limites des frontières entre le pur privé et le pur public. Cependant, les entrelacs entre l'entreprise et son milieu sont si nombreux, qu'ils obligent à repenser les catégories analytiques traditionnelles en intégrant des variables culturelles, sociales et politiques.

Les fondements des stratégies ou politiques de la Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et de l'éthique organisationnelle s'ancrent aujourd'hui dans ce cadre théorique. Ce dernier permet en effet d'évaluer la performance de l'entreprise à l'aune des relations entretenues dans ses interactions avec différents acteurs. Une des branches historiques de ce courant théorique s'attache à évaluer le type et le niveau de pression sociale auxquels l'entreprise doit faire face. Dans le cadre de cet article, nous proposons aussi d'étudier dans quelle mesure les entreprises minières qui s'implantent dans les pays d'Afrique de l'Ouest font peser un nouveau type de pression sur les Etats pour qu'ils s'impliquent dans la mise en œuvre de leur réglementation et le développement de leurs territoires riches en ressources naturelles.

Le concept de partie prenante induit de se poser la question centrale de savoir qui sont les acteurs dont il est question. La principale catégorisation, communément admise, consiste à proposer une vision dichotomique qui, d'une part, comporte la catégorie des acteurs issus du secteur privé, et de l'autre, ceux qui relèvent du secteur public. Une seconde préfère élaborer des listes d'acteurs, en distinguant les actionnaires, le « management » et les salariés, les autorités publiques, puis une constellation d'autres acteurs de second rang qui gravitent

autour de l'entreprise, tels que les communautés locales, les ONG, les associations, les médias, etc. Les définitions des parties prenantes sont nombreuses. Nous retiendrons celle proposée par Clarkson: « Personnes ou groupes qui ont, ou revendiquent, une part de propriété, des droits ou des intérêts dans l'entreprise et dans ses activités » (1995, p. 106).

Dans le secteur minier, qui sont les acteurs qui relèvent du secteur privé et ceux qui relèvent du secteur public ? Les frontières semblent de plus en plus poreuses lorsque l'on scrute attentivement les acteurs, les stratégies développées et les accords négociés.

Pour les entreprises minières, il s'agit essentiellement de grands groupes, de consortiums transnationaux dont les ramifications et la puissance de frappe financière dépassent celles de nombreux Etats africains où s'implantent leurs projets. Certaines de ces entités sont des ensembles complexes formés à partir d'entrelacs de personnes morales qui échappent bien souvent à tout système de contrôle. L'Initiative sur la transparence des industries extractives (ITIE) avec sa campagne sur la « propriété réelle » des compagnies d'extraction de minerais cherche, à ce titre, à révéler quels sont les véritables propriétaires des consortiums qui opèrent. D'ici 2020, tous les pays membres de l'ITIE devront publier l'identité des propriétaires des entreprises pétrolières, gazières et minières qui soumissionnent, opèrent ou investissent dans des projets d'extraction sur leur territoire national. Compte tenu de la complexité des montages financiers existants, il n'est pas seulement difficile d'effectuer un repérage systématique des acteurs miniers ; il est aussi ardu de tracer des frontières entre le secteur public et privé. De plus, les Codes miniers nationaux prévoient systématiquement une participation, à titre « gratuit » de l'État hôte dans tous les projets miniers à hauteur de 10 % (Mali, Burkina Faso, Libéria, Ghana) à 15 % (Guinée). Le Code minier communautaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (ÜEMOA) a entériné cette participation du pouvoir public national à hauteur de 10 % des projets miniers (2003, art. 12). Le secteur public national se convertit donc en actionnaire privé des projets qu'il promeut sur son territoire.

Du côté des entreprises étrangères, certaines sociétés minières deviennent les fers de lance de puissances nationales publiques (telle que la Chine ou le Brésil), qui représentent des intérêts stratégiques, diplomatiques, économiques et politiques dans les pays où ils opèrent. Le gouvernement chinois travaille dans ce sens, depuis 2009, à l'implantation de ses industries en Afrique à travers un modèle de coopération économique basé sur la création de Zones économiques spéciales (ZES), ou zones franches.

Ainsi, en 2017, le gouvernement guinéen entérine, en collaboration avec la Chine², la création d'une ZES dans la région où se concentrent les réserves de bauxite du pays (Préfecture de Boké). Déjà, certaines des plus grandes entreprises minières chinoises convergent en Guinée pour exploiter la bauxite et le fer (China Power Investment (CPI), Chinalco sur l'une des plus importantes réserves de fer au monde du mont Simandou, Shandong Weiqiao à travers la Société Minière de Boké,

etc.). La création d'une première ZES en Guinée, dans l'une des régions du monde les plus riches en bauxite, fait donc partie de cette stratégie qui convertit les Etats africains, puissances publiques, en promoteurs de leur secteur minier, au bénéfice de puissances industrielles étrangères (publiques et privées). Ces pays détenteurs des minerais élaborent donc des mesures destinées à concéder des ressources pérennes (importance des stocks prouvée, qualité des minerais) à des taux préférentiels assortis de conditions de stabilisation des cadres légaux afin d'attirer les investissements étrangers.

On comprend que le secteur public n'est pas forcément que du côté de l'État « hôte » des compagnies privées, mais qu'il existe une immixtion également dans le secteur privé à travers des sociétés à forte participation étatique. On n'est alors pas systématiquement dans une dichotomie public (l'État) - privé (l'entreprise), mais dans des jeux d'acteurs beaucoup plus complexes où le public se dilue également à l'intérieur de l'entreprise.

Les États africains, promoteurs de leur secteur minier : à quel prix ?

Une récente étude menée sur 14 pays africains producteurs d'or, dont le Burkina Faso, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Sénégal, le Ghana, et la Sierra Leone, illustre ce processus à grande échelle en Afrique de l'Ouest : « Les Taux effectifs moyens d'imposition (TEMI) révèlent que les régimes fiscaux miniers sont régressifs. Dans tous les pays, plus la rente minière est élevée, moins elle est taxée. La part de rente qui revient à l'État peut ainsi varier du simple au double selon la rentabilité de la mine. Les systèmes fiscaux sont d'autant plus régressifs qu'ils s'appuient principalement sur des prélèvements qui ne s'adaptent pas ou peu au bénéfice de l'exploitant (non indexés sur les variations du prix de l'or) » (Laporte, de Quatrebarbes et Bouterige, 2016, p. 30). Ce constat est d'autant plus important à poser que l'exploitation mondiale de l'or se fait ainsi à près de 50 % par des entreprises étrangères. Les quinze plus grandes entreprises aurifères (dont Anglo Gold Ashanti et Gold Fields sont les chefs de file) exploitent l'or de 28 pays, dont 9 issus d'Afrique. Ce constat fait dire à Nse Eyne, dans son analyse sur les partenariats public-privé, que : « la proximité et l'influence de grandes entreprises dans certains Etats africains notamment ont parfois amené ces derniers à prendre des décisions contraires à leurs propres intérêts en faisant bénéficier les investisseurs d'avantages financiers au détriment des citoyens, conduisant par voie de conséquence à une gestion inadéquate des fonds publics » (2017). Rubbers (2013), dans une étude comparative menée dans plusieurs pays africains, constate que les investissements miniers ont permis aux pays d'accueil d'afficher des taux de croissance élevés, souvent au-dessus de 5 %. Cependant, ces investissements profiteraient plus, selon son étude, aux actionnaires des compagnies étrangères et aux leaders politiques nationaux africains qu'au développement des pays concernés.

