



De ce que constitue un Droit
Accès contesté à l'or entre libéralisation économique et
décentralisation démocratique au Burkina Faso

Muriel Côte

LDPI
Working
Paper

25

De ce que constitue un Droit? Accès contesté à l'or entre libéralisation économique et décentralisation démocratique au Burkina Faso

by Muriel Côte

(traduit de l'anglais par Johanna Bollet)

Published by:

The Land Deal Politics Initiative

www.iss.nl/ldpi

landpolitics@gmail.com

in collaboration with:

Institute for Development Studies (IDS)

University of Sussex

Library Road

Brighton, BN1 9RE

United Kingdom

Tel: +44 1273 606261

Fax: +44 1273 621202

E-mail: ids@ids.ac.uk

Website: www.ids.ac.uk

Initiatives in Critical Agrarian Studies (ICAS)

International Institute of Social Studies (ISS)

P.O. Box 29776

2502 LT The Hague

The Netherlands

Tel: +31 70 426 0664

Fax: +31 70 426 0799

E-mail: iss.icas@gmail.com

Website: www.iss.nl/icas

The Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS)

School of Government, Faculty of Economic and Management Sciences

University of the Western Cape, Private Bag X17

Bellville 7535, Cape Town

South Africa

Tel: +27 21 959 3733

Fax: +27 21 959 3732

E-mail: info@plaas.org.za

Website: www.plaas.org.za

The Polson Institute for Global Development

Department of Development Sociology

Cornell University

133 Warren Hall

Ithaca NY 14853

United States of America

Tel: +1 607 255-3163

Fax: +1 607 254-2896

E-mail: ta12@cornell.edu

Website: polson.cals.cornell.edu

© July 2013[FR] *All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without prior permission from the publisher and the author.*

Published with support from the UK Department for International Development (DfID), Atlantic Philanthropies, Inter-Church Organization for Development Cooperation (ICCO), Ford Foundation and Miserior.

Résumé

L'économie nationale du Burkina Faso a été transformée, ces 10 dernières années, par une expansion progressive et massive de l'industrie minière. Sept mines industrielles à ciel ouvert ont été créées depuis 2007, et environ 700 permis de prospection sont actuellement en circulation. Par ailleurs, l'exploitation artisanale de l'or, ou "orpaillage", est devenue une source non négligeable de revenus pour les populations rurales. Le Code Minier s'efforce, à travers le régime des permis minier, de satisfaire à la fois les orpailleurs et les industriels, mais cela n'aboutit pas souvent en pratique. Dans cet article je tente de comprendre pourquoi et comment les droits inscrits dans le Code ne correspondent pas à la réalité des choses. Avec l'affaiblissement de la capacité de gouverner le secteur minier en voie de libéralisation, il n'est pas surprenant de constater l'écart (désormais fameux) entre la théorie du droit de la propriété, tel qu'il est écrit dans la loi, et comment il est pratiqué en réalité. Il est néanmoins important de comprendre comment, et quels acteurs et relations sociales, ont remplacé l'état dans son rôle de régulateur social et économique. A travers un examen critique de l'histoire du Code Minier, je démontre comment la libéralisation économique du secteur minier a érodé la capacité de l'administration centrale à attribuer des droits d'exploitation, surtout dans ce contexte de multiples "prétentions territoriales". J'avance que dans ce contexte, les gouvernements municipaux élus sont devenus de facto des acteurs stratégiques de l'arbitrage de ces "prétentions territoriales", bien que leur rôle et responsabilités ne sont pas définis explicitement dans le Code Minier. Je suggère que ce manque de reconnaissance a permis aux relations clientélistes entre les autorités locales et les acteurs de l'industrie minière de se multiplier, ce qui, par conséquent, laisse moins de latitude à ces autorités de représenter les intérêts des orpailleurs, citoyens de la commune.

