

CIRDIS

**Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international
et société**

UQÀM



Orpillage et accès aux ressources naturelles et foncières au Mali

Amadou Keita

www.cirdis.uqam.ca

LES CAHIERS DU CIRDIS
COLLECTION RECHERCHE
No 2017-01

Orpaillage et accès aux ressources naturelles et foncières au Mali

**Les Cahiers du CIRDIS Collection recherche
No 2017-01**

Amadou Keita (GERSDA)

- Amadou
KEITA

Détenteur d'un doctorat en science politique et d'un doctorat en droit, Amadou Keita est maître de conférences à l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (Mali) et coordonnateur général du Groupe d'Études et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA).

Résumé

À partir d'entrevues réalisées auprès d'intervenants impliqués à différents niveaux dans l'exploitation artisanale de l'or, cette étude analyse les dynamiques nationales et locales à l'origine des transformations récentes du secteur de l'orpaillage au Mali en accordant une attention particulière aux problèmes liés à l'accès et à la gestion durable des ressources. Elle démontre que l'orpaillage, source principale de revenus pour de nombreux ruraux vivant dans une grande précarité économique, est une activité très peu ou pas encadrée par l'État. Elle conclut aussi que les règles d'exploitation locales, reposant sur des normes traditionnelles et des ententes bricolées entre les divers acteurs du milieu, ne permettent pas une exploitation rationnelle des ressources. Elle recommande donc une réorganisation du sous-secteur dans une perspective de gestion durable des richesses naturelles. L'étude comprend trois parties. La première aborde la question de la difficile gestion des territoires et ressources dans un contexte d'achèvement des processus de décentralisation de l'État malien. La deuxième traite de l'inefficacité de la législation minière malienne en matière d'orpaillage et de la pluralité des acteurs prenant part à l'organisation de ces activités. La troisième porte sur l'impact de l'exploitation aurifère artisanale sur l'accès à d'autres ressources, en particulier agricoles.

Note

Les réflexions menées dans cette étude se fondent sur les recherches de terrain menées par Moussa Doumbo et Moussa Etienne Touré dans le cadre du programme REINVENTERRA du CIRDIS auquel collabore le GERSDA. Elles ont bénéficié de l'appui méthodologique et des suggestions de Moussa Djiré.

Cette recherche a été réalisée grâce à une subvention de développement de partenariat (2014-2016) du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

Les Cahiers du CIRDIS Collection recherche
No 2017-01
Orpaillage et accès aux ressources naturelles et foncières au Mali

Amadou Keita (Groupe d'Études et de Recherche en Sociologie et Droit Appliqué (GERSDA))
keita_amad@yahoo.fr

ISSN 1929-1027
Dépôt légal : août 2017
Bibliothèque nationale du Québec

Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada
H3C 3P8

www.cirdis.uqam.ca
cirdis@uqam.ca

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	4
INTRODUCTION	5
MÉTHODOLOGIE	7
TERRITOIRES ET RESSOURCES NATURELLES AU MALI : QUEL MODE DE GESTION ET PAR QUI?.....	8
LA GESTION ADMINISTRATIVE DU TERRITOIRE AU MALI : ENTRE CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION	8
LA PROPRIÉTÉ DES RESSOURCES NATURELLES AU MALI : UN DÉBAT PERMANENT	8
LA LEGISLATION MINIERE MALIENNE A L'ÉPREUVE DE L'ORPAILLAGE ..	12
L'EXPLOITATION ARTISANALE DE L'OR DANS LE CODE MINIER : UN DROIT FORMEL PARTIELLEMENT APPLIQUÉ	12
L'ORGANISATION DES ACTIVITÉS D'ORPAILLAGE SUR LE TERRAIN : PLURALITÉ DES ACTEURS, PLURALITÉ DES NORMES.....	14
ACCÈS À L'OR, ACCÈS AUX AUTRES RESSOURCES : L'EXPLOITATION AURIFÈRE ET LA GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES	19
L'EXPLOITATION MINIÈRE ET LES DROITS FONCIERS	19
L'ORPAILLAGE AU MALI : UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT SOUS UNE RUDE CONTRAINTE	20
CONCLUSION	26
RÉFÉRENCES	28

Introduction

L'orpaillage est une pratique très ancienne au Mali. On le fait remonter à l'époque de l'empire du Mali. Encore aujourd'hui, les griots chantent l'or du Bouré et du Bambouk¹. De cette époque à aujourd'hui, l'orpaillage a constitué une activité soit exclusive, soit complémentaire d'autres activités économiques dans certaines localités du Mali.

Le Code minier malien de 2012, en son article 1^{er}, définit l'orpaillage comme une activité consistant à récupérer l'or contenu dans les gîtes primaires, alluvionnaires et éluvionnaires et pouvant être pratiquée sous la forme artisanale ou mécanisée. Il distingue ainsi l'orpaillage artisanal qui est la récupération de l'or par les procédés simples (sans usage de produits chimiques) en utilisant des équipements rudimentaires de l'orpaillage mécanisé qui consiste en la récupération de l'or par des procédés améliorés avec l'utilisation des machines et équipements.

L'orpaillage a connu une croissance considérable à partir des années 1980-1990, en raison, d'une part, des effets conjugués de la sécheresse et des Programmes d'ajustement structurel² et, d'autre part, de l'augmentation du prix de l'or sur le marché international. Les zones d'orpaillage traditionnelles du Mali, situées dans les régions de Kayes, Koulikoro et Sikasso, ont donc connu un afflux de personnes qui voulaient désormais entreprendre une nouvelle activité réputée rapporter des gains considérables en peu de temps.

Depuis 2012, on constate une nouvelle ruée vers les zones d'orpaillage. Pour beaucoup d'observateurs, cette nouvelle vague est liée à la situation économique difficile du Mali, en raison du coup d'État intervenu dans le pays le 22 mars 2012 et qui a été à l'origine de sanctions de la part de pays et d'institutions internationales qui apportent annuellement des appuis financiers au Mali soit directement, soit à travers des projets de développement.

En tout état de cause, on a noté une nouvelle dynamique dans le sous-secteur de l'orpaillage. Selon les données de la Chambre des mines, sa production annuelle s'élève annuellement à 3 à 4 tonnes³. Cependant, les zones d'orpaillage sont actuellement soumises à des pressions et tensions au regard des rapports complexes entre les orpailleurs, les autorités coutumières, les responsables des collectivités territoriales et des services administratifs de l'État, ainsi que les détenteurs de

¹ Pour le Bambouk, voir Jean Girard, L'or du Bambouk : une dynamique de civilisation ouest-africaine : du royaume de Gabou à la Casamance », Georg Editeur, 1998.

² Dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel imposés au Mali dans les années 1980 par les institutions financières internationales, plusieurs entreprises d'État ont été liquidées ou privatisées, mettant au chômage de nombreux travailleurs qui étaient des soutiens de familles vivant dans les zones rurales. Pour diminuer les effectifs de la fonction publique, on mit en place un programme de départ volontaire à la retraite qui a vu de nombreux fonctionnaires accepter d'être admis à la retraite par anticipation contre une indemnité qui devait leur permettre de financer des projets d'activités génératrices de revenus. Dans le même temps, l'imposition du concours d'entrée à la fonction publique a engendré le phénomène des « jeunes diplômés sans emploi ».

³ Voir sur le site de la Chambre des Mines du Mali : <http://www.chambreminesdumali.org>. Ces chiffres ne sont que des estimations, car tout le monde est unanime qu'il est difficile de quantifier la production d'or issue de l'orpaillage, à cause de l'absence de contrôle véritable des activités d'exploitation artisanale.

titres miniers opérant quasiment sur le même espace. Elles deviennent ainsi des lieux d'affirmation de légitimités contradictoires, de négociations et de confrontations (parfois sanglantes) d'intérêts divergents. Les enjeux économiques, fonciers, environnementaux et sociaux de l'orpaillage sont de plus en plus reconnus et incitent à des réflexions sur les opportunités et les risques qui y sont liés.

Les autorités responsables des mines l'ont certainement compris en élaborant une « vision du Ministère des mines sur la problématique de l'orpaillage »⁴ et en organisant, en septembre 2014, un forum national sur l'orpaillage qui a regroupé l'ensemble des acteurs ayant un intérêt au sous-secteur.