Dans ses travaux sur l'évolution des codes miniers africains, Campbell analyse ce processus en cours dans lequel, à partir des années 1980, les sociétés minières publiques ont progressivement laissé place au secteur

privé transnational (Campbell et Laforce, 2010). La démarche suivie cherche à faire ressortir les relations d'influence qui caractérisent la définition et l'opérationnalisation des régimes miniers dans plusieurs pays africains. Il en ressort l'importance du processus de révision des législations minières africaines. En 1995, trente-cinq codes miniers du continent avaient déjà été révisés. Plusieurs ont, par la suite, fait l'objet d'une, voire de plusieurs réformes supplémentaires, dans un processus continu de libéralisation des cadres juridiques. La principale hypothèse avancée consiste à affirmer que les vagues successives de réformes des codes miniers adoptées dans ces pays depuis plus de vingt ans ont, dans les faits, entraîné un processus de redéfinition du rôle et des responsabilités des gouvernements africains sans précédent historique sur le continent, et ce dans le sens d'une certaine réduction de leur souveraineté (GRAMA, 2003). L'État, dans son rôle de promoteur des investissements, prend donc le pas sur l'État régulateur et les pouvoirs publics chargés du développement. L'émergence d'une société civile revendicative et force de proposition dans certaines zones minières est à ce titre révélatrice du besoin d'un « tiers » pour médiatiser les relations entre les populations et les entreprises. Comme le constate Belem (2005) dans son étude du cas malien : « Il ne s'agit pas d'encourager le transfert des responsabilités de l'État vers la société civile (ce qui serait d'ailleurs impossible), mais de favoriser l'ouverture d'un espace où les préoccupations sociales sur la manière de gérer le secteur puissent être entendues. Dans cette perspective, les collaborations entre ces organisations citoyennes avec l'État d'une part, et le secteur privé d'autre part, sont à encourager » (p. 43).

Dépasser la dichotomie public-privé dans un monde globalisé

L'équipe de Campbell souligne également l'importance d'un autre acteur dont le statut public ou privé n'est pas si évident à saisir. Il s'agit du rôle tenu par les institutions financières multilatérales, et plus spécifiquement, le Groupe de la banque mondiale (GBM), dans la détermination d'orientations favorables à la croissance. L'influence économique, et donc politique, des institutions financières international n'est effectivement pas à négliger lorsqu'il s'agit d'interroger le rôle du secteur public et privé dans les processus de régulation du secteur minier. Pour sa part, la Société financière internationale (SFI) a pour mandat de favoriser le développement de l'investissement privé dans les pays en développement. Les normes de performances sociales et environnementales développées par la SFI (2012) sont devenues un cadre de référence pour l'ensemble des acteurs du secteur minier. Elles tendent d'ailleurs progressivement à se substituer aux législations nationales défaillantes, comme outil de référence pour favoriser une bonne gouvernance des projets miniers. Il n'est d'ailleurs pas rare de trouver des renvois à ces standards dans les Codes miniers des Etats ouest-africains.

Les principes de l'Equateur (révisés en 2013) cristallisent ces normes de performances de la SFI et ont été ratifiés par les principales institutions

financières internationales. Ils s'appliquent au financement des projets de 10 M\$ USD ou plus et concernent donc tous les acteurs miniers qui doivent trouver des financements ou qui voient la SFI actionnaire de leur projet. On citera également les « Lignes directrices des Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à l'attention des entreprises multinationales » (2011). Il s'agit d'un ensemble de normes destinées à promouvoir la RSE des entreprises originaires des 46 pays membres. L'adhésion à ces normes se fait sur une base volontaire. Pour sa part, les Nations Unies promeuvent le *Global Compact* ou « Pacte mondial » par lequel les entreprises sont encouragées, sur une base volontaire, à respecter un ensemble de dix principes fondamentaux en faveur d'un développement équitable et durable (ONU, 2000).

La promotion de l'éthique de l'entreprise, de la responsabilité sociétale, la bonne gouvernance et autres « bonnes pratiques » disposent désormais de tout un arsenal de cadres de référence et de groupement d'acteurs sur la scène internationale qui induisent une grande proximité entre secteur privé et public.

Cette présentation des principaux acteurs œuvrant sur la scène mondialisée et les scènes nationales dans le secteur minier montre la profonde imbrication qui existe entre les champs d'intervention et les acteurs privés et publics. Les banques, les entreprises minières, les Etats, les institutions financières internationales, les organisations corporatistes, etc. sont autant d'acteurs qui collaborent, et/ou se concurrencent dans des sphères décisionnelles, avec des enjeux financiers aussi importants que complexes. Il ressort également de cela que les solutions institutionnelles et les montages financiers relèvent d'une nouvelle configuration des interactions entre le secteur public et privé. Cet état de fait favorise l'émergence de certaines asymétries et lacunes dans les mécanismes de régulation au profit d'actions promotionnelles et de facilitation promues par les pouvoirs publics. Enfin, comme le constatent Sevaistre et Ricci (2017), l'État a besoin du secteur privé et le secteur privé a besoin de l'État, mais les questions de régulation et de légitimité sont au centre du questionnement lorsqu'il s'agit d'interroger les relations entre secteur privé et public au regard des enjeux de développement.

Si les initiatives qui consistent à élaborer des cadres légaux pour attirer les investissements étrangers trouvent facilement des financements, celles qui tentent de replacer l'État dans son rôle de contrôleur et de régulateur du secteur, souffrent d'un manque chronique de moyens, voire de motivation politique. Pourtant, ni l'État ni les compagnies privées n'ont intérêt à ce que cette situation reste figée.

QUELLES INTERACTIONS PUBLIC-PRIVÉ ET POUR QUEL AVANTAGE ?

Il semble alors important de bien comprendre comment s'articule concrètement la relation public-privé, et le bénéfice qu'en tire l'État, au-delà des aspects liés aux revenus miniers, de cette relation dans la mise

en œuvre de ses politiques. Il faut également percevoir les besoins du privé dans le développement de son projet et l'appui qu'il attend de l'État pour parfaire la compréhension de la relation public-privé dans le contexte que nous évoquons. Nous proposons ainsi de développer deux exemples : un premier qui revient sur les stratégies de l'État dans le cadre du développement de grands projets privés, et un second, qui aborde les attentes que peuvent avoir des projets privés dans leur relation avec l'État.

