

L'appropriation des savoirs : acteurs, enjeux, territoires, processus.

Appropriation du registre langagier de la Banque mondiale par les acteurs du développement local. Le cas d'une négociation en Côte d'Ivoire entre entreprise minière, villageois et représentants de l'état »

Dominique Couret, Géographe de l'Institut de Recherche pour le Développement, UMR CESSMA (IRD, Paris Diderot, INALCO). Ousmane Dembélé, Géographe de l'Institut de Géographie Tropicale, UFR SHS de l'Université Felix Houphouët-Boigny (Abidjan, Côte d'Ivoire)

“Monsieur ; vous dites que c'est le gouvernement de Côte d'Ivoire qui vous a donné l'autorisation de venir extraire des minerais ici. Vous dites que cette exploitation d'or se fait pour le développement de la Côte d'Ivoire. Mais moi je vous dis que ici c'est mon village, vous êtes venu détruire ma plantation pour faire votre business. Vous n'en n'avez pas le droit. Les droits de l'homme interdisent cela. La Banque mondiale dit qu'il ne faut pas toucher aux biens des populations, leur causer du tort. C'est sur mon corps que vos machines passeront avant d'accéder à ma plantation qui nourrit depuis des années toute ma famille “-“ Mais Monsieur nous ne sommes pas venus détruire votre plantation “.

Ces propos sont ceux échangés entre un notable villageois et le cadre d'une société minière, à l'occasion d'une des réunions imposées par la procédure de compensation dans le cadre de la mise en exploitation d'un site aurifère dans la région de Divo. Ils illustrent l'ouverture en Côte d'Ivoire, au cours des années 2000, d'une perspective de rapports extrêmement tendus entre les compagnies d'extraction minière et les populations quand leur terroir et espace de vie se trouvent sous l'emprise des périmètres concédés par l'Etat et des sites choisis pour l'installation de la carrière industrielle. Alors commence une longue interlocution entre porteurs du projet d'exploitation et populations locales sensées pouvoir bénéficier de compensation mais qui se sentent avant tout dépossédées de leur sol, lieux et place par des sociétés internationales et des investisseurs étrangers devenus les partenaires de l'Etat ivoirien dans le cadre de son Plan de Développement National 2012-2015. Cette situation se banalise un peu partout en Côte d'Ivoire : sur les gisements de manganèse de la région de Lauzoua, sur les sites aurifères de la région de Divo ou de Tongon. L'ouverture des sites miniers est profitable aux entreprises privées étrangères et à l'Etat ivoirien qui récupère des dividendes d'actionnaire (entre 10 et 15 %) dans le montage en partenariat public-privé des exploitations locales et y gagne en crédit international avec l'augmentation de PIB national. Par contre les risques sont forts de porter atteinte aux milieux tels que les exploitent et en vivent les populations locales. De fait ici telle société minière pour accéder au gisement, est amenée à détruire 2 000 ha de plantations et de forêts, rase un village entier, pollue un cours d'eau. Là tel projet d'autoroute ou telle opération immobilière, emporte 5 000 logements et commerces, déguerpis 100 000 personnes. Ces cas avérés de mises en péril et de conflits d'intérêt autour de l'usage du sol et de l'accès aux ressources se sont multipliés en Côte d'Ivoire comme ailleurs durant les années 2000.

Depuis les années 1970 l'une des préoccupations de la Banque mondiale est d'évaluer et gérer les impacts environnementaux et sociaux des projets qu'elle finance. En 1984 elle adopte ainsi une Directive dite du *Manuel opérationnel sur les aspects environnementaux* à appliquer à toutes les politiques et procédures des projets et actions où elle se trouvait impliquée. Le terme « *environnement* » s'y trouve interprété au sens large et comprend alors *“le milieu naturel, les dimensions sociales, ainsi que le bien être des générations actuelles et futures”*¹. A partir de 1987 les directives opérationnelles ont progressivement remplacé cette première directive, elles-mêmes transformées en Politiques opérationnelles et Procédures de la Banque, ensuite regroupées en dix politiques opérationnelles pour en faire des Politiques de sauvegarde bien déterminées – six sur l'environnement, deux sur les aspects sociaux². Suite au travail du Groupe Indépendant d'Evaluation

¹ p.3 *Politiques de sauvegarde de la Banque Mondiale. Projet d'examen et de mise à jour, Document de cadrage*, 10 octobre 2012, traduction en français du texte original officiel en anglais.