La présente étude, qui se place dans la problématique générale du programme REINVENTERRA, se propose d'analyser l'activité d'orpaillage dans son contexte national et local sur fond de problèmes liés à l'accès et à la gestion des ressources naturelles.

Concrètement, il s'agira de voir les dynamiques économiques et sociales dans le pays et dans les zones d'orpaillage, qui expliquent les transformations dans les activités économiques, notamment le développement du secteur de l'orpaillage et son incidence sur **les activités agricoles**. On examinera également les dynamiques en termes d'acteurs, d'accès aux ressources naturelles et leurs implications sur la question de la territorialité de manière générale. On ne perdra pas de vue les problèmes liés aux dispositions juridiques et à leur application dans les zones d'orpaillage. Enfin, on s'intéressera aux arrangements institutionnels mis en place par les différents acteurs dans les zones d'orpaillage et leurs éventuelles incidences sur les réformes dans le secteur.

Sur cette base, l'étude tentera de démontrer que l'activité d'orpaillage est menée dans un contexte de grande précarité économique des zones rurales et que cette activité a tendance à être considérée par les populations comme la principale source de revenus; que l'activité est organisée selon des règles qui font peu de place au droit de l'État qui demeure partiellement ou pas du tout appliqué. Il sera enfin démontré que les règles d'exploitation locales faites de normes traditionnelles et d'arrangements entre acteurs ne sont pas de nature à favoriser une gestion et une exploitation rationnelles des ressources naturelles; qu'il est donc nécessaire de mieux organiser le sous-secteur pour qu'il procure des revenus aux exploitants et à l'État tout en contribuant à la gestion durable des ressources naturelles.

Pour ce faire, l'étude est structurée autour de trois sections. La première section aborde la question des territoires et des ressources naturelles et la problématique de leur gestion dans un contexte marqué par la centralité étatique, mais également par des réformes de décentralisation. La seconde section traite des aspects juridiques et institutionnels de l'exploitation artisanale de l'or au Mali, notamment des difficultés d'application de la législation minière à cette activité. Quant à la troisième section, elle aborde la question de l'impact de l'exploitation artisanale de l'or sur les autres ressources et les problèmes liés à la gestion durable des ressources naturelles.

⁴ Cette vision se décline en cinq volets : Aspects juridiques et institutionnels; techniques et organisationnels; socio-sanitaires; sécuritaires; information/communication et sensibilisation

Méthodologie

La collecte des informations ayant servi de base à cette étude a été réalisée au cours d'enquêtes conduites à Bamako et sur deux sites d'orpaillage du cercle de Kangaba : Namatou dans la commune rurale de Narena et Balandougou dans la commune rurale de Minidian. Ces deux sites ont été choisis, de manière raisonnée, compte tenu de leur importance en termes de présence des orpailleurs, mais également de leur accessibilité pendant la saison des pluies.

En raison de la nature essentiellement qualitative de l'étude, des guides d'entretiens spécifiques ont été élaborés pour chaque catégorie d'acteurs en vue de conduire des entrevues semi-dirigées. Une analyse des sources documentaires a également été effectuée.

Les enquêtes se sont déroulées à Bamako du 3 au 30 juin 2015 et sur les sites d'orpaillage du 16 au 19 juin 2015.

Les acteurs interviewés à Bamako

À Bamako, les interviews ont été réalisées auprès de la Direction Nationale de la Géologie et des Mines, de la Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances et de la Chambre des Mines du Mali.

Les acteurs interviewés sur les sites miniers

Sur les sites d'orpaillage, l'équipe de recherche a interviewé le Préfet du cercle de Kangaba, les autorités des communes de Narena et de Minidian, les autorités villageoises, les détenteurs de terres, les agents des villages chargés d'assurer la police des sites d'orpaillage, ainsi que les orpailleurs.

Territoires et ressources naturelles au Mali : quel mode de gestion et par qui?

La gestion administrative du territoire au Mali : entre centralisation et décentralisation

Au Mali, la question du territoire, de son aménagement et de sa gestion a été intimement liée à la nature de l'État qui est demeuré très centralisé durant les trois décennies qui ont suivi son accession à l'indépendance⁵. De fait, la gestion du territoire était l'apanage de l'État à travers ses services centraux et déconcentrés. Les réformes administratives qui sont intervenues dans les années 1970 et 1980 avaient pour objectifs principaux de rendre plus opératoires les administrations déconcentrées. On rappellera, par exemple, la réforme de 1977 qui organisait le territoire du Mali en régions, cercles, arrondissements, communes, villages et fractions nomades⁶. La ville de Bamako, quant à elle, avait été érigée en District dirigé par un Gouverneur. Les régions, les cercles et les arrondissements avaient le statut de circonscription administrative déconcentrée, alors que les communes étaient à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités décentralisées dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁷.

La politique de communalisation, très timide à l'époque, ne remettait nullement en cause la gestion centralisée de l'État et du territoire. Au niveau des circonscriptions administratives, les structures de participation, comme les Conseils de circonscription présidés par les autorités déconcentrées associaient théoriquement les populations aux prises de décision.

Cependant, cette organisation centralisée n'a pas assuré à l'État un contrôle effectif des zones rurales, malgré l'existence, sous la première République (1960-1968) des structures d'encadrement des paysans qui dédoublaient les structures administratives et politiques, à l'image des Groupements Ruraux de Production et de Secours Mutuels (GRPSM) au niveau des villages et les Groupements Ruraux Associés (GRA) au niveau des arrondissements.

La propriété des ressources naturelles au Mali : Un débat permanent

Il est très courant qu'à l'occasion de litiges entre individus, entre communautés, les responsables étatiques affirment qu'au Mali toutes les terres appartiennent à l'État. De fait, la question des

⁵ Pourtant, la Constitution du 22 septembre 1960 avait, en son article 41, eut la hardiesse, en instaurant la décentralisation administrative, d'énumérer les villages, les tribus nomades et les fractions nomades parmi les collectivités territoriales, en même temps que les régions, les cercles et les arrondissements. Mais cette disposition ne sera jamais appliquée. Pour les régions, la loi n° 60-5 du 7 juin 1960 créait même des assemblées régionales.

⁶ Art 1^{er} de l'Ordonnance n° 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative du Mali.

⁷ Voir M. Djiré et A. Keita, Régionalisation au Mali. Regards croisés des acteurs, Editions Tombouctou, 2016.

ressources naturelles au Mali a beaucoup emprunté à la tendance centralisatrice de l'État qui sera désormais au centre du dispositif juridique et administratif de gestion de ces ressources.

Dans le domaine foncier, on assistera ainsi à une situation dans laquelle l'État deviendra le gestionnaire de l'ensemble des terres regroupées dans un domaine national. Celui-ci proclamera et protégera par la loi la propriété privée sur la terre. Cet état de fait qui ne tenait pas compte des réalités dans les milieux ruraux, a abouti, pratiquement, à deux régimes fonciers pour deux catégories de citoyens : l'un propriétaire garanti par le Code domanial et foncier s'exerçant, au moyen de titres, sur les terres immatriculées, et revendiqué surtout par les citadins et ceux qui ont des projets d'activité agricole ; l'autre coutumier s'exerçant sur les terres non immatriculées détenues par les communautés rurales. En réalité, les deux « régimes » créés par le Code domanial et foncier sont utilisés par les différents acteurs en fonction de leurs intérêts.

a) De la gestion centralisée à la gestion participative des terroirs villageois

Les ressources forestières sont une illustration parfaite du mode de gestion des ressources naturelles. La gestion de ces ressources forestières est également dans son essence centralisatrice à travers la législation et les structures administratives chargées d'appliquer la politique de l'État dans le domaine de la foresterie. Au Mali, le service des eaux et forêts est resté longtemps dans la mémoire comme un service répressif.

Pourtant, face aux limites de la politique répressive et devant la dégradation inexorable des ressources forestières, l'État, avec l'accompagnement de bailleurs de fonds, a consenti à la mise en place d'initiatives visant à la gestion des terroirs villageois qui comprend les activités socioéconomiques, juridiques et d'organisation permettant l'utilisation rationnelle et le contrôle des terres villageoises par la population⁸. Ces différents projets responsabilisaient des villageois pour la gestion de massifs forestiers. Il en a été ainsi du Projet Aménagement des Terroirs Villageois (PATV) de Fana, du Projet Bois de Villages de Ségou (BVS), du Projet Aménagement Forestier et Reboisement Villageois de Koulikoro.