A propos de l'auteur

Muriel Côte is est doctorante à l'Institut de Géographie de l'Université d'Édimbourg. Elle s'intéresse aux nouveaux défis de gouvernance foncière locale que posent les réformes de décentralisation. Elle est également affiliée à un programme de recherche (l'Initiative de Gouvernance Forestière Réactive) qui examine les effets des programmes de gouvernance forestière décentralisée sur les dynamiques locales de redevabilité dans plusieurs pays d'Afrique. Elle a récemment publié des articles dans *Écologie et Politique* et dans *Progress in Human Geography*.

Table des matières

1 Introduction	1
2 "L'accumulation par dépossession" et les "jeux de pouvoir de la possession"	3
3 La libéralisation du secteur minier au Burkina Faso: L'apparition de vides institutionnels	4
4 (In)formalisation de l'orpaillage?	8
5 La décentralisation démocratique et l'extraction de l'or: Des responsabilités sans pouvoirs ni ressources	11
6 Les jeux de pouvoirs de la dépossession: Pouvoir et autorité dans les collines aurifères de Nebnooma	13
6.1 Les "big men" et les autorités municipales: Des antagonismes dus au manqué de pouvoirs	13
6.2 Prélude à la dépossession: Les autorités municipales arbitrent l'accès concurrents à l'or entre les "big men" et une société "Junior"	15
7 Conclusion	18
Bibliography	错误！未定义书签。

1 Introduction

La multiplication des acquisitions de terre et autres ressources à grande échelle par des investisseurs privés semble suggérer que nous assistons à un phénomène "d'accumulation par dépossession". (Harvey 2003; Borras et Franco 2010). Les conditions qui facilitent ces dépossessions sont souvent étudiées à l'échelle nationale ou internationale (Borras et al. 2011). Dans le secteur minier, des études ont montré comment la pression des Institutions Financières Internationales a poussé à la libéralisation économique et à des réformes du droit de la propriété aux ressources, sans y ajouter le volet social qui aurait permis d'éviter la dépossession des populations locales (Bridge 2004; Holden et al. 2011). La manière avec laquelle ces réformes ont été mises en pratique au niveau local n'a pas reçu la même attention de la part des chercheurs. La dynamique de dépossession dans des contextes locaux a principalement été étudiée sous l'angle du conflit, de la résistance ou des mouvements sociaux entre les communautés locales et les investisseurs (Hilson and Yakovleva 2007; Bebbington et al. 2008b). Cependant la protestation populaire ne s'érige pas toujours en réaction à ces dépossessions, et ainsi il est important de comprendre pourquoi dans des contextes similaires d'injustices matérielles ou symboliques, l'opposition locale est faible ou inexistante.

Cet article avance que cette question peut être envisagée à travers le fait que les licences minières, qui autorisent les investisseurs privés à prendre des ressources aux résidents locaux, deviennent localement légitimes. Plus précisément, il est avancé, à travers une étude de cas au Burkina Faso, que cette légitimation peut être comprise en observant les types de relations de pouvoir et d'autorité qui se développent localement à l'intersection des réformes de libéralisation économique et de décentralisation démocratique.

Récemment, le gouvernement Burkinabé s'est engagé dans des réformes qui encouragent l'investissement étranger dans l'extraction minière, par des taxes et les droits de douanes favorables, ainsi qu'un régime de licences visant à sécuriser le droit de propriété sur les concessions minières. Mais en pratique, ces droits ont nécessité l'implication d'un éventail d'institutions locales afin de sécuriser l'accès aux sites de travail (Luning 2012). Comme on le sait, la propriété n'est pas simplement une relation entre des hommes et des ressources, mais plutôt une relation entre les hommes, à propos des ressources. En ce sens les relations politiques et sociales, que constituent ces droits de propriété, doivent être examinées dans la pratique afin de comprendre comment les droits se matérialisent. Les recherches récentes sur les relations de propriété suggèrent que ces questions auraient beaucoup à gagner de l'étude de la façon dont les droits, qui sont codifiés en lois, sont contestés dans la pratique. Un examen spécifique des alliances politiques et des divisions qui émanent de l'arbitrage des revendications territoriales, entre ceux qui y ont accès et ceux qui ont le droit aux ressources, nous aide à expliquer comment la propriété est sécurisée et légitimée (Sikor and Lund 2009). Dans cet article j'avance que les gouvernements locaux deviennent d'importants acteurs dans cette médiation politique. Plus précisément, l'analyse montre que les conditions dans lesquelles la dépossession est légitimée est étroitement liée au manque de ressources et pouvoirs transférés à ces gouvernements conditionnent leur placement politique dans une relation de client vis-à-vis des acteurs de l'industrie minière.

