

Le cadastre minier dans le secteur de la mine artisanale : instrument de pouvoir et de captation de l'État en Côte d'Ivoire

AUTEUR-ES

Raphaëlle CHEVRILLON-
GUIBERT,
Géraud MAGRIN

RÉSUMÉ

Depuis 2000, le *boom* minier mondial se traduit par de grands investissements industriels et l'intensification de l'exploitation minière artisanale. Elle permet de diffuser emplois et revenus mais ses lourds impacts sociaux et environnementaux sont difficiles à réguler. Ses formes et interactions avec les territoires varient selon le niveau de capital investi, les techniques employées et les acteurs impliqués, ainsi que les manières de gouverner ces activités. Nous proposons d'éclairer ici, à partir d'une étude empirique en Côte d'Ivoire, la façon dont l'État organise la compétition pour l'accès à la manne aurifère en discutant les conséquences, sur la mine artisanale, de l'informatisation du cadastre minier. Nous montrons l'ambiguïté de cet outil promu par la Banque mondiale au nom de la transparence et de la bonne gouvernance des ressources et des territoires, car favorisant surtout les mines industrielles et les intérêts particuliers d'agents locaux de l'État.

MOTS CLÉS

gouvernance des territoires miniers, activités artisanales, Côte d'Ivoire, économie politique, conflits

ABSTRACT

Since 2000s, the global mining boom has resulted in large industrial investments and an intensification of artisanal and small-scale mining (ASM). ASM provides jobs and income, but it also has important social and environmental impacts that are difficult to regulate. It takes a wide variety of forms and interactions with territories, depending on the levels of capital invested, on implemented techniques and actors concerned, as well as on the governance. Based on an empirical study in Ivory Coast, we propose to analyse how the State organises competition and rent-seeking in the gold sector and especially the ASM thanks to computerised mining cadastre. We will show the ambiguity of this tool promoted by the World Bank in the name of transparency and good governance of resources and territories, as it favours industrial mines and the particular interests of local civil servants.

KEYWORDS

Governance of mining territories, Artisanal and Small-Scale mining, Ivory Coast, Political Economy, Conflicts

Nous montrons ici comment, en Côte d'Ivoire, la connaissance des ressources aurifères du territoire, publicisée à travers le cadastre minier et présentée comme un instrument de rationalisation favorable au développement, sert surtout des logiques politiques et de captation de rentes par des acteurs publics nationaux et locaux.

Depuis le début des années 2000, le contexte mondial a été marqué par la montée des cours des matières premières due à la demande des pays émergents et par plusieurs crises globales (financière en 2008, sanitaire avec la Covid-19). Il en résulte une recrudescence de l'exploitation minière dans de nombreuses régions du monde et notamment sur les continents africain (Campbell, 2009 ; Magrin, 2013 ; Hilson, 2016) et sud-américain (Bos & Velut 2016)¹. Ce *boom* s'y traduit par des investissements industriels mais aussi par une forte intensification de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle. Celle-ci revêt une grande diversité de formes et d'interactions avec les territoires, qui reflètent le niveau variable de capital investi, la diversité des techniques utilisées (de l'artisanat le plus sommaire à la petite mine mécanisée) mais aussi la pluralité d'acteurs participant à l'exploitation (Dessertine *et al.*, 2022). En Afrique de l'Ouest, l'exploitation aurifère existe depuis plusieurs siècles ; elle était d'abord artisanale puis, à partir du milieu du XX^e siècle, des exploitations industrielles se sont installées. Néanmoins, le *boom* de l'or des années 2000 se traduit, dans la région comme au Sahel, par une intensification de l'exploitation artisanale participant à une redécouverte de l'or comme ressource centrale dans des économies principalement agricoles. Cette ressource nouvelle attire très rapidement les convoitises d'intérêts industriels mais aussi d'États en quête d'alternative économique aux ressources agricoles. Ces intérêts sont parfois convergents, mais pas systématiquement². C'est principalement à travers l'outil législatif (Code minier) et celui de l'information géographique (cadastre minier) que les États centraux des régions sahélienne et ouest-africaine vont se placer de façon stratégique au cœur du dispositif de l'exploitation minière en jouant un rôle de régulation plus ou moins poussé. Ces outils viennent alors redéfinir et parfois contraindre les liens qui existent entre la ressource aurifère, les personnes qui l'exploitent ou cherchent à l'exploiter, les territoires d'extraction et ceux de consommation. Très souvent, ils remettent en cause, invisibilisent voire nient les

1 Le rapport du Forum intergouvernemental sur les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF) souligne en 2017 comment la hausse des prix des minéraux et la lutte pour gagner sa vie grâce à l'agriculture ont conduit à une croissance explosive de l'ASM (*Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining [ASM]: A Review of Key Numbers and Issues*, Winnipeg, IISD).