L'exemple du droit foncier : quand l'État s'appuie sur le privé

En Guinée, la réforme du Code foncier est un chantier qui comporte des enjeux importants pour la conciliation de la « Loi nationale » et du droit local. Dans ce sens, un nouveau processus a vu le jour et a peut-être marqué un tournant sur l'évolution de la relation entre l'État et les zones rurales du pays où le droit a peu d'emprise : l'arrivée massive de compagnies minières internationales.

L'arrivée de ces multinationales dans un contexte où l'État a une faible représentativité dans les zones d'extraction et a peu de capacité de contrôle des pratiques pose un nouveau niveau normatif dans le cadre réglementaire en Guinée : celui des normes internationales. En effet, en République de Guinée, les obligations sociétales des entreprises minières sont à la fois contractualisées et légiférées. En plus du Code minier (aspect légal), elles sont précisées dans la convention minière (aspect contractuel) qui lie l'État guinéen à la société minière. À la fois dans le cadre légal et contractuel (dans une moindre mesure), l'entreprise s'engage à atténuer les impacts de ses activités pour les communautés riveraines. Elle se doit de proposer des politiques de prévention, de compensation et d'atténuation auprès des groupes d'individus impactés de façon négative. Les sociétés minières doivent aussi le plus souvent respecter les normes internationales, en particulier celles dictées par la Société financière internationale (SFI), dans la mesure où la recherche d'investissements passe par des structures bancaires qui s'alignent sur les Principes de l'Equateur.

Afin de comprendre les enjeux des relations entre l'État et un projet privé de grande ampleur, nous allons nous intéresser en particulier à la norme de performance relative aux compensations dans le cadre de déplacements de populations pour libérer l'espace avant la construction des infrastructures minières et, en particulier, aux questions relatives au droit foncier. Nous traitons ici de la Norme de performance 5 qui porte sur l'acquisition de terres et la réinstallation involontaire (SFI, 2012).

Cette norme précise notamment que « le gouvernement joue souvent un rôle central dans le processus d'acquisition de terres et de réinstallation, notamment dans la fixation des indemnités, et est par conséquent une tierce partie importante dans bien des situations. L'expérience prouve que la participation directe du client aux activités de réinstallation peut entraîner une mise en œuvre économique, efficace et rapide de ces activités, ainsi que des approches innovatrices pour améliorer les moyens d'existence des personnes affectées » (SFI, 2012, p. 1). Cependant,

en plus des propriétaires qui ont un « droit légal » sur les terres, cette norme de performance met également l'accent sur l'importance de compenser les communautés ou les individus qui « ont des droits d'utilisation coutumiers ou traditionnels » (p. 2). On comprend ainsi que dans un tel contexte, la compagnie minière se retrouve dans l'obligation de reconnaître les deux systèmes : à la fois celui du Code foncier et celui sous l'égide du droit coutumier.

En effet, le droit foncier, à l'échelle du village, est géré par les autorités coutumières. De fait, la compagnie minière devra traiter aussi bien avec l'État, avec qui elle est engagée contractuellement, qu'avec les chefferies traditionnelles. On comprend ainsi que si dans la Loi, l'État ne reconnaît pas véritablement les formes de détention de terre locales (Rey, 2011), dans les faits, il les considère. Il est en effet difficilement recevable de ne pas compenser les ayants droit locaux sur la base qu'ils ne possèdent pas de titre de propriété, alors qu'ils occupent ces espaces impactés depuis plusieurs siècles.

Ce phénomène nous amène à réfléchir au processus en cours en Guinée dans le cadre du développement de projets miniers majeurs. Tout d'abord, pour comprendre l'étendue et l'impact que ceux-ci vont avoir sur la Guinée, nous pouvons rappeler que toutes les régions de Guinée sont concernées, plus particulièrement la Guinée maritime, la Haute-Guinée et la Guinée forestière. À cela s'ajoutent les infrastructures, notamment le transguinéen (chemin de fer), prévu pour traverser dix préfectures entre Beyla et Forécariah. Les déplacements des populations liés à la construction des infrastructures (voies ferrées, sites miniers, logements, routes, ports, etc.) vont donc avoir un impact sur une large étendue du territoire national. La méthodologie préconisée par les miniers, soutenue par la SFI et promue par l'État, consiste en une reconnaissance des ayants droit sur la base du droit coutumier et à assurer une titrisation des déplacés pour sécuriser leurs droits sur les nouveaux espaces occupés. En effet, la Norme de performance 5 prévoit également que les personnes déplacées doivent être accompagnées pour trouver un site de réinstallation. On parle alors de compensation de la terre par la terre. Selon ce même référentiel normatif, il est précisé que les personnes physiquement déplacées doivent être « réinstallées dans un lieu qu'elles peuvent occuper en toute légalité et dont elles ne peuvent être légalement expulsées » (SFI, 2012, p. 2). Cette sécurité foncière ne peut être obtenue que par l'obtention de titres fonciers sur les nouveaux espaces d'installation des communautés délocalisées.

La stratégie de l'État dans ce contexte semble assez claire. Il s'agit de s'appuyer sur les déplacements de populations pour permettre au droit moderne de pénétrer les zones rurales où il n'a quasiment aucune emprise. L'État compte ainsi sur le projet privé pour pouvoir asseoir ses politiques et la réglementation nationale. Le privé devient un outil de mise en œuvre et d'implantation de la Loi.

Le développement territorial : quand le privé a besoin de l'État

De son côté, au-delà des permis d'exploitation, la compagnie minière a besoin de l'État pour assurer l'intégration de son projet au sein de son

territoire. Trop souvent, la compagnie minière est lâchée au niveau local. En plus des problèmes de régulation, la compagnie se retrouve le plus souvent perçue comme un substitut de l'État dans ces zones généralement abandonnées. En effet, les zones d'exploitation encore disponibles sont enclavées, les sites les plus faciles à exploiter, dont l'exportation est aisée notamment, étant déjà exploités depuis longtemps.

Localement, l'État semble donc absent. Le manque de moyens, le « clientélisme », le fossé entre « le formel et le réel », le « mépris des usagers anonymes », l'« échange généralisé des faveurs », la « corruption systémique », la « culture de l'impunité », la « démotivation des fonctionnaires », sont autant d'attributs de l'État ouest-africain francophone décrits par Olivier de Sardan (2001) qu'on peut observer en Guinée. Ils participent à la fois à la faible productivité du pouvoir déconcentré, qui est au contact des communautés locales, et à une perception dégradée de l'État par les populations. La préfecture et la sous-préfecture, organes déconcentrés de l'État, paraissent donc très éloignées de leurs usagers. De plus, le manque de capacités et les carences de moyens pour leur fonctionnement accroissent le défaut d'implication du pouvoir déconcentré à ces échelles et contribuent à affaiblir l'emprise territoriale de l'État.