Le secteur des mines d'or au Burkina Faso offre un excellent contexte pour explorer ces dynamiques. Il a connu une "boom" ces 10 dernières années, avec la construction de sept mines industrielles à grande échelle, et l'or est maintenant le premier produit d'exportation, principal moteur de son économie. Ce boom industriel a rencontré peu de résistance comparé à d'autres contextes en Afrique ou en Amérique du Sud. Ce manque de résistance est surprenant alors que le secteur industriel concurrence directement l'orpaillage, qui génère des ressources économiques non négligeables pour les paysans. L'or au Burkina est donc un point de contact entre l'intérêt matériel

de l'état, des investisseurs étrangers, et des citoyens, également orpailleurs. Le Code Minier, (2003) favorise typiquement le développement du secteur industriel comme moteur de croissance, encourageant les investissements étrangers. Au même moment, les réformes de démocratisation en cours, innocemment la création des gouvernements municipaux élus, tendent à une meilleure représentation des citoyens. Dans le cas où les citoyens sont des orpailleurs sur des terres octroyées à des investisseurs industriels miniers, ces autorités se trouvent en première ligne de l'arbitrage de ces deux visions conflictuelles de Développement.

Cet article met en lumière les relations locales de pouvoir qui émergent de cet environnement institutionnel contradictoire, à travers la façon dont les revendications concurrentes sur les ressources en or sont arbitrées en pratique, et les relations entre citoyens et dirigeants locaux qui en découlent. J'avance que ces relations constituent un aspect fondamental des dynamiques de dépossession. Cette conclusion va dans le sens contraire des analyses d'un pouvoir étatique affaibli par les réformes économiques libérales, et montre que sa légitimité est plutôt redimensionnée, et agit à travers un procédé de différenciation rurale, de formation et de confrontation des élites locales.

Dans la première partie de cet article je propose un cadre conceptuel d'analyse des relations locales de propriété et de pouvoir en rapport avec la dépossession, en m'appuyant sur de récents travaux concernant les politiques locales d'appartenance et d'accès aux ressources, en relation à la décentralisation démocratique. Les deuxième et troisième parties présentent une lecture politique économique de la libéralisation économique du secteur minier dans une perspective historique. Je mets en avant deux effets typiques mais majeurs de ces réformes: d'abord le régime d'attribution des permis d'exploitation minière qui a, paradoxalement, découragé la formalisation des exploitations artisanales, puis le fait qu'il a créé un vide institutionnel dans la gouvernance du secteur artisanal. La quatrième partie présente comment la décentralisation démocratique est conçue pour remplir les espaces de gouvernance laissés vides. Elle montre comment les autorités municipales sont appelées à résoudre les problèmes de gouvernance qui émanent de l'expansion de l'orpaillage, mais aussi comment l'absence de pouvoir ou de ressources décentralisées les placent dans une relation ambivalente à l'égard des orpailleurs. Cette dernière section apporte un regard "par le bas", examinant les relations quotidiennes de pouvoir et d'autorité entre les orpailleurs, les autorités municipales et les représentants d'une société minière canadienne qui prévoit d'ouvrir une mine à grande échelle sur un terrain occupé par plusieurs villages d'orpailleurs. Cette analyse s'appuie sur des données ethnographiques collectées en 15 mois, entre 2010 et 2012, dans la commune de Nebnooma¹ dans le nord du Burkina Faso, où ont émergé des antagonismes entre orpailleurs et autorités municipales, et des relations clientélistes entre ces dernières et la société minière. Prendre conscience de la complexité de ces configurations politiques locales constitue une étape importante dans la compréhension des conditions dans lesquelles les actions politiques collectives contre la dépossession ont lieu, ou pas.