2 Sur ce point, voir la thèse très stimulante de Guillaume Bagayoko (2023).

savoirs, usages et pratiques déjà existants des artisans mineurs afin de permettre une « réinvention »³ des gisements miniers, qui une fois « découverts » peuvent être réappropriés par d'autres. Un tel mécanisme sert des intérêts stratégiques divers, bien souvent articulés, de captation de la rente, de renforcement de l'État central et parfois de contrôle des territoires dissidents.

Dans cette communication, nous nous proposons de revenir sur la façon dont des États comme la Côte d'Ivoire organisent la compétition pour l'accès à la manne aurifère dans le contexte du *boom* minier ouest-africain en discutant de la mise en place du cadastre minier et de son utilisation censée réguler officiellement l'accès à la ressource. À partir d'une étude menée dans le secteur artisanal, nous montrons combien cet outil – promu notamment par la Banque mondiale comme un outil de transparence, notamment au niveau des droits d'accès sur les ressources dans le territoire – se révèle bien plus ambigu dans la réalité d'un contexte post-guerre civile. En effet, une grande partie des territoires extractifs artisanaux se trouvaient initialement dans la partie nord du pays, celle des rebelles d'alors proches de ceux qui ont depuis gagné le pouvoir. Si la course aux concessions est un enjeu majeur de compétition entre acteurs industriels privés, permettant des stratégies de spéculation entre différents types de firmes (majors / junior) (Magrin, 2013), en Côte d'Ivoire, le cadastre minier, qui permet la mise en œuvre d'un contrôle territorial spécifique lié à une conception particulière du territoire et de ses usagers, constitue un véritable instrument de pouvoir pour l'État : il permet de marier intérêt de l'État central et profit des entreprises industrielles, à l'image de ce qui se fait ailleurs dans la sous-région (Dessertine & Noûs, 2021 ; Bagayoko, 2023). Nos travaux de terrain soulignent en effet que, dans le domaine de la mine artisanale, cette apparente mise en transparence ne facilite en rien l'accès à une exploitation légale pour les artisans mineurs. Inversement, le cadastre et la formalisation des droits qui l'accompagnent en théorie permettent à certains segments de l'État de jouer un rôle dans les règles du jeu locales, qui se traduisent notamment par des pratiques de prédation et de redistribution au sein de l'appareil administratif à l'image de ce qui se fait aussi au profit de l'armée depuis la guerre civile.

Il s'agit donc concrètement de souligner comment l'outil cartographique et sa mise en forme légale (le cadastre), au cœur du Code minier *via* les permis miniers, sont utilisés par l'État ivoirien comme instrument de pouvoir pas forcément démocratique, loin de la transparence espérée par une « bonne gouvernance » (*good governance*) du système minier.

En 2021, la production ivoirienne d'or a été estimée à près de 42 tonnes, plaçant le pays en quatrième position dans la sous-région après le Ghana, le Mali et le Burkina Faso. La production du secteur a cru régulièrement et rapidement depuis une quinzaine d'années : 4,1 tonnes en 2008, 10,4 en 2013, 24,4 en 2018. Ce développement est espéré depuis quelques années par le gouvernement qui entend faire de ce secteur un nouveau pilier de son économie à côté de la production agricole. Le ministre ivoirien des Mines affiche même sa volonté d'atteindre une production de 65 tonnes à l'horizon 2025, dans le contexte du *boom* minier mondial et de la flambée des prix concomitante du précieux minerai. Le gouvernement ivoirien souhaite ainsi contrer la forte récession liée à la fois à la chute des cours du cacao dans les années 1990 et à la guerre civile des années 2000. L'arrivée d'Alassane Ouattara à la tête du pays en 2011 a marqué ce virage minier. En 2014, le Code minier ivoirien est révisé, en accord avec la mouvance libérale qui touche l'ensemble des codes miniers ouest-africain. Il s'agit de rendre le pays attractif aux investissements étrangers. Les superficies des permis d'exploration sont alors limitées à 400 km² comparativement aux 1 000 km² prévus par l'ancien code, la durée de validité des permis est augmentée à 10 ans (renouvelable deux fois) et des engagements sont pris pour réduire à 60 jours maximum la durée des procédures de délivrance de permis. Par ailleurs, de nombreuses exonérations fiscales et douanières sont promises aux potentiels investisseurs dans les phases de recherche et d'exploitation. Le nouveau code est si attrayant qu'il vaut au secteur minier ivoirien d'être classé par l'institut canadien conservateur Fraser en 2016 comme le secteur minier le plus attractif pour les investisseurs en Afrique devant des pays pourtant généreux comme le Botswana et le Ghana.