Cette période sera marquée par un regain des conventions locales⁹ de gestion des ressources naturelles qui va se poursuivre avec la mise en place de la décentralisation à la fin des années 1990.

Concernant les ressources comme l'eau et les minerais, il est important de rappeler qu'elles sont également soumises aux principes de la domanialité (pour les ressources en eau) et même de l'appropriation (pour les ressources minérales).

⁸ Aad Blokland, « La gestion des terroirs au Mali. Analyse des contraintes et des acquis dans les projets d'assistance technique néerlandais », in Les Cahiers de la Recherche Développement, n° 26, juin 1990, p. 45.

⁹ Selon M. Djiré et A. Dicko (2007), la convention locale de gestion des ressources naturelles s'entend de « tout accord écrit ou non entre deux ou plusieurs acteurs locaux, notamment les groupes sociaux (groupes socioprofessionnels, associations, communautés villageoises ou fractions), les administrations locales (représentants de l'État ou de collectivités décentralisées), les services techniques et les ONG, définissant les règles d'accès et d'utilisation de ces ressources, en vue de leur conservation ou leur exploitation rationnelle et durable ».

Le code de l'eau stipule que l'eau est un bien relevant du domaine public dont l'usage appartient à tous pourvu qu'il ne soit pas contraire à l'intérêt public et qu'il s'exerce dans le cadre de la solidarité entre usagers¹⁰. Le domaine hydraulique se compose du domaine public hydraulique de l'État et du domaine public hydraulique des collectivités territoriales¹¹.

En ce qui concerne les ressources minérales, le Code minier spécifie que les substances minérales soumises au régime des mines dans le territoire de la République du Mali appartiennent à l'État¹². Dans le même temps, le Code précise que les titulaires des titres miniers d'exploitation acquièrent la propriété des substances minérales qu'ils extraient¹³.

b) La gestion décentralisée des ressources : un processus inachevé

L'extension de la décentralisation à l'ensemble du territoire, au début des années 1990, va être l'occasion de remettre dans le débat la question de la territorialité. Cela avait déjà commencé avec les critères de découpage des communes. L'on se demandait s'il fallait prendre comme base de découpage les anciens cantons, les villages ayant des maîtrises foncières reconnues dans les localités, ou des nouveaux villages ayant créé autour d'eux des dynamiques économiques, etc. C'étaient autant de questions qui sous-tendaient également des jeux d'influences et de pouvoirs dans les localités, mais également dans la capitale.

Juridiquement, la mise en place des collectivités dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière devait s'accompagner du transfert de compétences et de ressources nécessaires à leur fonctionnement et leur développement.

Pour ce qui est des compétences, l'État décidera d'un transfert graduel, en tenant compte, dira-t-on, de la capacité des collectivités de les assumer progressivement. Concernant les ressources financières, des transferts ont également été organisés, notamment de certains impôts et taxes.

C'est dans le domaine des ressources naturelles que la situation est quasiment bloquée depuis le début de la mise en œuvre de la décentralisation. En 1996, les autorités ont adopté la loi n° 96-050 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. Ce texte rendait les organes des collectivités responsables de la gestion, de l'aménagement, de la conservation et de la sauvegarde de l'équilibre écologique de leur domaine. Les collectivités devaient ainsi élaborer un schéma d'aménagement pour les différents domaines, à savoir le domaine forestier, le domaine agricole, le domaine pastoral, le domaine faunique, le domaine piscicole, le domaine minier, le domaine de l'habitat.

Malgré l'adoption de cette loi, le transfert des ressources naturelles n'est pas effectif, empêchant ainsi les collectivités de prendre des mesures pour leur gestion efficace. Dans le domaine foncier,

¹⁰ Art. 2 de la loi n° 02-006 du 31 janvier 2006 portant Code de l'eau.

¹¹ Art. 6 de la loi n° 02-006 du 31 janvier 2006 portant Code de l'eau.

¹² Art. 4 de la loi n° 2012-015 du 27 février 2012.

¹³ Ibid.

par exemple, les collectivités ne peuvent faire des réalisations que sur des terres qui leur ont été affectées par l'État.

C'est donc dans le flou né du contexte d'achèvement des processus et de superpositions d'acteurs et de sources de légitimités que l'arpage est exercé au Mali.

La législation minière malienne à l'épreuve de l'orpailage

L'exploitation artisanale de l'or dans le Code minier : un droit formel partiellement appliqué

a) Les conditions de l'exercice de l'exploitation artisanale

Formellement, la gestion de l'exploitation artisanale des substances minérales relève de la compétence des collectivités territoriales. Son exercice est subordonné à la détention d'une autorisation délivrée par les autorités des collectivités territoriales¹⁴. Cependant, quand elle prend la forme d'une exploitation mécanisée, l'autorisation est accordée par arrêté du Ministre chargé des mines¹⁵. L'autorisation d'exploitation artisanale simple est délivrée pour une période de trois ans renouvelable pour des périodes de trois ans jusqu'à épuisement du gisement.

L'autorisation d'exploitation est octroyée contre une taxe de délivrance d'un montant qui varie de 2.500 FCFA (environ 3,8 euros) à 10.000 FCFA (14 euros)¹⁶. En réalité, peu d'autorités des collectivités délivrent des autorisations d'exploitation artisanale, dans la mesure où elles ne contrôlent pas les terres et les exploitants n'éprouvent pas le plus souvent le besoin de l'acquiescer pour exercer leurs activités.

Les causes de la défaillance des collectivités territoriales relèvent à la fois de faiblesse de capacités d'intervention (aux plans humain, technique et financier) et de lacunes liées aux textes juridiques. Concernant les aspects juridiques, il faut souligner que la loi n° 96-050 sur le domaine des collectivités n'est pas applicable entièrement faute de transfert des domaines aux collectivités. Par ailleurs, le code des collectivités territoriales ignore complètement la régulation de l'orpailage.

b) L'organisation de l'exploitation artisanale

Le titulaire de l'autorisation d'exploitation a le droit d'exploiter dans les limites de son périmètre et jusqu'à une profondeur de quinze mètres les substances pour lesquelles l'autorisation a été délivrée¹⁷. Il est tenu de réhabiliter le site d'exploitation et de réparer les préjudices subis par les tiers¹⁸.

¹⁴ Selon l'article 44 du Code minier, « L'exploitation artisanale ou traditionnelle des substances minérales est exercée par les détenteurs d'une autorisation d'exploitation artisanale. Elle est gérée par les collectivités territoriales. La forme, le contenu et les procédures d'attribution et de renouvellement de l'autorisation sont fixés par les autorités des collectivités territoriales suivant l'avis technique de l'administration chargée des Mines ».

¹⁵ Art. 46 du Code minier.

¹⁶ Art 107 du Décret n° 2012-311/P-RM du 21 juin 2012.

¹⁷ Art 48 du Code minier

¹⁸ Art. 49 du Code minier.

En vue d'une meilleure organisation de l'exploitation artisanale, il est prévu la création de couloirs d'exploitation artisanale par arrêté conjoint des Ministres chargés des mines, de l'administration territoriale et de l'environnement.

Il convient de signaler que certaines dispositions du Code minier relatives aux couloirs sont porteuses de germes de conflits entre orpailleurs et exploitants industriels. En effet, le code prévoit la possibilité de délivrance de titres miniers sur les couloirs d'orpillage avec l'autorisation expresse des autorités des collectivités territoriales. Dans ce cas, il sera mis à la disposition des populations un autre couloir dans la limite des superficies disponibles. Par ailleurs, l'exploitation artisanale peut être exercée sur les périmètres des titres miniers avec l'accord préalable écrit des titulaires de ces titres¹⁹.

c) Les couloirs d'exploitation artisanale

La mise en place des couloirs d'orpillage est considérée comme un moyen d'organisation de l'activité en vue de la cantonner dans un espace délimité et maîtrisable. Les premières activités de détermination des couloirs d'orpillage ont été menées en 1999²⁰. Dans les années 2000-2010, quelques couloirs ont été créés, notamment à Massiogo en 2006²¹, à Tombou²² et à Diambougou²³ en 2012, à Namarana en 2014²⁴.