Cet article n'a pas pour but de faire des déclarations à propos de la nature politique des autorités décentralisées. Il attire plutôt l'attention sur les contradictions qui émergent à travers des logiques étatiques développementales simultanées de libéralisation économique et de territorialisation, et au fait que la manière dont ces logiques se déploient sur le terrain aide à comprendre les dynamiques de dépossession matérielle. À l'intersection des réformes de libéralisation et de démocratisation des trajectoires irrégulières de pouvoir émergent, et les relations d'autorité sont configurées de façon inattendues (et imprévisibles). Ces irrégularités ont besoin d'être théorisées si nous voulons comprendre les opportunités ambiguës de développement liées à l'extraction minière.

¹ Les noms des endroits étudiés dans l'article ont été changés, afin de protéger les informants, et parce que ces informations ne sont nécessaires à l'argumentation.

2 "L'accumulation par dépossession" et les "jeux de pouvoir de la possession"

La littérature critique la néolibéralisation a montré que les réformes en faveur de la décentralisation politique imposées au nom de la démocratisation ont donné des résultats décevants. Les institutions démocratiques ont été, au mieux des hommes de paille incapable d'apporter le changement démocratique promis, ou au pire les chevaux de Troie qui ont facilité la dynamique d'accumulation du capital et créé un développement économique inégal (Harvey 2003; Castree 2008). Il existe de nombreuses études qui soutiennent ces théories dans la littérature sur l'extraction minière: quand elles sont basées sur l'étude des relations locales, elles montrent que les gouvernements locaux n'ont montré que peu de résistance envers les industries minières, et qu'ils cultivent des relations de patronage avec les investisseurs privés ou avec les autorités centrales (Campbell 2008; Lange 2011). D'autres études soulignent que les résistances populaires et les mouvements sociaux contre les projets miniers à grande échelle se tournent souvent contre les gouvernements locaux (Hilson et Yaklova 2007; Urkidi 2011).

Pourtant les intérêts des gouvernements locaux élus et des gouvernements centraux ne sont pas toujours alignés car il existe une tension fondamentale entre les réformes de l'État, qui favorisent la dépossession locale des ressources à travers l'investissement industriel à grande échelle, et les réformes de décentralisation qui encouragent la représentation démocratique des citoyens (Bebbington et Bury 2009; Horowitz 2010; Bebbington 2012). Par exemple Haarstad et Floydsand (2007), ont montré comment, au Pérou, les résistances populaires locales se sont appropriées les récits de la démocratisation, rééchelonnés à travers les mouvements sociaux internationaux et retournés contre les modèles administratifs centraux de l'extraction des ressources. Cet article explore cette tension au travers des micro-politiques d'accès aux ressources en or car elles mettent en exergue cette tension. Au croisement des logiques territoriales de dépossession et de représentation citoyenne les identités politiques locales existantes sont transformées d'une façon qui reformule la relation entre les «communautés», l'État et les investisseurs. Les micro-politiques de la gouvernance locale sont ainsi abordées en tant qu'élément constitutif des réformes néolibérales de l'État, plutôt que le résultat d'une démocratisation ratée ou d'une néolibéralisation abusive, et elles peuvent nous apprendre beaucoup sur les relations sociales et politiques qui facilitent la dynamique de dépossession.

Les travaux récents concernant les jeux de pouvoirs autour de la possession et de la décentralisation offrent un cadre utile pour analyser comment ces identités politiques se forment et influencent les dynamiques de possession et de dépossession. La propriété et la privatisation, en particulier, sont des outils fondamentaux par lesquels les théories néolibérales de gouvernance des ressources naturelles et le développement sont appliquées par l'État. Cependant les réformes et régimes de propriété, tels qu'ils sont inscrits dans la loi, correspondent rarement à la manière dont ils s'articulent en pratique. Sur le terrain, les régimes de propriété codifiés peuvent être défiés, ignorés ou utilisés de façons nouvelles et différentes de celles prévues, et donnent lieu à des registres normatifs parallèles qui régimentent les relations de possession. Pour cette raison, Ribot et Peluso (2003) ont préféré étudier ces relations à travers la capacité des gens à bénéficier des ressources, à travers les relations d'accès, plutôt que par une propriété codifiée.