Le gouvernement ivoirien se dote par ailleurs en 2017 de nouveaux outils pour accompagner cette intensification de l'exploration et de l'exploitation : un cadastre minier informatisé. Ce nouveau système, dénommé « Flexicadastre », a été annoncé comme une solution permettant de moderniser et de professionnaliser le secteur grâce à une gestion plus efficace des titres miniers et des autorisations, mais aussi plus de transparence, une rhétorique qui fait largement écho à celles des institutions internationales qui promeuvent ce type d'instrument⁴. Il entend concerner l'ensemble du secteur, donc également les titres attribués aux exploitations minières artisanales et à petite échelle. Cependant, à l'instar de la plupart des pays de la sous-région, la politique de développement ivoirienne du secteur minier porte exclusivement sur le versant industriel de la production. Pourtant, comme ailleurs (Chevrillon-Guibert & Magrin, 2018 ; Dessertine *et al.*, 2022), le secteur minier s'est aussi massivement développé dans sa partie artisanale, dont la production largement informelle est difficile à estimer. Les autorités évoquent régulièrement l'existence de centaines de sites illégaux et dénoncent la perte que leur production commercialisée illégalement constitue pour les recettes de l'État.

Cette activité artisanale existe depuis longtemps en Côte d'Ivoire mais elle a connu un essor fulgurant dans les années 2000. La crise politique de la décennie 2000 a été un moteur important de son développement dans le nord du pays, sous l'impulsion d'orpailleurs venus principalement du Burkina Faso. Les revenus ont contribué à la guerre civile en soutenant la rébellion du nord et lutté contre la grande précarité des populations agricoles de cette région⁵. La fin de la guerre civile a correspondu avec la flambée des cours de l'or, l'once atteignant plus de 1 600 USD en 2011, ce qui a encouragé la poursuite des activités et même leur développement dans l'ensemble du pays (Soko, 2019) bien que le nouveau code minier de 2014 n'y soit pas favorable.

3 *Ibid.* La thèse expose comment ce que certains nomment la « découverte » de gisement constitue en réalité une création sociopolitique de ces gisements.

4 Sur ce point, voir notamment l'intéressant projet « Transparency Lab » de F. Calvao financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique qui examine d'« un point de vue empirique [...] comment la transparence est évaluée, mise en œuvre et réglementée tout au long de la durée de vie des minéraux et des métaux, ainsi que les pratiques discursives et réglementaires permettant la production et le commerce de minéraux et de métaux précieux à l'échelle mondiale » [transparencylab.org].

5 Un aspect relevé par les experts du Conseil de sécurité des Nations unies sur la Côte d'Ivoire établi en application du paragraphe 27 de la résolution 2153 (2014) dans leur rapport final de 2014 [documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/062/44/PDF/N1506244.pdf?OpenElement].

L'ambivalence du gouvernement ivoirien traduit une tension que l'on retrouve dans toute la sous-région entre des activités qui constitueraient un facteur de vulnérabilité supplémentaire pour les États et leurs populations, du fait de leurs impacts multiformes, et au contraire pourraient jouer un rôle de stabilisateur sociopolitique, fournissant des revenus décentralisés à un très grand nombre de personnes. L'activité, largement répandue dans l'ensemble du pays, présente en effet d'importantes conséquences aux effets contrastés : l'afflux majeur d'orpailleurs, dans des contextes économiques locaux marqués par une extrême pauvreté, s'accompagne d'importants bouleversements sociaux, économiques et environnementaux qui peuvent tout autant améliorer les situations locales que les dégrader. La manne potentielle attire de très nombreux jeunes, autochtones ou étrangers, car les gains potentiels créent des espoirs tout en suscitant des convoitises et de nombreux conflits sur les usages et la redistribution de la ressource. Cependant, en attisant les circulations transfrontalières, dans un contexte à la fois de rivalités pour les ressources dans un pays qui sort d'une guerre civile, mais aussi d'insécurité sous-régionale par la progression de groupes djihadistes suspectés de se financer par l'exploitation de l'or⁶, les activités artisanales sont principalement vues comme déstabilisatrices et rendant le pays vulnérable aux influences, notamment des acteurs burkinabés et maliens de l'exploitation artisanale (Konan Kouamé, 2022).