À la suite du Forum national sur l'orpillage de 2014 dont l'une des recommandations a été l'augmentation du nombre des couloirs d'orpillage, la Direction Nationale de la Géologie et des Mines a procédé à des missions de prospection qui ont abouti à la détermination de dix nouveaux couloirs d'orpillage²⁵.

Les arrêtés de création des couloirs d'orpillage déterminent leur superficie et fixent leurs coordonnées géographiques. Ils indiquent également que des registres devraient être tenus sur le chantier, notamment un registre d'extraction indiquant la production journalière, un registre d'avancement des travaux où sont consignés les faits importants concernant leur exécution, leur développement et leurs résultats, un registre des ventes.

Comme on le voit, l'arrêté de création des couloirs d'orpillage met théoriquement en place un dispositif qui permet de contrôler l'activité d'orpillage à la fois pour le suivi technique et pour des fins de statistiques. Cependant, confrontée à la réalité du terrain, la législation minière

¹⁹ Art. 51 du Code minier.

²⁰ Emmanuel Thera, « Actions de la GNGM pour l'organisation et l'encadrement de l'orpillage », communication présentée au Forum national sur l'orpillage, Bamako 18-20 septembre 2014.

²¹ Arrêté interministériel n° 06-1265/MMEE-MATCL du 16 juin 2006 portant institution d'un couloir d'orpillage à Massiogo, commune rurale de Misseni, cercle Kadiolo, région de Sikasso

²² Arrêté interministériel n° 2012-1694/MCMI-MATDAT du 25 juin 2012 instituant un couloir d'orpillage à Tombou, commune rurale de Dabia, cercle de Keniéba, région de Koulikoro.

²³ Arrêté interministériel n° 2012-2960/MM-MATD du 12 octobre 2012 portant institution d'un couloir d'orpillage à Diambougou, commune rurale de Kangaba, cercle de Kangaba, région de Koulikoro et Arr

²⁴ Arrêté interministériel n° 2014-1730/MM-MDV-MEAE-SG du 24 juin 2014 instituant un couloir d'orpillage à Namarana, commune rurale de Kangaba, cercle de Kangaba, région de Koulikoro.

²⁵ Entretien à la GNGM le 3 juillet 2015.

maliennne se révèle peu efficace pour réguler l'orpaillage, créant ainsi une situation de confrontation d'intérêts qui se fondent sur des logiques et des sources de légitimités différentes.

L'organisation des activités d'orpaillage sur le terrain : pluralité des acteurs, pluralité des normes

L'exploitation artisanale de l'or met en relation plusieurs acteurs tant pour l'accès au site que pour ce qui concerne l'exploitation, le traitement du minerai et la vente de l'or.

a) Les principaux acteurs

L'orpaillage est pratiqué sur des terres qui ne sont généralement pas immatriculées et sont coutumièrement détenues par les communautés. Ces terres peuvent ainsi faire partie du patrimoine foncier d'une famille ou du terroir villageois contrôlé soit par le chef de village, soit par le chef des terres. Aussi, l'ouverture des sites d'orpaillage n'obéit pas aux règles fixées par la législation minière, mais plutôt à des règles coutumières qui existent depuis fort longtemps.

C'est dans ce contexte qu'évoluent les principaux acteurs de l'exploitation artisanale que sont le *damantigui*, les *tomboloma* et les orpailleurs²⁶.

Le damantigui

C'est le détenteur de la terre sur laquelle l'activité d'orpaillage est exercée. Il peut être le chef d'une famille ou le chef de village. Dans certaines localités, c'est le chef des terres. C'est lui qui donne l'autorisation d'occuper une place sur la bande de terre érigée en place.

Dans le village de Narena, le site d'orpaillage de Namatou appartient à une grande famille, *kabila*. Quant au site de Balandougou dans le village de Minidian, les sites appartiennent à quelques familles.

En tant que détenteurs coutumiers des terres, les *damantigui* perçoivent des droits d'accès aux sites d'orpaillage.

Les *damantigui* et les autorités villageoises organisent et contrôlent les activités d'orpaillage à travers les *tomboloma*.

²⁶ Ils peuvent être considérés comme les figures traditionnelles de l'orpaillage. Aujourd'hui, le développement de l'activité a favorisé l'émergence de plusieurs autres activités et entraîné une certaine spécialisation. On trouve ainsi, à côté des acteurs historiques, les mineurs, les balanciers, les commerçants, les forgerons, les tireuses de cordes, les mécaniciens, les pileuses de minerais, les restauratrices, les gérants de bar, etc.

Les tomboloma

Ils sont chargés d'assurer la police du site. Ils coordonnent l'ensemble des activités à travers principalement trois volets : le prélèvement des taxes sur les exploitants intervenant sur le site, l'application des mesures de sécurité sur le site en prévenant les conflits, les accidents et les vols, l'exercice de la justice en tranchant tous les litiges qui surviennent sur le site.

Pour assurer leur mission, les *tombolama* sont structurés en cinq groupes : le 1^{er} groupe s'occupe du contrôle des aliments vendus sur le site; le 2^e groupe s'occupe de la gestion du marché sur le site; le 3^e groupe assure la garde du site; le 4^e groupe s'occupe de la permanence administrative; et le 5^e groupe suit les mouvements des orpailleurs sur le site²⁷.

Les orpailleurs

Ce sont les exploitants qui demandent auprès des *damantiguis* l'autorisation d'ouvrir ou d'accéder à des sites d'orpaillages. Ils forment des équipes qui travaillent selon une répartition des tâches dans l'exploitation et le traitement des minerais. Si autrefois, l'orpaillage était exercé par les agriculteurs pendant la saison sèche, aujourd'hui, il est devenu une activité à plein temps pour la plupart des orpailleurs. De fait, les villages qui abritent les sites d'orpaillage sont envahis par des exploitants venus d'autres localités du pays et également des pays étrangers. Sur les sites de Namatou et de Balandougou, on dénombre des ressortissants de la Guinée, du Sénégal et du Burkina Faso.

b) Les règles

S'il échappe aux règles du droit positif, l'orpaillage est pratiqué selon des règles qui peuvent varier selon les sites, mais obéissent à des logiques du droit coutumier par leur caractère le plus souvent lié aux croyances traditionnelles. Ces règles établissent des interdits ou des autorisations dont la non-observation par l'orpailleur peut entraîner des sanctions allant de la simple réprimande à l'amende ou même au bannissement du contrevenant. Elles comportent également des mesures d'autorisation²⁸.

Sur le site, les interdits sont principalement le travail durant les journées du lundi et du vendredi, les rapports sexuels, la présence de cordonnier, l'introduction de chien, le travail dans les puits et galeries en cas d'accidents ou de mort dans les galeries, le fait de ramener au village le corps d'un mineur mort dans une galerie. On comprend bien qu'il y a des construits sociaux autour de ces interdits qui peuvent également être fondés sur des considérations pratiques.

En termes d'obligations, tout orpailleur doit contribuer aux dépenses sacrificielles du site, respecter les consignes de la police minière locale, payer le droit coutumier d'accès au site,

²⁷ Entretien avec les tomboloma de Namatou, le 17 juin 2015.

²⁸ Mohamed Keita, Politique et cadre juridique et institutionnel de l'orpaillage au Mali, Communication présentée au Forum national sur l'orpaillage au Mali, Bamako, Septembre 2014.

respecter l'organisation coutumière en place. Tout exploitant est autorisé à choisir librement son équipe et son équipement de travail, de vendre librement l'or qu'il exploite, d'abandonner ou de céder un puits²⁹.

Au titre des droits perçus par les *damantigui*, chaque trou est creusé contre le paiement de la somme de 2000 FCFA (environ 3 euros). Les *tomboloma* peuvent également exiger des orpailleurs le paiement d'un droit d'entrer sur le site qui peut s'élever de 250 FCFA (environ 0,38 centime d'euros) à 500 FCFA (environ 0,75 centime d'euros). Officiellement, ces sommes sont perçues comme frais de participation aux rites de sacrifices destinés à favoriser la production d'or sur le site³⁰.

c) Une activité incontrôlée qui a évolué en marge du droit étatique

Au Mali, l'orpaillage, quoique théoriquement encadré par la législation minière s'est développé en marge de ses dispositions. Si son organisation est régie, comme nous l'avons vu, par les règles traditionnelles, son développement a obéi à la logique du marché au fur et à mesure de l'accroissement du nombre des orpailleurs, dû à la paupérisation des populations.