La décentralisation se heurte également à de nombreuses difficultés. L'État guinéen s'est inscrit dans les processus de décentralisation initiés par les organisations internationales et a tenté de renforcer les capacités à l'échelle locale. Cependant, l'ingérence des pouvoirs déconcentrés dans les affaires et la nomination des membres des entités décentralisées provoquent un manque d'intérêt des populations dans les actions de la décentralisation. À cela s'ajoute une déresponsabilisation de l'État au profit des organes décentralisés qui se traduit par des attributions peu applicables à cause du manque de capacités et du défaut de connaissances du Code des collectivités par les élus locaux (Rey, 2016). D'un côté, l'État voit une présence limitée à l'échelle locale et se retire au bénéfice de la décentralisation en la responsabilisant pour de nombreux services classiquement à sa charge. D'un autre côté, la décentralisation n'a pas les capacités matérielles et humaines pour gérer la longue liste de fonctions qui lui a été attribuée.

De plus, dans certains contextes d'enclavement, on observe un désengagement des bailleurs de fonds internationaux des régions de développement minier (Rey et de St Simon, 2011). Bien qu'ils affichent une intention de favoriser les partenariats public-privé, ils semblent avoir le sentiment que la présence d'un acteur économique important privé ne nécessite plus leur présence.

Avec l'État peu présent dans ces zones, l'entreprise se retrouve alors principal investisseur et interlocuteur « institutionnel ». La compagnie privée devient la cible de toutes les attentes, en particulier concernant les services qui relèvent du rôle régalien de l'État, aussi bien au niveau des populations que des autorités locales. On attend de l'entreprise qu'elle s'implique dans les secteurs tels que l'éducation, la santé, la fourniture d'énergie, l'entretien et la construction des infrastructures, etc. Cette

attente se retrouve à tous les niveaux et il n'est pas rare que l'État lui-même se mette dans une posture attentiste et délègue à la compagnie minière son rôle régalien.

La compagnie minière n'a pourtant aucun intérêt à cristalliser toutes les attentes sur le plan local et à jouer le rôle de l'État. Elle se retrouve alors dans une posture qui complique la mise en œuvre de son projet d'exploitation.

D'une part, l'entreprise est motivée pour appuyer le développement local afin de créer un contexte propice à l'exploitation ; d'autre part, elle est peu désireuse d'être perçue comme un agent social substitut de l'État ; elle tient à limiter une approche isolée pour ne pas faire converger toutes les attentes d'amélioration du milieu social local uniquement vers elle. Elle n'a, en effet, ni la vocation ni les moyens de se substituer à l'État dans la conduite du développement local. Elle est toutefois contrainte d'investir dans différents secteurs normalement assumés par l'État, pour pouvoir exploiter les ressources minières (ex. : routes et pistes, qui sont souvent empruntées par les populations locales). C'est dans ce genre de configuration que l'entreprise doit pouvoir compter sur l'État et sa capacité à mettre en œuvre ses politiques de développement infrastructurel et économique pour ne pas être en première ligne. Les revenus issus de l'exploitation minière doivent servir à développer le territoire, et ce processus doit être guidé par l'État dans l'intérêt de toutes les parties prenantes. Ni la compagnie, ni le territoire, ni l'État, n'ont intérêt à ce que l'entreprise assume, seule, ces responsabilités qui relèvent du secteur public.

Comme le soulignent Godard et Hom-mel (2005), donner les clés de la promotion du développement durable au niveau de l'entreprise peut s'avérer une stratégie risquée : avec une entreprise qui devient le principal acteur économique d'une zone donnée, lui laisser développer le territoire risque de servir des intérêts unilatéraux, aux antipodes d'un développement qui concilie durabilité sociale et environnementale. De plus, l'entreprise ne peut avoir une vision macro de l'aménagement du territoire lorsque plusieurs projets privés d'ampleur s'y développent : c'est bien à l'État qu'incombe de prendre en compte les impacts cumulatifs de ces différents projets et de s'assurer que le territoire est « planifié » en fonction des activités du secteur privé. À cela s'ajoute la vision durable d'un territoire : la compagnie minière n'aura jamais autant que l'État le pouvoir de réfléchir à un développement qui va au-delà de la durée de vie de son projet, même s'il lui est demandé d'anticiper la fermeture de ses activités. L'État doit ainsi jouer un rôle prépondérant dans la prise en compte de tous ces facteurs pour assurer un développement durable et soucieux des interactions des différents projets privés en cours de développement.

Les enjeux de gouvernance dans les dynamiques territoriales

L'étude du terrain minier en Afrique de l'Ouest fait réfléchir au fondement de l'option libérale qui revendique « moins, mais mieux

d'Etat ». En effet, la plupart du temps, dans les zones minières, il serait difficile de prôner une diminution du rôle de l'État dans la mesure où ses représentants ne disposent en aucune façon des moyens pour remplir leurs mandats. À ce titre, Szablowsky (2007), dans ses études sur la gouvernance minière locale, pose l'hypothèse qu'une « stratégie d'absence sélective de l'État » serait à l'œuvre. L'État médiateur, entre les intérêts privés et la population, est en bien des endroits inexistants comme nous l'avons précisé plus haut. Les collectivités locales sont donc trop rarement mobilisées dans un rôle décisionnel (Leclerc-Olive, 2017), afin de conférer une légitimité aux actions posées par l'entreprise ou l'État central, voire pour intervenir afin de garantir ou de rétablir la paix sociale, souvent dans l'urgence. Les Etats miniers semblent appliquer une politique telle que l'État central joue clairement son rôle de promoteur du secteur minier en cherchant à attirer les investisseurs étrangers dans leurs pays afin de tirer les indicateurs de croissance nationale vers le haut. Les pouvoirs publics centraux semblent donc orienter principalement leur action politique à l'extension et la protection des droits de propriété des entreprises aux dépens d'une présence à l'échelle locale.

L'État régulateur semble démissionnaire, et ce, tant au niveau central que local. Les cadres légaux en faveur du développement communautaire et de la protection de l'environnement, s'ils existent, ne sont que très partiellement promus et mis en œuvre localement. La majorité des actions prises par les Etats, en faveur du développement durable des territoires miniers relèvent de politiques non contraignantes qui promeuvent la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Ces outils de gouvernance, formes de « *soft law* », valorisent l'image des pays, sans impliquer aucun mécanisme de reddition de compte concernant leur degré de mise en œuvre (Wong et Kiswend-Sida Yameogo, 2011). En revanche, les outils dits « techniques » que sont les études d'impact social et environnemental, les plans de gestion des impacts, les plans d'action de relocalisation et de compensation des populations sont de véritables instruments de gouvernance qui lient, en vertu de la loi, les entreprises au gouvernement et le gouvernement aux entreprises. Comme mentionné ci-dessus, les grands groupes et les pays miniers revendiquent leur volonté d'appliquer les plus hautes normes internationales (Normes de performance de la SFI). La clé du développement des territoires miniers tient, en grande partie, dans la qualité et le niveau de mise en œuvre de ces documents. Et pourtant, dans la majorité des cas, ces documents, éminemment techniques, et tout aussi politiques, ne sont pas vulgarisés et donc appropriés, ni par les populations locales impactées ni par les collectivités locales et les services déconcentrés. L'État central ne se donne pas ou trop peu les moyens de vérifier leurs degrés de mise en œuvre et l'entreprise se retrouve, à nouveau, dans une situation qui frôle bien souvent l'impunité au sein de sa zone d'activité.