Cette tension se traduit par des positions ambiguës des acteurs publics, voire contradictoires d'une situation à l'autre ou d'un territoire à l'autre, avec des activités tolérées, parfois encouragées ou au contraire réprimées. Du côté du ministère des Mines, l'approche est centrée sur l'outil cadastral et les permis qui lui sont liés. L'information géographique est sollicitée auprès des sciences de la vie et de la terre (géologues, pédologues, science de l'environnement) dont la vision techniciste et souvent normative permet l'invention de gisements et la stigmatisation des activités artisanales dites informelles, parce que non mises en forme, au niveau des territoires, par les nouveaux outils. Cependant, d'autres segments de l'État, souvent à d'autres échelles territoriales, développent d'autres stratégies vis-à-vis de la ressource et s'accommodent plus ou moins aisément des nouveaux outils mis en place. Les autorités villageoises, comme le ministère des Eaux et Forêts ou l'armée, participent toutes de ce remaniement des relations État-ressource-acteurs au cœur des territoires miniers pour défendre leurs intérêts stratégiques, en diffusant leurs savoirs sur ces territoires, concurrents ou parfois complémentaires de celui de l'État central.

Cette attitude variable des autorités sur l'exploitation aurifère artisanale et à petite échelle ne doit pas forcément être lue comme une forme de pragmatisme conscient des autorités vis-à-vis d'une situation qu'elles envisageraient comme non maîtrisable du fait de sa fluidité et de l'importance des facteurs externes dans sa structuration. Il nous semble qu'elle traduit plutôt un mode de gouvernement fragmenté en fonction des territoires, des usages, des activités et des acteurs pour lesquels l'information rendue disponible par le cadastre minier informatisé ne consiste pas en une aide au développement de l'activité minière dans le secteur artisanal ou un renforcement démocratique dans la gestion d'une activité économique, mais plutôt comme une tentative de l'État central ivoirien de faire évoluer les règles du jeu au cœur de l'exploitation minière à des fins stratégiques à partir de la diffusion de certains savoirs sur la ressource minière et les territoires dont elle est issue.

RÉFÉRENCES

- Bagayoko G., 2023, *L'exploitation industrielle de l'or au Mali. Genèse et fonctionnement d'un réseau transnational, 1896-2017*, thèse de science politique, Université de Lille.
- Bos V., Velut S., 2016, « Introduction », *Cahiers des Amériques latines*, n° 82, dossier « L'extraction minière. Entre greffe et rejet », p. 17-29 [doi.org/10.4000/cal.4330].
- Campbell B. (dir.), 2009, *Mining in Africa. Regulation and Development*, London–Ottawa–Uppsala, Pluto Press–CRDI–NAI.
- Chevillon-Guibert R., Magrin G., 2018, « Ruées vers l'or au Soudan, au Tchad et au Sahel : logiques étatiques, mobilités et contrôle territorial », *Bulletin de l'Association des géographes français*, 95(2), p. 272-289 [doi.org/10.4000/bagf.3272].
- Dessertine A., Chevillon-Guibert R., Gagnol L., Betabelet J., Diallo L., Petit-Roulet R., Sawadogo E., Zongo T., Magrin G., 2022, « L'orpaillage est-il soluble dans le développement des territoires ? », in E. Peyroux, C. Raimond, V. Viel & É. Lavie (dir.), *Développement, changements globaux et dynamiques des territoires*, London, ISTE.
- Dessertine A., Noûs C., 2021, « Hybrid Territorialisation: A Reconfiguration of Rural Spaces Through Gold Mining in Upper Guinea », *Political Geography*, n° 86.
- Hilson G., 2016, « Farming, Small-Scale Mining and Rural Livelihoods in Sub-Saharan Africa: A Critical Overview », *The Extractive Industries and Society*, 3(2), p. 547-563.
- Konan Kouamé H., 2022, « La gouvernance de l'orpaillage clandestin dans les localités ivoiriennes frontalières du Mali et du Burkina Faso », *EchoGéo*, n° 62 [doi.org/10.4000/echogeo.24335].
- Magrin G., 2013, *Voyage en Afrique rentière*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- Soko C., 2019, « L'économie minière de l'orpaillage artisanal dans les sociétés post-conflit : jeux des acteurs et enjeux de développement et de coopération internationale. Étude de cas en Côte d'Ivoire », *Organisations & territoires*, 28(1), p. 61-79 [doi.org/10.1522/revueot.v28n1.1023].

LES AUTEUR·ES

Raphaëlle Chevillon-Guibert
IRD – PRODIG
raphaëlle.chevillon-guibert@ird.fr

Géraud Magrin
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – PRODIG
geraud.magrin@univ-paris1.fr

⁶ Voir par exemple le rapport d'International Crisis Group qui pointe ce risque dans le Sahel central : *Getting a Grip on Central Sahel's Gold Rush*, Report 282 / Africa, 13 novembre 2019.