Les autorités communales, parce qu'elles ne délivrent pas d'autorisation d'exploitation, ne perçoivent pas de taxes de délivrance. Aussi, elles s'organisent pour percevoir des taxes sur l'utilisation des appareils (comme les détecteurs de métaux) et sur les activités commerciales. En raison de la réticence des personnes concernées à payer parfois ces taxes, elles se font aider par les *tomboloma* présents sur le site. Cette situation a engendré une véritable connivence entre les autorités communales et les *tomboloma*, qui est à l'origine de détournement des montants perçus³¹.

La question de l'ouverture des sites d'orpaillage montre à souhait la faiblesse de la capacité de régulation de l'État qui mène finalement une politique de « laisser-faire ». Ainsi, face à la légalité étatique non effective s'oppose une pratique qui repose en partie sur les règles coutumières et sur des ententes bricolées et dont les contenus évoluent en fonction des rapports de force et de l'évolution même de l'économie de l'activité.

Du fait qu'ils se passent de l'autorisation et du contrôle des autorités nationales et des collectivités locales, les orpailleurs ont introduit des équipements et des méthodes de travail qui n'obéissent à aucune règle ou standard établi par ces autorités. De fait, la distinction entre exploitation artisanale simple et exploitation artisanale mécanisée tend à disparaître sur les différents sites. On est ainsi passé de l'utilisation d'instruments rudimentaires à des machines qui

²⁹ Ibid.

³⁰ Entretien avec les orpailleurs du site de Namatou, le 16 juin 2015.

³¹ La situation varie selon les localités. Si les autorités de la commune rurale de Narena affirment qu'elles ont de la peine à percevoir les taxes sur les sites d'orpaillage, celles de Minindian reconnaissent qu'elles arrivent à percevoir entre 300.000 FCFA (458 euros) et 2.000.000 FCFA (3053 euros) sur les différents sites de la commune.

doivent normalement être utilisées par des petites mines. Quant aux produits chimiques comme le mercure ou le cyanure, ils sont utilisés sans aucun contrôle des services compétents de l'État.

Le tableau ci-dessous, tiré d'une communication d'un expert de la question minière au Mali³², illustre bien les changements intervenus dans le sous-secteur de l'orpaillage.

Tableau 1 : Évolution de l'orpaillage au Mali

Caractéristiques	Avant	Maintenant
Acteurs	Majorité : résidents autochtones : adultes, hommes et femmes	Majorités : étrangers, toutes les couches impliquées : hommes, femmes, enfants.
Recherche	Empirique, géobotanique, reconnaissance visuelle des roches, puits tests, sacrifices rituels, etc.	Détecteur de métaux
Extraction du minerai	Pics, marteaux, pioches	Explosifs, marteaux-piqueurs, compresseurs, engins miniers, pelles mécaniques, etc.
Traitement du minerai	Purement naturel avec l'eau et la calasse	Produits chimiques : cyanure, mercure, acide nitrique, zinc, etc.
Transport du minerai	Sacs, calasses	Camions, moto benne, engins miniers

(Source : Seydou Keita, *Aperçu de l'orpaillage au Mali et axes de réflexions pour son encadrement*, Communication présentée au Forum National sur l'orpaillage au Mali, Bamako, 18-20 septembre 2014)

Ce tableau montre bien l'évolution de l'orpaillage au Mali tant en ce qui concerne les acteurs et les méthodes de recherche, qu'en ce qui concerne l'extraction, le traitement et le transport du minerai. Il révèle que si les méthodes de travail et les équipements se sont améliorés avec

³² Les titres des colonnes sont légèrement modifiés.

l'utilisation des détecteurs de métaux et des machines plus sophistiquées, le travail des enfants et le recours aux produits chimiques dangereux pour les personnes et l'environnement sont autant de pratiques illégales qui prouvent que l'activité est menée sans contrôle des autorités. Même dans les cas où des machines ont réduit la pénibilité du travail des orpailleurs, c'est souvent dans des types d'exploitations dont l'ouverture et l'exercice n'ont pas respecté les règles prescrites par le code minier.

Ayant compris qu'il ne peut réguler l'activité avec des règles contraignantes, l'État a décidé, à travers la Direction Nationale de la Géologie et des Mines (DNGM), d'accompagner les orpailleurs, soit pour les équiper, soit pour les organiser, ou encore pour leur permettre de diversifier les activités génératrices de revenus. Ce service a réalisé un certain nombre de projets en direction des orpailleurs. Il s'agit du Projet d'Assistance Technique au Secteur Minier (PATSM) dont un des volets consistait à apporter un appui aux petits exploitants miniers. Il a ainsi organisé en 1998 des sessions de formation pour les exploitants miniers de Kéniéba et de Kangaba³³. À travers le projet Promotion de l'Artisanat Minier et Protection de l'Environnement (PAMPE) lancé en 1997, la DNGM avait parmi ses objectifs de promouvoir le développement de l'orpaillage et de la petite mine, à travers l'encadrement et l'organisation des artisans miniers³⁴. Un autre projet de la DNGM, Assistance Technique à l'Orpaillage, Promotion de la femme Rurale et des Exploitations de substances minérales à petite échelle (ATOPFER), s'inscrivait dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté en zones minières. Sa stratégie d'intervention consistait à apporter une assistance technique à l'orpaillage, alléger la pénibilité du travail des femmes, ainsi que d'augmenter et diversifier leurs sources de revenus³⁵.

³³ Seydou Keita, Etude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petite échelle au Mali, IIED 2001, p. 24.

³⁴ Ibid.

³⁵ Emmanuel Thera, op. cit.

Accès à l'or, accès aux autres ressources : l'exploitation aurifère et la gestion durable des ressources naturelles

L'exploitation minière et les droits fonciers

Il est intéressant dans une démarche comparative de montrer la situation dans le cas de l'exploitation minière industrielle et dans celui de l'exploitation artisanale.

a) Dans le cas de l'exploitation minière industrielle

En raison de l'importance prise par l'or dans l'économie nationale du Mali, les autorités ont adopté des règles qui tendent à affirmer sa suprématie sur les autres ressources naturelles, notamment foncières et forestières. En effet, le code minier, dans un premier temps, donne l'impression de protéger les droits des propriétaires fonciers en disposant que nul droit de recherche et d'exploitation auquel donne droit un titre minier ne peut être exercé sans leur consentement³⁶. Dans le même temps, le code minier prévoit la possibilité pour le détenteur d'un titre minier d'invoquer l'intérêt général pour exploiter les immeubles nécessaires aux travaux et installations de son projet. Dans ce cas, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être prononcée pour permettre la réalisation des activités du projet³⁷. La même procédure peut concerner les canalisations et installations destinées au transport et au stockage des produits de l'exploitation, de ceux nécessaires aux aménagements et installations des cités du personnel et des usines, ainsi qu'aux centrales, postes et lignes électriques.

Mieux, le code minier prévoit que si le propriétaire foncier ne donne pas son consentement, il peut se voir imposer l'obligation de laisser effectuer les travaux sur sa propriété, sans possibilité de les entraver, contre une adéquate et préalable indemnisation.

b) Dans le cas de l'orpaillage

Autrefois, l'orpaillage était pratiqué sur des portions de terre bien délimitées qui se trouvaient en dehors des terres de culture³⁸. Elle était d'ailleurs pratiquée pendant la saison sèche après les cultures hivernales. Actuellement, la pratique de l'orpaillage pendant toutes les périodes de l'année constitue une véritable menace pour les terres de culture. Cette menace est aggravée par la *cohabitation-concurrence* entre l'orpaillage et l'exploitation industrielle³⁹.

Même si les habitants des villages enquêtés ne le reconnaissent pas, l'orpaillage exerce une véritable pression aujourd'hui sur les terres de cultures, à cause du gain rapide qu'il procure et du

³⁶ Art. 73 al 1^{er} du Code minier.