² OP 4.01 Evaluation environnementale ; OP 4.04 Habitats naturels ; OP 4.09 Lutte antiparasitaire ; OP 4.10 Populations autochtones ; OP 4.11 Patrimoine physique et culturel ; OP 4.12 Réinstallation forcée ; OP 4.36 Forêts ; OP 4.37 Sécurité des barrages ; OP 7.50 Projets sur les voies navigables internationales ; OP 7.60

(IEG) de la Banque mondiale, l'efficacité de ces politiques a été reconnue³. Cela a conduit le groupe des six institutions composant la Banque mondiale à imposer dès les années 90 sa politique d'évaluation environnementale de la sauvegarde des intérêts territoriaux des pays et des populations qu'ils abritent, comme principe normatif international. Cette norme s'est imposée comme préalable à pour les opérations, les financements et les instruments de développement dans lesquels ce groupe, ou toute institution associée, telles que la Banque Africaine de Développement, se trouvaient un tant soit peu impliquées. La procédure opérationnelle correspondante dite de "directive *environnementale*" est une démarche obligatoire depuis 1996 pour tous les projets de développement financés par la Banque mondiale mais dont l'utilisation a largement dépassé le cadre premier. Notamment elle s'impose dans tous les textes réglementaires et codes d'un pays à partir du moment où celui-ci a contracté des prêts auprès de la Banque et du FMI : "*la Banque a à cœur de travailler avec ses emprunteurs, ses partenaires de la communauté du développement, les institutions sœurs, les professionnels et les populations de promouvoir un développement durable au plan environnemental et social, en tant que bien public mondial*"⁴. La principale obligation résultante est la prise en charge de l'intégrité des frais lorsque la Procédure et Politique de la Banque, PO/BP 4.12 *Réinstallation involontaire ou forcée des personnes* s'impose.

Ainsi en Côte d'Ivoire, ce cadre normatif et réglementaire élaboré par la Banque mondiale s'impose à tous les acteurs du développement, des gouvernements territoriaux aux entreprises privées, et de fait dans tous les projets développement locaux et infranationaux pour peu que l'un des initiateurs du projet, entreprise ou gouvernement, soit dépendant d'un financement supervisés par la Banque. L'injonction est impérieuse et lourde puisqu'il s'agit rien moins que de : veiller à éviter ou réduire au maximum les déplacements involontaires ; élaborer un plan de réinstallation en concevant l'opération de déplacement comme un programme de développement ; fournir terre, hébergement, infrastructure et autres compensations à la population touchée, l'absence de titre légal sur les terres ne constituant pas une barrière à la compensation. Par contre à l'inverse une fois appliquée la procédure et réalisée l'opération, l'accès au sol et au sous-sol est acquis à l'entreprise qui a financé la réinstallation et les montants compensatoires. Les populations concernées n'ont plus aucun recours sinon de porter l'affaire devant la justice de leur pays.

Les activités développées par les acteurs privés dans le domaine de l'exploitation minière industrielle se trouvent particulièrement soumis à l'application de cette directive environnementale. Elle est intégrée dans le code minier ivoirien⁵ qui sert de référence pour obtenir le droit d'exploitation auprès d'un gouvernement. L'entreprise a obligation de suivre une démarche responsable, c'est-à-dire répondant aux normes croisées de Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE) issue de la Directive Equateur et de l'Etude d'Impact Environnementale et Sociale (EIES) s'inscrivant dans les objectifs de Développement Durable et la Directive environnementale de la Banque mondiale. Enfin l'Etat ivoirien est lui-même astreint à s'inscrire dans les normes de l'Initiative pour la Transparence dans l'industrie Extractive que les bailleurs de fond internationaux participant au financement de son Plan de Développement National ont signée. Une procédure de consultations sociales, collecte d'information et négociations obligatoires à la charge de la société minière, accompagne maintenant le processus de mise en exploitation industrielle de tout gisement. Les procès verbaux des réunions et l'évaluation positive de l'Etude d'Impact Environnementale et Sociale sont alors les gages demandés à l'entreprise concessionnaire comme preuve d'un déroulement en toute bonne gouvernance du programme de développement. Ces preuves sont essentielles aux sociétés minières internationales pour pouvoir afficher et conserver leur label d'entreprise propre. L'Etat ivoirien est lui aussi impliqué dans la mesure où il est actionnaire de société filiale ivoirienne créée et qu'il reçoit