La question de la régulation des pratiques à l'échelle locale est donc un enjeu fort de cette collaboration public-privé et les insuffisances de l'État et des collectivités locales ne permettent pas d'assurer un système régulateur fiable. Cette situation se développe souvent au grand dam

des populations locales, de la société civile et de certains représentants de l'État, désireux de restaurer l'État dans ses prérogatives régaliennes (Assemblée Nationale, Burkina Faso, 2016).

LA RÉGULATION AU RISQUE DU FLOU POLITIQUE, INSTITUTIONNEL, JURIDIQUE ET CONTRACTUEL

Quels interlocuteurs pour quelles responsabilités à l'échelle locale ?

Localement, la mondialisation continue à brouiller les cartes dans la distinction qui peut être faite entre le secteur privé et public, entre le technique et le politique, entre les pouvoirs publics garants de l'intérêt général et le secteur privé défenseur de ses propres intérêts. Sur les territoires miniers, en l'absence d'un pouvoir public, les populations ne savent plus quels sont leurs interlocuteurs légitimes, qui sont leurs représentants, et plus encore, comment exprimer leurs revendications. On observe une multiplication de microsoulèvements populaires, de rébellions sporadiques, qui illustrent le sentiment d'impuissance des populations dans les zones minières. Ceux-ci sont la plupart du temps initiés par les mouvements de jeunesse, les autorités coutumières, les associations de ressortissants basés à l'étranger ou dans les capitales, qui tentent difficilement de faire valoir leur légitimité afin de mobiliser la population sur le terrain politique. Mais là encore, les manipulations, les enjeux de pouvoirs et les intérêts personnels viennent la plupart du temps rapidement à bout de ces mouvements. Les symboles du pouvoir public sont attaqués et détruits (siège des préfectures, mairies, gouvernorats, postes de police). Par ces actes, les populations cherchent à dénoncer l'impunité avec laquelle certaines entreprises évoluent au sein de leur territoire, désireuses aussi de révéler la duplicité d'un Etat absent sur le terrain de la défense de leurs intérêts collectifs. Suite à ces soulèvements, l'État central intervient sur le terrain politique, afin de rétablir l'ordre. « Des têtes tombent » ; on change de gouverneur, de préfet ; on annonce des chantiers à venir pour améliorer les conditions d'accès aux ressources de base des populations. Puis, le soufflet retombe, et l'entreprise minière se retrouve en tête à tête avec les populations et leurs attentes déçues en termes de développement. Ce que certains analysent comme un processus de « désinstitutionnalisation de l'espace politique » (Fortier, 2014) se traduit sur le terrain minier par un flou complet autour des espaces politiques légitimes concernant les revendications sociales.

Dans un tel contexte, les entreprises minières font appel à l'État et à son rôle de promoteur du développement de services et d'infrastructures sociales de base. Elles comptent également sur l'État pour garantir la paix sociale dans les zones minières, afin de garantir la bonne marche des projets et l'image de l'entreprise sur le plan international. Entre les populations hôtes d'un projet et les employés de l'entreprise, le choc culturel est parfois total. Les motifs d'incompréhension se multiplient et, pour certains, il est aisé de les instrumentaliser à des fins personnelles. À ce contexte se greffe une autre dimension essentielle : le *modus operandi*

dominant veut que les entreprises minières sous-traitent la majorité de leurs composantes de projet à des sociétés tierces, ce qui participe à complexifier l'environnement et à brouiller les pistes concernant les mécanismes de reddition de compte.

Les pouvoirs publics, de leur côté, semblent le plus souvent pécher par leur absence dans l'utilisation de la rente minière au service du développement des régions minières d'une part, et des infrastructures et des services de base à l'échelle nationale, d'autre part. Au flou entretenu sur l'envergure et la durée des actions de type RSE ou philanthropiques que les Etats attendent de la part des entreprises, s'ajoute l'absence ou la faiblesse des politiques publiques de développement des territoires. Cet état de fait devient vite très problématique lorsque l'implantation d'un ou plusieurs projets miniers sur un territoire induit l'exode rural sur le plan régional, des migrations d'envergure nationale, voire sous-régionale, et donc une explosion démographique rapide et massive. La demande en services de base explose parfois en l'espace de deux ou trois ans. Ayant abandonné leurs modes de vie traditionnels, la masse des demandeurs d'emploi ne fait que grossir, dans l'attente que l'entreprise minière fournisse toutes les solutions aux problèmes sociaux, culturels et économiques qui se posent dans la commune, voire la préfecture (Rey et Weber, 2017).

Au regard de tels contextes, il ressort nettement que l'appareil d'Etat qui concède des droits aux entreprises se doit également d'être en capacité de défendre l'intérêt général. D'une part, il s'agit de promouvoir les droits de ses citoyens, d'instaurer des mécanismes de prévention et de limitation des impacts, de compensation et de réinvestissement de la rente obtenue dans le développement du territoire, grâce aux taxes et aux impôts payés par les entreprises. De l'autre, il convient également de garantir certaines facilités aux entreprises, afin de bénéficier de leurs capitaux, de leur expertise et de leurs marchés. La présence de l'Etat au niveau local devient alors un enjeu pour toutes les parties prenantes.

QUAND LES MULTINATIONALES INCITENT-ELLES LES ÉTATS À PLUS DE RÉGULATION ?

L'étude du cas guinéen en propose une intéressante illustration. Comme décrit précédemment, le gouvernement est, depuis quelques années, en plein processus de réforme de son secteur minier. Il s'est engagé concrètement à partir de 2017, sous l'égide d'un acteur privé, le forum de Davos³, pour améliorer la gouvernance de ce secteur.

Ainsi, le gouvernement guinéen a-t-il intégré la *Responsible Mining Development Initiative*⁴, mise en œuvre dans 13 pays à travers le monde depuis 2011 et plus connue sous l'acronyme RMDI. L'objectif global de RMDI consiste à réconcilier les différentes attentes et priorités des différentes parties prenantes du secteur (Etat, secteur privé, ONG, communautés locales) concernant la création de « valeur » et les retombées positives de l'exploitation. Cette approche se base sur la nécessité d'élaborer une feuille de route commune et de conjuguer les efforts publics et privés afin de les engager en faveur d'un type de

développement dit responsable : meilleure gestion des impacts sociaux et environnementaux, promotion des retombées pour les communautés locales, prévention et gestion des conflits, complétion et mise en cohérence des cadres légaux, etc.