³⁷ Art. 73 al 2 du code minier.

³⁸ Entretien avec les autorités des villages de Narena et de Minidian, les 16 et 17 juin 2015.

³⁹ Voir infra section 3.2.

fait que les familles manquent désormais de bras pour cultiver la terre. Les familles détentrices de terres sur lesquelles l'orpaillage est pratiqué affirment qu'il ne concerne que les terres non propices à l'agriculture. Elles admettent cependant qu'avec leur accord, l'orpaillage peut être pratiqué sur les terres de culture.

Le problème est aggravé par le fait que la dévolution des domaines aux collectivités territoriales n'a pas été rendue effective malgré l'adoption de la loi relative au domaine des collectivités territoriales⁴⁰. En l'absence de capacités juridiques, financières et techniques d'intervention des collectivités territoriales, la gestion des terroirs villageois relève, comme nous l'avons vu, des autorités villageoises, des détenteurs coutumiers de terres, ainsi que des organisations d'exploitants.

Dans les villages où les enquêtes ont été réalisées, les autorités traditionnelles et les détenteurs coutumiers affirment qu'il n'y a pas de litiges fonciers nés de l'orpaillage. À Minidian, par exemple, on affirme que les limites des terres sont connues et les propriétaires également. Les entretiens auprès du bureau du Préfet ont montré qu'il y a des litiges à l'intérieur de certains villages. Il existe également des litiges fonciers liés à l'orpaillage entre des villages du cercle de Kangaba et entre des villages frontaliers maliens et guinéens. Concernant ce dernier cas de figure, on rappellera l'affrontement entre orpailleurs maliens et guinéens qui se sont déroulés, le 25 février 2015, sur le site de Sananfara, un village de la commune rurale de Nougua dans le cercle de Kangaba. L'incident, qui a fait 3 morts et de nombreux blessés, a éclaté à la suite de la découverte d'un gisement d'or dans le village de Sananfara. En juin 2015, des gendarmes maliens qui ont été postés sur le site de Sananfara pour le sécuriser ont été attaqués par des chasseurs guinéens. Les affrontements ont fait 9 morts parmi les chasseurs guinéens et 11 blessés parmi les gendarmes maliens⁴¹.

L'orpaillage au Mali : une perspective de développement sous une rude contrainte

Quoique l'orpaillage soit présenté comme offrant des opportunités de développement pour les zones minières, certaines mesures des autorités responsables des mines font dire à des représentants des opérateurs miniers que la politique réelle de l'État consiste à réduire les superficies sur lesquelles l'exploitation artisanale est pratiquée⁴².

En tout état de cause, les exploitants artisanaux doivent faire face à des contraintes et à des griefs qui suscitent des interrogations et également des réflexions sur l'avenir de l'activité.

⁴⁰ Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principe de constitution et gestion du domaine des collectivités territoriales.

⁴¹ Information publiée le 8 juin 2015 sur le site news.abamako.com.

⁴² On évoque ainsi, comme preuve le fait que l'État qui a attribué à l'African Group Gold un périmètre d'environ 8.000 km² pour des recherches minières à Kôbadani, dans le cercle de Kangaba, a créé pour 4 communes du cercle de Kéniéba des couloirs d'orpaillage d'une superficie totale de 52 km² (entretien à la Chambre des Mines du Mali, le 6 juin).

a) La difficile cohabitation entre orpaillage et mines industrielles

La problématique de la cohabitation entre l'orpaillage et l'exploitation minière industrielle est posée aujourd'hui avec une acuité qui préoccupe l'ensemble des acteurs du secteur minier au Mali.

Si l'orpaillage est une activité multiséculaire qui touche plusieurs localités des régions de Kayes, Koulikoro et Sikasso, la hausse du prix de l'or et la place que cette substance minérale a prise dans l'économie nationale ont été à l'origine du développement de l'exploitation industrielle. De fait, il existe aujourd'hui une véritable ruée vers les zones aurifères du pays. Du coup, le nombre de permis de recherche a considérablement augmenté relativement à tous les types de substances. Ainsi, en 2013, on comptait trois cent soixante-quinze (375) titres de recherche en cours de validité, cent une (101) autorisations d'exploration, dix-neuf (19) permis d'exploitation, vingt-et-une (21) autorisations d'exploitation, cinquante-et-une (51) autorisations d'exploitation de carrières⁴³. En 2013, parmi l'ensemble des permis de recherche délivrés, 343 concernait l'or⁴⁴.

Comme indiqué plus haut, les dispositions du Code minier, au lieu de trancher le problème de la cohabitation entre l'orpaillage et l'exploitation industrielle, sont plutôt porteuses de germes de conflits entre les deux types d'exploitation. Dans le code minier de 1999, aucun titre minier ne pouvait être délivré sur un couloir d'orpaillage, sauf celui dont la demande était faite à travers les collectivités territoriales⁴⁵. Selon le même texte, l'orpaillage était toléré sur les périmètres des titres miniers avec un accord préalable écrit des titulaires de ces titres⁴⁶. Le Code de 2012, tout en maintenant la dernière disposition évoquée, stipule désormais qu'un titre peut être octroyé sur les couloirs d'orpaillage par l'administration chargée des mines avec l'autorisation expresse des autorités des collectivités territoriales. Dans ce cas, l'administration mettra à la disposition de la population un autre couloir dans la limite des superficies disponibles⁴⁷.

Sur le terrain, on assiste dans beaucoup de localités à de nombreux conflits entre les orpailleurs et les détenteurs de titres miniers. Les orpailleurs estiment même qu'ils subissent des abus de la part des détenteurs de titres miniers qui, selon eux, attendent qu'ils découvrent des gisements pour les chasser et faire valoir leurs titres. Quant aux autorités villageoises, elles estiment que l'augmentation du nombre de titres miniers délivrés sur leurs terres montre le peu de cas que l'État fait de leurs droits coutumiers. Elles pensent que l'État devrait au moins les informer au

⁴³ Ministère de l'Économie et des Finances, Revue 2013 du CSCR 2012-2017, p. 26.

⁴⁴ ITIE et Moore Stephens, République du Mali. Initiative pour la transparence dans les industries extractives. ITIE-Mali. Rapport ITIE pour l'année 2013. Décembre 2015, p. 24..

⁴⁵ Art. 57 in fine de l'Ordonnance n°99-032/P-RM du 19 août 1999 portant code minier en République du Mali.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Art. 51 de la loi n° 2012-015 du 27 février 2012 portant code minier.

préalable avant de délivrer des titres. Les détenteurs de titres, en revanche, dénoncent « l’envahissement » de leurs périmètres par les orpailleurs qui ne respectent aucune règle.

Dans le cercle de Kangaba, des conflits ont éclaté entre des sociétés minières et des orpailleurs. Le cas le plus emblématique de ces dernières années est celui du village de Kobadani. Dans ce village, au mois de juillet 2012, un violent conflit a opposé la société minière African Gold Group Mali Sarl (AGG) aux habitants et à des orpailleurs. À l’origine du conflit, il y avait la contestation par les habitants de Kobadani et les orpailleurs du titre minier délivré par l’État à la société AGG. Les forces de l’ordre envoyées sur le site à la demande de la société minière ont entrepris de chasser les quelque 20.000 orpailleurs qui s’y trouvaient⁴⁸. La tension est restée longtemps vive dans la zone et des affrontements ont eu lieu encore en août 2013, occasionnant la mort d’une vieille dame⁴⁹. Suite à ces incidents, il y a eu des mesures de fermeture temporaire de ce site et d’un autre, Foroko, confronté au même problème.

En réalité, l’activité d’orpaillage devenait de plus en plus incontrôlable et les conflits entre les détenteurs de titres miniers et les orpailleurs risquaient de s’amplifier et de s’étendre à d’autres localités, en raison notamment de la ruée vers les zones réputées pour leurs richesses en gisements aurifères. En effet, les différents sites étaient désormais pris d’assaut par des personnes venues d’autres localités du Mali et des pays voisins comme la Guinée, le Burkina Faso, la Côte d’Ivoire, le Sénégal.