Projets sur les territoires contestés. p.4 *Politiques de sauvegarde de la Banque Mondiale. Projet d'examen et de mise à jour, Document de cadrage*, 10 octobre 2012, traduction en français du texte original officiel en anglais

³ Conseil des Administrateurs de la Banque de juillet 2010

⁴ p.5 *Politiques de sauvegarde de la Banque Mondiale. Projet d'examen et de mise à jour, Document de cadrage*, 10 octobre 2012, traduction en français du texte original officiel en anglais

⁵ Loi N° 2014-138 du 24 mars 2014 portant code minier

entre 12 et 15% des bénéfices réalisés. C'est pourquoi le préfet ou le sous-préfet sont présents. Sans être les responsables de la procédure ils participent comme représentants de l'Etat et interviennent en médiation entre l'entreprise minière qu'ils soutiennent et les populations dont l'Etat ivoirien a la charge de défendre le bien commun national et le respect de leur droit de citoyens.

Ces consultations fonctionnent comme des moments de restitution des rapports de force et de domination en place mais aussi des révélateurs de l'adaptation des acteurs locaux et leur apprentissage du nouveau projet de développement ivoirien... et peut-être devrait-on plutôt dire : révélateur de l'adaptation obligée du projet de développement de l'Etat à la situation locale suite à la négociation entre paysans et cadres de la société minière. Les mots échangés et articulés entre les deux parties prenantes impliquées sont archivés sous la forme de documents de diagnostic et de projet signés ou de Procès Verbaux de réunions qui institutionnalisent ainsi les décisions prises. Chaque réunion suivant l'autre sert aussi à vérifier que la parole dite dans un premier temps a bien circulée et que la décision peut être intronisée en devers tous. La construction de ce discours historique intègre aussi une valeur juridique et normative. On peut donc se poser la question si on ne se trouve pas là face à une invention locale et en situation d'une procédure de gouvernance, dans une nouvelle démocratie que nous qualifierons de marchande. L'efficacité de cette manière d'utiliser le langage du développement durable pour dominer une négociation économique, serait d'imposer au final tout à la fois un montant de dédommagement pécuniaire et minimisé aux populations spoliées pour l'arrachement de leur humanité à son sol et son espace de vie ; mais aussi d'obtenir de la société minière qu'elle prenne en charge la gestion et la rétribution des coûts sociaux et environnementaux externes inhérents au changement de projet de développement piloté par le gouvernement national...

Dans le cas particulier étudié, la mise en exploitation industrielle d'un site aurifère en proche campagne d'une petite ville dans la région de Divo, le village baoulé concerné doit être déplacé en raison de la pollution et une partie de son terroir est occupée par les installations de la mine. Au fur et à mesure de l'installation de la mine, la communauté villageoise apprend à utiliser le langage et les principes de la directive environnementale pour tirer avantage au mieux de sa situation. Le rôle des jeunes est particulièrement important car ils ont la capacité par le biais d'internet de se documenter, de trouver les textes de la Directive environnementale et du code minier, et prendre connaissance d'autres cas similaires de part le monde. De plus comme beaucoup de collectifs villageois en Côte d'Ivoire, ils ont la capacité de faire appel à quelques « grands types » notables qui peuvent relayer vers le haut institutionnel leur revendication et les appuyer dans le dépôt d'une plainte en justice. Au fur et à mesure de l'application de la procédure ils apprennent à tirer le parti maximum des modes de compensation financières imposés par la société minière. Par exemple la société concède de payer des montants compensatoires aux familles et chefs de terres uniquement pour la perte des productions agricoles réalisées sur les terres expropriées mises en valeur : les jeunes réagissent en plantant des tecks sur les espaces en jachères durant les deux années de mise en place de la procédure. Ils obtiennent ainsi eux aussi un montant compensatoire supplémentaire pour ces plantations villageoises.