L'Initiative RMDI en Guinée s'est déclinée en deux éditions, 2017 et 2019. Les avancées permises par ce type d'initiative, initiées depuis des espaces économiques mondialisés, méritent d'être questionnées au regard des objectifs affichés. Si elles offrent au gouvernement d'avancer dans l'élaboration de ses documents de politique minière, en revanche, malgré les engagements pris, aucun véritable mécanisme de gouvernance n'a réussi à émerger. Il était prévu que ce dernier, qui aurait permis une innovation institutionnelle majeure, œuvre de nouveaux espaces de régulation qui engageraient sur une base collégiale, l'État, le secteur privé, les ONG et les représentants des pouvoirs locaux.

Initiatives étatiques pour harmoniser la régulation publique dans le secteur minier africain

On retrouve, dans le cas guinéen, les mêmes enjeux concernant le défi de mise en œuvre de la politique du « contenu local » et celle de la « Responsabilité sociétale des entreprises minières », adoptées récemment (République de Guinée, 2017). Ces deux politiques ont pu voir le jour grâce à un partenariat de coopération technique entre le gouvernement et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et la Chambre des Mines. Le projet de politique de la Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans le secteur minier s'ancre en Guinée dans le cadre de la déclinaison nationale de la Vision minière africaine (VMA). La Vision minière pour l'Afrique (VMA) a été adoptée par les chefs d'Etat de l'Union africaine en février 2009. Cette vision constitue la réponse des ministres africains au paradoxe de vivre dans un continent où se côtoient d'immenses richesses en ressources naturelles, une pauvreté envahissante et de grandes disparités. C'est une approche novatrice en ce qu'elle est une tentative pour harmoniser les pratiques à partir d'objectifs politiques et de normes communes. L'un des objectifs de la VMA consiste à clarifier à la fois les responsabilités de l'État et celles des entreprises. Ainsi, la Vision minière africaine décline une vision de la RSE telle que : « La VMA conçoit la RSE plutôt comme un outil pour renforcer la capacité des Etats de réaliser par eux-mêmes leurs priorités de développement » (Union Africaine, 2009). La difficile mise en œuvre des objectifs de la VMA dans tous les pays africains signataires est certes une réalité. Cependant, cet instrument sert déjà, et peut servir à l'avenir de bouclier contre un désengagement de l'État et participer à une reprise en main par les Etats de leur propre agenda pour la promotion d'un développement équitable et durable.

Comme le précise Duran (2001), « l'idée sous-jacente est que les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité, elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique » (p. 370). Se pose alors la question de la construction du développement et de sa

gouvernance dans le contexte de grands projets miniers, dans la lignée des propositions de Leloup, Moyart et Pecqueur (2005): cela passe par une analyse des attributions que peut revêtir chaque acteur en fonction de ses capacités et de ses intérêts, en posant le territoire comme une construction sociale continue, qui va au-delà des problématiques sectorielles ou des découpages administratifs.

Quelles options pour une régulation pragmatique ?

De prime abord, les réglementations de l'entreprise pourraient apporter des réponses. Il existe un ensemble de règles internes à la société minière (Code de déontologie et d'éthique, Guide des pratiques communautaires et environnementales, HSE, RSE, etc.). Selon Gendron, Lapointe et Turcotte (2004), plusieurs « intervenants des affaires et d'ailleurs » voient dans ces initiatives une alternative à la législation. Si les auteurs insistent sur les limites d'une telle responsabilisation de l'entreprise, dans notre cas, ce cadre normatif interne à la société minière peut être plus contraignant que la réglementation minière dictée par l'État. Les règles endogènes ne se posent donc pas en alternative à la loi, mais peuvent être perçues comme un complément aux éventuelles lacunes de la législation du pays où se développe le projet minier. D'une certaine manière, l'aspect transnational de l'entreprise pourrait parer à l'absence d'institution de régulation à l'échelle internationale et nationale lorsque l'État ne joue pas son rôle. Cette forme d'autorégulation est une quasi-obligation pour les entreprises, qui évoluent très souvent dans des territoires où les institutions publiques n'ont pas les moyens de faire appliquer les lois nationales.

Or, à partir du moment où les règlements sont produits par et pour garantir les intérêts de l'entreprise privée, se pose la question de leur légitimité et des limites induites par le processus d'autorégulation.

En effet, Gendron, Lapointe et Turcotte (2004) précisent qu'une entreprise « exemplaire » peut devenir une entreprise marginale, voire une entreprise prédatrice, lorsqu'elle s'implante dans certains pays. Si une régulation à une échelle transnationale pouvait être trouvée dans certains montages capitalistiques de ces projets miniers, avec la participation de bailleurs internationaux tels la SFI, les temporalités de tels projets (parfois au-delà de 50 ans) limitent dans le temps l'impact de la présence de telles institutions.

D'un autre côté, le renforcement des capacités du secteur public par le privé est souvent évoqué par les instances internationales, mais l'appui donné par une entreprise privée à un gouvernement pour renforcer sa « bonne gouvernance » pose des problèmes de nature éthique. La meilleure voie semble donc de clarifier le rôle de l'État, puis dans un second temps, de participer au renforcement des capacités de toutes les parties prenantes en les associant autour d'un projet commun (type schéma directeur de planification). Chacun peut ainsi tenir un rôle cohérent avec ses attributions, mais surtout respectueux du cadre politique et législatif de la sous-région et du pays dans lequel il est implanté.

Deux aspects d'une telle approche méritent d'être soulignés. Se pose d'une part la question des moyens à déployer pour éviter l'ingérence de l'entreprise dans l'expression des intérêts de chacune des parties prenantes en question. D'autre part, l'accent doit être mis sur le montage institutionnel afin que toutes les parties engagées aient un rôle, qui soit à la fois en adéquation avec ses attributions et ses compétences. Le renforcement des capacités se traduit alors par le montage en commun d'un plan de développement qui respecte les politiques de l'État et s'appuie sur les priorités identifiées par les populations locales.

Comme le précise Belem (2005), l'implication de l'entreprise dans le développement de sa zone d'exploitation « requiert la participation des acteurs locaux (Etat et communauté locale) en vue de déterminer les besoins primaires et de renforcer les capacités de ces derniers en matière d'organisation et de gestion de ces initiatives à long terme » (p. 18). Mais dans un contexte où l'État ne joue pas son rôle d'encadreur légal, on peut s'inquiéter de la légitimité de l'entreprise dans ce rôle de « développeur » et des risques de dérive. Il s'agirait de construire un système régulateur intégré et basé sur la transparence. Par le biais de la consultation et de la communication locale, la logique partenariale entre tous les acteurs de la zone doit permettre le déploiement d'un programme d'aménagement commun, également orienté vers l'extérieur grâce à la recherche de partenaires exogènes. « Par l'élargissement du spectre des acteurs impliqués dans la régulation des activités des multinationales, la responsabilité sociale participerait à une stratégie d'innovation régulateur adaptée aux exigences d'un développement durable » (p. 18).