Cette distinction conceptuelle entre accès et propriété est particulièrement appropriée dans le contexte de l'extraction minière en Afrique en raison de l'ubiquité du pluralisme juridique et de la faiblesse de l'État de droit. En premier lieu, l'exploitation de l'or implique souvent en parallèle une activité d'extraction industrielle, et un grand nombre de mines artisanales qui fonctionnent sans titres légaux même si elles peuvent être tolérées par les autorités (Fischer 2007; Banchirigah 2006).

Quand un chevauchement entre ces différents modes d'accès se produit, le droit de la propriété codifié est un moyen de passer outre les régimes d'accès existants (Sikor et Lund 2009; Peluso et Lund 2011). Mais l'application de ces revendications de propriété implique souvent l'intervention d'un intermédiaire, ou des "institutions claires-obscurées" ("twilight institutions") pour légitimer les revendications de propriété (Lund 2006). Dans les cas où l'accès à l'or est contesté par les acteurs revendiquant la propriété d'une part et ceux opérant sous des régimes informels d'accès d'autre part, la relation que ces institutions intermédiaires entretiennent avec ces acteurs sont des éléments clés des faits de possession, et de dépossession.

En second lieu, les titres miniers sont généralement émis par des institutions centrales qui sont souvent éloignées des terrains ruraux sur lesquels ils sont accordés, et comme l'a souligné Spiegel (2012) l'application pratique de ces titres se heurte à des complexités de réglementation et à des difficultés pratiques. La façon dont celles-ci sont localement résolues implique souvent les gouvernements locaux, qui agissent comme courtiers locaux. Afin de comprendre comment la dépossession est légitimée dans le contexte de l'extraction minière, nous devons accorder plus d'attention à ces institutions intermédiaires et aux facteurs qui peuvent influencer la façon dont ils se positionnent politiquement vis-à-vis des diverses prétentions concurrentes aux ressources.

La littérature sur la décentralisation démocratique des ressources naturelles suggère que le manque de pouvoir discrétionnaire et de ressources transférées aux gouvernements locaux dans la pratique interfère avec leur capacité à devenir redevables (Ribot 2004). La porosité juridique et institutionnelle peut renforcer les gouvernements locaux car ils disposent d'une marge pour manœuvrer les relations, mais peut aussi les affaiblir, car leur autorité est soumise à de constantes re-négociations. Dans de tels contextes, leur quête d'affirmation de l'autorité publique est un facteur important encadrant les relations des gouvernements locaux avec ceux qui revendiquent l'accès aux ressources (Lund 2006; Nightingale et Ohja 2013).

Dans cet article, je m'appuie sur cette ligne théorique pour examiner comment le vide institutionnel qui découle de la libéralisation des mines d'or, d'une part, et le manque de pouvoir et de ressources transferts aux gouvernements locaux d'autre part, façonnent la manière dont ils sont positionnés politiquement par rapport aux revendications concurrentes des orpailleurs et des acteurs du secteur formel. Les deux sections suivantes retracent ces configurations institutionnelles à partir de l'histoire de la libéralisation du secteur minier depuis les années 1980 au Burkina.

3 La libéralisation du secteur minier au Burkina Faso: L'apparition de vides institutionnels

Le secteur minier du Burkina a commencé à être réglementé beaucoup plus tard que ses voisins, ce qui peut s'expliquer par le fait que l'or est devenu un moteur important de l'économie domestique à la fin des années 1980, tandis que le Ghana et le Mali, par exemple ont une tradition plus ancienne d'exploitation de l'or (Luning 2006; Campbell 2008). À cette époque aussi, le pays a été marqué par de profondes transformations politiques survenues lors d'un bref régime révolutionnaire (1984-1987) dirigé par Thomas Sankara. Ces années-là ont aussi été marquées par des sécheresses prolongées dans la région du Sahel, et les paysans au Burkina avaient alors recours à l'orpaillage comme une stratégie génératrice de liquidités destinées à compenser les récoltes perdues. Il n'y avait pas de législation nationale cohérente en matière de mines (sur le commerce comme sur la vente) et c'est l'expansion de l'orpaillage qui a créé la nécessité d'une réglementation. L'institution para-étatique le Comptoir Burkinabé des Métaux Précieux (CBMP), a alors été créée en 1986, et établit un monopole d'État sur la production, la transformation, l'exportation, et l'achat de l'or, tout en fixant le cours de l'or au niveau national sur le marché de Londres (Gueye 2001). Le mandat du