C’est dans ce contexte que les autorités maliennes ont pris un arrêté interministériel pour interdire l’orpaillage pendant la période d’hivernage⁵⁰. La période d’interdiction court du 15 mai au 30 octobre 2014 de chaque année. Pour certaines personnes, l’arrêté vise à répondre à une mesure similaire prise dans des pays voisins dont les ressortissants accourent au Mali pendant la période d’interdiction de l’exploitation dans leurs pays. Pour d’autres, il vise à permettre aux populations des zones rurales de pratiquer les activités économiques habituelles, notamment l’agriculture pour laquelle il manque de plus en plus de bras valides. Cependant, cette mesure a du mal à être respectée par les orpailleurs qui continuent à exercer leur activité pendant la période d’interdiction⁵¹.

b) Les impacts de l’orpaillage sur les ressources naturelles

L’une des questions qui soulèvent le plus d’inquiétude à propos de l’orpaillage est son impact sur l’environnement, et donc sur les autres ressources naturelles.

⁴⁸ L’Indépendant du 13 août 2012.

⁴⁹ L’Indicateur du Renouveau du 27 août 2013.

⁵⁰ Arrêté interministériel n° 2014-1663/MM-MIS- MEEA-MDV du 6 Juin 2014 portant interdiction de l’activité d’orpaillage pendant la période d’hivernage au Mali (15 Mai à 30 Octobre).

⁵¹ Tony Camara, Mali : interdiction de l’orpaillage : « la mesure impopulaire du gouvernement crée la révolte, in Le Reporter, 29 juin 2016.

Du point de vue du droit, l'activité, devrait être encadrée par les dispositions juridiques relatives au contrôle des pollutions et des nuisances. En effet, la loi relative au contrôle des pollutions et nuisance stipule que « sont obligatoirement soumis à l'audit d'environnement tout travail, tout aménagement et tout ouvrage industriel, agricole, minier, artisanal, commercial ou de transport dont l'activité peut être source de pollution, de nuisance ou de dégradation de l'environnement »⁵². Une autre disposition de ladite loi soumet au contrôle des ministres chargés de l'environnement et de la santé les substances chimiques susceptibles de présenter un danger pour l'homme et son environnement⁵³.

Aucune de ces dispositions n'est en réalité appliquée dans l'activité d'orpaillage qui demeure hors de contrôle des services chargés du suivi environnemental, sauf à constater les agressions causées à l'environnement. Aujourd'hui, il est unanimement établi que l'orpaillage est à l'origine d'impacts qui menacent les autres ressources.

Impact sur les ressources forestières

L'activité d'orpaillage occasionne des coupes d'arbres pour de nombreuses utilisations. Les arbres coupés servent à la fabrication de huttes faites de branchages et de pailles qui servent d'abris aux divers acteurs intervenant dans l'activité. De fait, ce sont de véritables villages spontanés qui naissent sur les sites d'orpaillage. Le bois devient alors le principal instrument de chauffe. Les troncs d'arbres servent également de support pour accéder aux trous et galeries et ramener à la surface le minerai extrait.

Au regard de tout cela, l'orpaillage contribue au déboisement et à la déforestation des zones d'exploitation. Il y a donc un rétrécissement des ressources forestières. Dans les communes de Narena et de Nimidian, les autorités ont affirmé avoir mis en place des programmes de reboisement des anciens sites d'orpaillage avec l'appui du service des eaux et forêts. Mais ces programmes n'ont pas connu d'application.

Impact sur le sol

Selon les spécialistes, les nombreux puits creusés et abandonnés soumettent le sol au ravinement et à des processus d'érosion intensive, aboutissant à une destruction totale du sol superficiel. Ce déséquilibre peut provoquer un alluvionnement excessif des vallées et leur asphyxie plus ou moins profonde⁵⁴.

Impact sur les ressources en eau

Les produits chimiques (mercure et cyanure) utilisés au cours des opérations d'amalgamation du concentré d'or dans le sol, lorsqu'ils sont lessivés par les eaux de pluie, occasionnent la

⁵² Art. 5 de la loi n°01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances.

⁵³ Art. 33 de la loi n°01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances

⁵⁴ Cf. Communication de Mohamed El Bechir Simpara, « Impact de l'orpaillage sur l'environnement et le développement durable », au Forum national sur l'orpaillage, Bamako 18-20 septembre 2014.

dispersion de métaux lourds dans les eaux de fleuves, rivières ou lacs. Elles peuvent également contaminer les eaux souterraines par infiltration.

La situation est aggravée par l'accroissement de l'exploitation par dragage. La ville de Bamako n'est plus épargnée par ce phénomène, car ce type d'exploitation est pratiqué dans le lit du fleuve Niger dans des faubourgs situés à une trentaine de kilomètres de la capitale.

Impact sur les ressources animales

À la Direction Nationale de l'Assainissement, du Contrôle de la Pollution et des Nuisances (DNACPN), on déplore le mauvais impact de l'orpaillage sur certaines réserves fauniques qui disparaissent du fait de la présence de nombreuses personnes et des activités menées. On pense que les bruits engendrés par les activités d'orpaillage perturbent l'habitat naturel de la faune sauvage. Celle-ci fuit alors vers d'autres localités, plus généralement vers les pays frontaliers, à la recherche d'endroits plus propices à leur vie et à leur reproduction.

En ce qui concerne les espèces aquatiques, elles sont agressées par l'exploitation par le dragage qui est à la source de l'empoisonnement et de la destruction des nids des poissons et d'autres espèces⁵⁵.

c) Le Forum national sur l'orpaillage et le pari sur la modernisation de l'activité

Le Forum national sur l'orpaillage, tenu du 18 au 20 septembre 2014 a fait suite à un certain nombre de constats qui ont constitué de véritables signaux d'alarme pour les autorités chargées de la gestion du sous-secteur.

En termes d'acteurs, les dernières années ont été marquées par un afflux massif de personnes dans les zones d'orpaillage. Il s'en est suivi un accroissement considérable des populations de certaines zones qui sont passées d'une centaine de personnes à des milliers. Ces populations sont désormais fortement hétérogènes du fait des origines des nouveaux arrivants, comme c'est le cas sur les sites de Naréna et de Minidian.

Sur le plan environnemental, les impacts de l'orpaillage sur l'écosystème sont tels que l'on craint désormais une dégradation irréversible des différentes ressources et du cadre de l'habitat des populations.

Sur le plan juridique, les activités d'orpaillage sont exercées dans un cadre quasi illégal du point de vue du code minier. Aucune de ses étapes (autorisation, exploitation, traitement, vente des produits) n'est contrôlée par une autorité de l'État ou des collectivités territoriales.

Les taxes que l'activité d'orpaillage doit apporter au budget des collectivités⁵⁶ ne sont collectées que grâce à la bonne volonté des *tomboloma*. Ce qui est à l'origine de trafics d'influence et de

⁵⁵ Entretien à la DNACPN, le 30 juin 2015

⁵⁶ Notamment sur les engins, et les différentes activités commerciales.

détournements. Quant à l'État, son budget ne bénéficie d'aucun apport de l'orpaillage qui est simplement considéré comme « une soupe de sécurité économique », dans la mesure où il absorbe un nombre considérable de personnes en quête de travail. D'ailleurs, sa part de production annuelle dans le secteur aurifère fait l'objet de chiffres controversés selon les sources (3 tonnes, 4 tonnes, 8 tonnes et même 20 tonnes).

Au regard de ces constats alarmants, le Forum qui a regroupé l'ensemble des acteurs du secteur minier⁵⁷ a fait des recommandations en rapport avec les trois thèmes débattus au cours de la rencontre.

Concernant le premier thème relatif aux instruments juridiques et institutionnels de l'orpaillage, les recommandations qui retiennent l'attention portaient sur les procédures d'attribution et de gestion des titres miniers, en collaboration avec les collectivités territoriales, la création des couloirs d'orpaillage et le respect des dispositions juridiques relatives à l'attribution des couloirs et aux autorisations d'exploitation. Pour le deuxième thème portant sur l'encadrement, la promotion et l'organisation de l'orpaillage, le Forum a fait des recommandations en vue de favoriser la création de groupements associatifs et/ou de coopératives d'orpailleurs pour bénéficier d'appuis techniques et financiers, l'interdiction du travail des enfants, de l'utilisation de produits chimiques dangereux. Pour les aspects liés à la sécurité et au développement des communautés locales, les principales recommandations ont porté sur le renforcement du contrôle des flux migratoires sur les sites d'orpaillage, une grande collaboration entre les forces de l'ordre, les orpailleurs et les populations locales pour la gestion de la sécurité, l'amélioration de la gouvernance des revenus générés par l'activité d'orpaillage.