Ainsi, l'implication des acteurs ne doit pas se contenter des simples parties prenantes locales. La question du financement du développement territorial est au cœur des enjeux. Compter sur un seul financeur pose la question du risque de servir des intérêts unilatéraux. Il semble alors important que les bailleurs de fonds internationaux et les partenaires techniques (système de l'ONU, partenaires bilatéraux, ONG, fondations, etc.), engagés dans le développement territorial national, s'impliquent dans les zones où les opérateurs miniers sont en place. La multiplication des financeurs, et donc des intérêts en jeu, peut laisser entrevoir la mise en place d'un système régulateur plus performant. Or, nous l'avons dit, l'arrivée d'une entreprise multinationale qui s'implique dans le développement local et l'aménagement du territoire a un effet parfois soulageant pour les autres bailleurs de fonds qui sont tentés de concentrer leurs efforts sur d'autres territoires. Pourtant, l'entreprise ne doit pas être laissée seule. Il est primordial de multiplier les investisseurs pour multiplier les orientations, les objectifs et les méthodes, les contrôles mutuels, et ce, afin de promouvoir une régulation par la diversité et la synergie des intervenants. Il s'agirait donc de constituer une mosaïque d'acteurs, avec d'un côté les populations résidentes qui subissent les impacts des activités de la mine, les populations migrantes qui cherchent de l'emploi, les administrations déconcentrées et décentralisées et les membres de la société civile et du secteur privé local et national ; de l'autre,

l'entreprise minière et d'autres acteurs du développement qui mettent en œuvre un programme d'aménagement du territoire supporté par des bailleurs aux intérêts et aux logiques variées.

CONCLUSION

La régulation par la multiplication des acteurs et donc des intérêts et des objectifs, présente certains risques qui doivent être anticipés.

Tout d'abord, un type de régulation basé sur la collaboration entre différents types d'acteurs nécessite la présence d'un solide « chef d'orchestre ». Ce dernier doit être chargé de proposer de grandes orientations politiques et de mettre à disposition des acteurs des institutions légitimes et fonctionnelles dans lesquelles ces derniers pourront s'engager, communiquer, faire valoir leurs intérêts et en élaborer des projets communs. Or, généralement dans les Etats dits « fragiles », les entreprises minières dominent l'espace économique et politique. Elles disposent, tant à l'échelle nationale que locale, d'une forte influence dans les relations de pouvoir.

Le risque consiste donc à ce que s'opère le « transfert de responsabilité » de l'État, chef d'orchestre légitime, vers l'entreprise minière. Ce postulat, posé à partir des années 1990 par la Banque mondiale, selon lequel les entreprises deviendraient moteur du développement économique et social des pays où elles opèrent, risque donc de se réaliser, « par la force des choses » (Campbell et Laforce, 2016).

Afin d'éviter une telle dérive dans les orientations et les modalités de régulation, les arènes politiques et légales nécessitent d'être réinvesties et relégitimées, et ce, tant à l'échelle nationale que locale. Il s'agit de l'État qui abrite les sièges sociaux des entreprises (et parfois les finance), de l'État dans lequel les projets sont implantés, des autorités de régulation étatiques sous-régionales, etc. En effet, si cet article démontre la complexité et la porosité des frontières entre privé et public, il fait également ressortir que la souveraineté d'un Etat n'est pas privatisable et doit primer sur tout autre intérêt lorsqu'il est question de préserver et de promouvoir services et bien publics. Alors que l'entreprise privilégie les temps courts, l'État dispose des capacités et de la responsabilité pour planifier à long terme. Si l'entreprise développe des stratégies d'affaires, l'État est chargé du développement social. Si l'entreprise se préoccupe plutôt des impacts directs de son projet, il revient à l'État de se pencher sur les impacts indirects et cumulés, etc.

On comprend donc plus largement que dans ces contextes ouest-africains, concernant l'encadrement des pratiques minières, l'État doit jouer un rôle dans la régulation des pratiques qui prenne en compte le manque de moyens dont il dispose. D'un côté, sur le plan national, l'État doit clarifier les réglementations et préciser les limites des pratiques des entreprises privées. D'un autre côté, l'État doit être particulièrement présent dans les arènes locales afin de se donner les moyens de suivre les évolutions à apporter en termes de réglementations. Si l'entreprise peut le décharger d'une partie des investissements qu'il est supposé effectuer dans la zone où la mine est présente, il doit participer activement à

l'évaluation des pratiques de la compagnie privée. La loi doit permettre d'instaurer ou de cristalliser de nouvelles règles en fonction des évolutions des contextes et intégrer tous les risques induits par les transformations liées au développement d'un projet minier. L'ampleur de tels projets provoque des transformations du territoire et du contexte rural, mais également des enjeux réglementaires, aussi bien sur le plan local que national. En Afrique de l'Ouest, l'État ayant souvent peu de moyens, les orientations proposées par Gendron, Lapointe et Turcouffe (2004) semblent trouver un écho certain : « Il est vraisemblable que ce système soit à la fois privé et public, c'est-à-dire proposé et conçu par des acteurs privés, mais encadré par les pouvoirs publics » (p. 89). Il s'agirait de suivre et d'analyser de près les différentes expériences dans l'aménagement des zones rurales et la gestion des impacts des projets miniers et d'intégrer les plus performantes, tout comme les normes des sociétés les plus « responsables » (celles qui disposent des réglementations endogènes les plus contraignantes), à la législation nationale, au corpus juridique, afin de contraindre toutes les sociétés minières dans le pays à respecter ces nouvelles normes. L'État assurerait alors sa fonction de garant de l'intérêt général et ne se contenterait plus de celui de facilitateur économique (Biersteker, 1990). Il encadrerait les pratiques, valoriserait les meilleures en les figeant dans la loi et en les imposant aux autres acteurs miniers, et jouerait alors un rôle de contrôleur, nécessitant peu de moyens et dont les coûts pourraient être supportés par les compagnies privées chargées de respecter les lois dans le cadre du développement d'un projet minier, comme cela est déjà le cas pour la vérification de la conformité des études de faisabilité. L'État ne se contenterait plus de valider simplement le contenu de ces études, mais assurerait un contrôle dans la durée de la mise en œuvre des plans de mitigation des impacts et de leur adéquation avec les ambitions d'aménagement territorial, aussi bien sur le plan local que national, ce qui est trop rarement le cas en Afrique de l'Ouest, alors que ces plans représentent un engagement contractuel de l'opérateur minier. Nous pouvons ainsi parler de mode de régulation pragmatique en cela qu'il considère à la fois les besoins d'un développement territorial intégré et les capacités réelles des acteurs chargés de la gouvernance de ces territoires.