A l'inverse les responsables du département développement de la société minière partent d'une connaissance approfondie des textes et de l'élaboration de la procédure très standardisée, au plus juste de ses intérêts, mais ils apprennent dans l'application de la procédure à tirer parti des modes de fonctionnement de la société villageoise. Par exemple l'autorité du chef de village puis celle des chefs de terre et de famille est souveraine et la signature de tout document par ceux-ci ne peut être invalidée par la suite. Même si la communauté villageoise décide de destituer un chef de ses pouvoirs, elle est obligée de respecter les décisions et engagements pris par ce dernier avant sa destitution. Les cadres de la société profitent de cette caractéristique pour obtenir la validation des documents. Par exemple dans le projet du nouveau village construit, des efforts supplémentaires sont faits pour satisfaire les désirs individuels des chefs d'une belle maison moderne ou d'un montant de compensation plus élevé tandis que les revendications des jeunes sur les terres agricoles sont ignorées.

Par contre le choix de l'emplacement du nouveau village : proche de la route, à mi chemin entre la ville et les champs de culture conservés, correspond autant aux potentialités d'activités agricoles et urbaines pour les plus jeunes, qu'à la valorisation du nouvel habitat villageois et l'accès aux aménités urbaines de la ville toute proche pour tous.

Le fait qu'au fur et à mesure de la réalisation de la procédure, la situation verse au plus grand profit de la société minière et de ses intérêts, c'est-à-dire la minimalisation des frais qu'elle prend en charge, tient à l'intervention du préfet à son profit. En effet les villageois s'appuient sur la loi ivoirienne qui reconnaît le « droit du sol à ceux qui le mettent en valeur » pour demander une évaluation haute de la perte de leur moyen de production économique. Dans un premier temps les cadres de l'entreprise ne trouvent rien dans les textes de la Directive environnementale pour contrecarrer cette demande. C'est alors le préfet qui intervient pour changer le point de vue quant au droit légitime des villageois. Il précise que ce « droit du sol à ceux qui le mettent en valeur » ne peut être validé qu'en correspondance avec le projet de mise en valeur agricole moderne engagé par l'Etat ivoirien dans le cadre de son premier projet de développement national dans les années 1960. La notion de mise en valeur alors avancée correspond à une agriculture intensive et à haut rendement que les villageois n'ont jamais véritablement implantée, conservant le système de cultures extensives des époques précédentes. Cette argumentation servira ainsi à diminuer le montant des indemnités à l'hectare pour les terres en culture, et à soustraire les jachères du calcul des indemnités au profit d'un coût bien moindre pour la société minière. Le préfet intervient ainsi non pas comme un médiateur neutre ou un défenseur des intérêts des populations mais comme le porteur des intérêts de l'Etat et de défense des engagements financiers et contrats de production que celui-ci a contracté dans le cadre du nouveau programme de développement du Pays.

Le recours à la directive environnementale de la Banque mondiale fonctionne ainsi comme une plateforme d'échange pour élaborer une agora, au sens d'un lieu où les porteurs publics et les acteurs privés de projets de développement économique, les populations résidentes et usagers premiers du sol, peuvent s'opposer, s'affronter et se reconnaître dans une forte exégèse de ce texte fondateur tout à la fois du droit de l'environnement propre aux victimes et du droit des entreprises à exploiter les ressources. Au final cette gouvernance s'invente en situation par rapport à la capacité de chaque acteur à s'approprier et à faire usage des cadres normatifs, des mots et du langage propre à cette directive. Dans le cas exemplaire observé ici l'ensemble de la démarche d'application constitue une véritable procédure d'action publique de développement déléguée par l'Etat aux acteurs locaux impliqués. Cet Etat intervient cependant en orientant la procédure par un principe qui n'est pas celui du bien être des populations mais bien celui de la rentabilité économique pour l'entreprise et la performance économique de son projet de mise en valeur productive du territoire national. La compensation des populations est ainsi elle aussi élaborée en termes de valeur économique des biens de production spoliés et de valeur immobilière de l'habitat moderne offert. Ainsi est-ce un modèle de développement économique et une valeur pécuniaire qui s'imposent dans le règlement de ce conflit autour de l'accès au territoire entre une entreprise internationale et des populations locales.