D'autres recommandations importantes ont été faites à la suite d'un panel qui a été organisé au cours du Forum. Il s'agit principalement de la fiscalisation de l'activité d'orpaillage au profit des collectivités territoriales et de l'État et l'incitation à la création de comptoirs d'achats sur les sites d'orpaillage.

D'une manière générale, les recommandations reflétaient les préoccupations liées à l'activité d'orpaillage. Or, les problèmes, au-delà du pluralisme juridique ambiant et de la faible capacité de régulation de l'État, sont aussi liés au manque de volonté de résoudre les problèmes au moment où ils se posent. La stratégie du « laisser-faire en attendant » qui semble caractériser la gestion de certaines questions conflictuelles au Mali aboutit à des situations de pourrissement qui hypothèquent la résolution des problèmes. Ceci fragilise d'autant les collectivités territoriales que le processus de décentralisation « inachevé » ne leur donne aucun moyen d'action sur la gestion des activités d'orpaillage qui s'exercent sur leur territoire.

⁵⁷ Il y avait les représentants des autorités centrales et déconcentrées, les élus, les services techniques, les représentants des orpailleurs des zones minières de Kayes, de Koulikoro et de Sikasso, les bailleurs de fonds, la société civile, les groupements associatifs, les sociétés minières.

Conclusion

La question de l'orpaillage, pour être mieux appréhendée, doit être située dans un débat général sur la territorialité et les ressources naturelles. Il s'agit ainsi de l'analyser en rapport avec le contexte national et local en ne perdant pas de vue les problèmes liés à l'accès et à la gestion des ressources naturelles.

Les zones rurales maliennes se caractérisent de plus en plus par une grande précarité économique. Cette situation a été aggravée par la crise consécutive au coup d'État de 2012 et à l'occupation des régions septentrionales du pays. Dans ce contexte, l'orpaillage est apparu comme l'activité à même de résorber la grande masse de personnes en quête d'emploi. Dans une certaine mesure, elle apporte une contribution positive aux économies des pays et au renforcement des moyens de subsistance ruraux⁵⁸, permettant ainsi à beaucoup de personnes de gagner leur vie⁵⁹. Cependant, l'activité, mal structurée et mal encadrée, est pratiquée en méconnaissance des dispositions de la législation minière. Les règles traditionnelles qui l'encadrent ne régulent que les relations avec les détenteurs des terres et ne peuvent pas prendre en charge les autres aspects de l'activité (exploitation, traitement et vente).

Sur le plan environnemental, les impacts de l'orpaillage sont unanimement dénoncés, en raison des dangers qu'il fait peser sur les écosystèmes par la déforestation, l'agression du sol et l'utilisation de produits chimiques.

Concernant l'apport de l'orpaillage à l'économie, il est difficilement évaluable, car les différentes étapes de son exercice échappent à tout contrôle. En tout les cas, son apport au budget d'État est quasiment nul et très faible pour ceux des collectivités territoriales. Selon le rapport ITIE pour 2013, « les services techniques compétents ne disposent d'aucune statistique fiable sur la production aurifère générale par l'orpaillage, encore moins les apports financiers injectés par la filière, en termes de soutien à l'économie locale, régionale ou nationale ».

Son impact sur la cohésion sociale est tout aussi négatif en raison de la promiscuité engendrée par la forte concentration humaine qui crée des problèmes de consommation de drogue, de prostitution et même de banditisme. En plus, il est en train d'impacter négativement sur l'agriculture du fait de l'abandon de cette activité par beaucoup de jeunes.

En définitive, les règles d'exploitation locales faites de normes traditionnelles et d'arrangements entre acteurs ne sont pas de nature à favoriser une gestion et une exploitation rationnelles des ressources naturelles. Il était donc devenu nécessaire de mener des réflexions pour explorer les pistes pouvant permettre de mieux organiser le sous-secteur pour qu'il procure des revenus aux exploitants et à l'État tout en contribuant à la gestion durable des ressources naturelles.

⁵⁸ Commission Economique pour l'Afrique-Union Africaine, Les ressources minérales et le développement de l'Afrique, Rapport du Groupe d'étude international sur les régimes miniers en Afrique, 2011, p. 73.

⁵⁹ Rani Parker et Fred Wood, Trésor caché ? À la recherche des revenus de l'exploitation aurifère du Mali, Oxfam America, 2006, p. 23.

Le Forum national sur l'orpaillage, organisé en septembre 2014, est apparu comme un moment important de la recherche de solutions aux problèmes liés à l'orpaillage. Le fait que les autorités aient aussitôt après engagé des mesures pour la détermination des couloirs d'orpaillage montre qu'il y avait véritablement péril en la demeure. Dans le même temps, le non-respect des dispositions de l'arrêté interministériel interdisant l'activité d'orpaillage pendant la période d'hivernage est révélateur des défis liés à l'encadrement du sous-secteur.

Les recommandations pour une plus grande formalisation de l'activité à travers l'organisation des exploitants dans des associations ou des coopératives ne pourront produire des effets que si l'État met en place des mesures destinées à renforcer les services techniques chargés de gérer les différents aspects de l'exploitation artisanale, ainsi que les collectivités pour que celles-ci puissent exercer leurs compétences légales dans un objectif de promotion du développement local.

Plus largement, la politique sur l'exploitation artisanale doit être intégrée à une politique minière nationale fondée sur une vision à long terme en rupture avec une démarche d'ajustement structurel consistant à fournir des recettes fiscales et d'exportation nécessaires, quand il faut une véritable stratégie de mise en valeur dans une perspective de développement⁶⁰.

⁶⁰ Claire Mainguy, « Investissements étrangers et développement : le cas du secteur de l'or au Mali », in Mondes en Développement Vol.41-2013/2-n°162, p. 99

Références

Blokland A., « La gestion des terroirs au Mali. Analyse des contraintes et des acquis dans les projets d'assistance technique néerlandais », in Les Cahiers de la Recherche Développement, n° 26, juin 1990.

Camara T., Mali : interdiction de l'orpaillage : « la mesure impopulaire du gouvernement crée la révolte », in Le Reporter, 29 juin 2016.

Commission Economique pour l'Afrique-Union Africaine, Les ressources minérales et le développement de l'Afrique, Rapport du Groupe d'étude international sur les régimes miniers en Afrique, 2011.

Djiré M. et Dicko A. K., Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation, Karthala, Paris, 2007.

Djiré M et Keita A. Régionalisation au Mali. Regards croisés, Bamako, Editions Tombouctou, 2015.

ITIE et Moore Stephens, République du Mali. Initiative pour la transparence dans les industries extractives. ITIE-Mali. Rapport ITIE pour l'année 2013. Décembre 20

Keita M., Politique et cadre juridique et institutionnel de l'orpaillage au Mali, Communication présentée au Forum national sur l'orpaillage au Mali, Bamako, Septembre 2014.

Keita S., Etude sur les mines artisanales et les exploitations minières à petite échelle au Mali, IIED 2001.

Mainguy C., « Investissements étrangers et développement : le cas du secteur de l'or au Mali », in Mondes en Développement Vol.41-2013/2-n°162, pp. 87-102.

Ministère de l'Economie et des Finances, Revue 2013 du CSCR 2012-2017.

Parker R. et Wood F., Trésor caché ? À la recherche des revenus de l'exploitation aurifère du Mali, Oxfam America, 2006.

Simpara M.E.B., « Impact de l'orpaillage sur l'environnement et le développement durable », Communication présentée au Forum national sur l'orpaillage, Bamako 18-20 septembre 2014.

Thera E., « Actions de la DNGM pour l'organisation et l'encadrement de l'orpaillage », communication présentée au Forum national sur l'orpaillage, Bamako 18-20 septembre 2014.

CIRDIS

**Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international
et société**

UQÀM

**Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international et société**

Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada, H3C 3P8

www.cirdis.uqam.ca
cirdis@uqam.ca

Collection Recherche i no 2017-01