RÉFÉRENCES

- Assemblée Nationale, Burkina Faso (2016). *Rapport général de la Commission d'enquête parlementaire sur la gestion des titres miniers et la responsabilité sociale des entreprises minières*.
- Belem, G. (2005). La responsabilité sociale des entreprises dans les pays en développement : stratégie de développement ou de gouvernance ? Dans Colloque international. *La responsabilité sociale de l'entreprise : réalité, mythe ou mystification ?* (2).
- Biersteker, T. J. (1990). Reducing the role of the state in the economy: A conceptual exploration of IMF and World Bank prescriptions. *International Studies Quarterly*, 34(4), 477-492.

- Campbell, B. et Laforce, M. (2010). La réforme des cadres réglementaires dans le secteur minier : les expériences canadienne et africaine mises en perspective. *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(3), 69-84.
- Campbell, B. et Laforce, M. (2016). *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier, réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?* Montréal: Presses de l'Université du Québec.
- Clarkson, M. B. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20(1), 92-117.
- Duran, P. (2001). Action publique, action politique. Dans J. P. Leresche (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité* (pp. 369-389). Paris: Pédone.
- Fortier, J.F. (2014). La déterritorialisation en tant que désinstitutionalisation de l'espace politique. Réflexions sur la gouvernance territoriale et les conditions de possibilité d'une critique sociale. Dans M. Soulière et al. (dir.), *Visages contemporains de la critique sociale, réflexions croisées sur la résistance quotidienne* (pp.107-126). Montréal: Éditions ACSALF.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Gendron, C., Lapointe, A. et Turcotte, M. F. (2004). Responsabilité sociale et régulation de l'entreprise mondialisée. *Relations industrielles/Industrial Relations*, 59(1), 73-100.
- Godard, O. et Hommel, T. (2005). Les multinationales et le développement durable: un jeu ambigu. *Cahier 2005-021, Chaire développement durable*. Paris: École polytechnique.
- Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (2003). African Mining Codes questioned. *Mining Journal*, (14), 106-109.
- Laporte, B., de Quatrebarbes, C. et Bouterige, Y. (2016). La fiscalité minière en Afrique : un état des lieux du secteur de l'or dans 14 pays de 1980 à 2015. *Études et Documents*, (17). Récupéré de http://cerdi.org/production/show/id/1829/type_production_id/1.
- Leclerc-Olive, M. (2017). *Anthropologie des prédatons foncières, entreprises minières et pouvoirs locaux*. Paris: Édition des archives contemporaines.
- Leloup, F., Moyart, L. et Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société*, 7(4), 321-332.
- ONU (2000). *Global Compact*.
- Nse Eyene, H. (2017). *La mise en œuvre de la transparence dans les partenariats public-privé en Afrique. Site Internet de la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF)*. Récupéré de <http://www.aflsf.org/fr/blog/la-mise-en-œuvre-de-la-transparence-dans-les-partenariats-public-privé-en-afrique>.
- OCDE (2011). *Les principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales*.
- Olivier De Sardan, J.-P. (2001). Les trois approches en anthropologie du développement. *Revue Tiers Monde*, 42(168), 729-754.
- Principes de L'équateur (2013). *Cadre de référence du secteur financier visant à identifier, évaluer et gérer les risques environnementaux et sociaux des projets*. Récupéré de https://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_french_2013.pdf.

- République De Guinée (2017). *Lettre de politique de la responsabilité sociétale des entreprises minières*. Version officielle, ministère des Mines et de la Géologie.
- République De Guinée (2017). *Lettre de politique de promotion du contenu local dans le secteur minier*. Document officiel, ministère des Mines et de la Géologie.
- Rey, P. (2011). Droit foncier, quelles perspectives pour la Guinée ? *Annales de géographie*, 679(3), 298-319.
- Rey, P. (2016). Local governance to the test of time: National policies, local powers and mining strategies in Guinea. *Stichproben - Vienna Journal of African Studies*, 16(30), 87-110.
- Rey, P. et de Saint-Simon, F. (2011). L'entreprise n'est pas l'État. Réflexion sur le rôle de l'entreprise dans le cadre de la RSE autour d'une étude de cas en Guinée forestière. Dans F. Chavy et N. Postel (coord.). *La Responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Une nouvelle régulation du capitalisme ?* (pp. 195-208). Lille : Presses universitaires du Septentrion.
- Rey, P. et Weber, A. (2017). Urban and regional planning: When mining companies take on the government's role. Dans C. Nunes Silva (dir.). *Local Government and Urban Governance Citizen Responsive Innovations in Europe and Africa* (pp. 171-190). UK: Palgrave Macmillan Editions.
- Rubbers, B. (2013). Les sociétés africaines face aux investissements miniers. *Politique africaine*, 131(3), 5-25.
- Sevaistre, P. et Ricci, J.-L. (2017). *Le nouveau pacte africain. Les défis du dialogue public-privé*. Paris : M. Lafon.
- Société Financière Internationale (2012). *Normes de performance à l'attention des entreprises*. Récupéré de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b970c770-186d-46a3-a59a-3e05f4d27bfc/gn_French_2012_Full-Documents.pdf?mod=ajperes&cvid=mS3ezvP.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*. Oxford: Hart Publishing.
- UEMOA (2003). *Code minier communautaire, Règlement no 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003*. Récupéré de <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/uemoa/uemoa-Code-minier-communautaire-2003.pdf>.
- Union Africaine (2009). *Vision du régime minier de l'Afrique : Exploitation équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et d'un développement socio-économique*. Récupéré de http://www.africaminingvision.org/amv_resources/amv/Africa_Mining_Vision_french.pdf.
- Wong, A. et Kiswend-Sida Yameogo, U. (2011). *Les responsabilités sociétales des entreprises en Afrique francophone : le livre blanc*. Paris : Éditions Charles Leopold Mayer.

Notes

1 Il s'agit de travaux de recherche menés par l'IFSRA sur le secteur minier et les impacts des projets à l'échelle nationale en Afrique, ainsi que d'études menées à travers Insuco pour le compte de compagnies minières, de gouvernements ouest-africains, d'institutions financières internationales et d'associations de la société civile.

2Présidence de la République de Guinée, Secrétariat général du Gouvernement, Décret D/2017/089/PRG/SGG « portant création d'une Zone économique spéciale dans la région administrative de Boké ».

3Le forum de Davos est une fondation privée à but non lucratif fondée en 1971, composée et financée par le millier d'entreprises transnationales qui en sont membres. Le forum a le statut d'observateur auprès du Conseil économique et social des Nations Unies et est placé sous la supervision du gouvernement suisse. Selon l'article 3 de ses statuts, la Fondation de Davos œuvre pour « améliorer l'état du monde » via « les collaborations entre public et privé ». Le modèle Partenariat public-privé (PPP) est d'ailleurs fortement encouragé dans le secteur minier.

4Cette initiative est l'une des composantes de : « Initiative mines et métaux dans un monde durable 2050 », forum de Davos.

Para citar este artículo Rey, P. y Mazalto, M. (2020). Quelle collaboration public-privé pour l'intégration d'un projet minier à son territoire? Études de cas en Afrique de l'Ouest. OPERA, 26, 55-76.