CBMP cibait le secteur industriel, qui ne comptait alors que deux mines à grande échelle gérées par l'État, à Essakane et Poura, mais avait surtout pour but de réguler l'orpaillage, comme il est décrit plus bas.

Après l'assassinat de Sankara en 1987, le régime révolutionnaire a été renversé par Blaise Compaoré, au pouvoir depuis. Son gouvernement a alors entrepris une série de réformes de démocratisation et de libéralisation économique sous l'égide du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) du FMI. Dans le secteur minier, l'un des premiers actes législatifs des plus décisifs a été la libéralisation du commerce de l'or qui, à partir de 1996, a autorisé la création de comptoirs privés (Décrets n° 96-231/PRES/PM/MEM sur 3rd Juillet 1996 et n° 97-035/MEM/MEF/MCIA le 14 mai 1997). Ce décret a effectivement marqué la fin du monopole de l'État sur le commerce et l'exportation de l'or. Il a été présenté comme un moyen de promouvoir l'investissement privé et la création d'emplois, que le CBMP aurait entravés, et plusieurs comptoirs privés ont alors été créés. Mais cela signifie aussi que le CBMP, qui était encore propriété de l'État à l'époque, devait entrer en concurrence avec les nouveaux comptoirs privés, qui ont gravement porté atteinte à sa capacité à capter la production d'orpaillage. En 2001 le CBMP a commencé à être privatisé (n° 015-2001/AN du 4 Juillet 2001, puis la structure a finalement été démantelée en 2006 au motif qu'elle avait fait faillite. Bien que l'explication officielle soit que la faillite du CBMP était déjà en cours avant les réformes de libéralisation, et que la privatisation lui avait permis de survivre un peu plus longtemps, cette interprétation n'est pas partagée par plusieurs anciens agents du CBMP, actuellement employés au ministère des Mines:

"A cette époque [quand le CBMP existait], vous ne pouviez pas faire de bonnes affaires avec l'or parce que les prix étaient fixés par le gouvernement, vous deviez vendre au gouvernement, et attention si vous étiez pris à vendre autre part! Le CBMP n'a pas fait faillite, il a été liquidé par la Banque Mondiale. Comment une entreprise qui achète quelque chose à 1F et le revend à 10F peut-elle faire faillite?" ¹²

Bien que ce genre de confession soit souvent donné à contrecœur, elle est largement partagée, même parmi les membres de l'exécutif supérieur qui admettent regretter la disparition du CBMP, "parce qu'il conférait la mainmise sur la production de l'orpaillage". Alors que les comptoirs privés sont censés avoir remplacé le CBMP, il est largement admis qu'ils déclarent rarement la quantité totale d'or acquise, alors que l'administration centrale n'a pas la capacité de surveiller leurs activités de façon adéquate.

Le CBMP a seulement duré 10 ans, jusqu'à ce que le monopole soit aboli, mais il a établi un cadre solide pour la production artisanale de l'or, et son démantèlement a eu de profondes répercussions sur ce secteur et sur ses relations avec le gouvernement. Afin de contrôler la production artisanale et le commerce de l'or, les techniciens du CBMP qui étaient affectés dans les localités où l'or a été découvert constituaient le seul point de vente pour les mineurs artisanaux, comme Gueye (2001:39) le décrit:

"Le CBMP, lui-même; outre, ses agents qui pouvaient acheter de l'or pour son compte; avait des acheteurs locaux munis de cartes d'achat d'or. Ceux-ci achetaient l'or sur les sites et les revendaient aux agents du CBMP. Mais toute personne pouvait exploiter de l'or artisanalement ou vendre de l'or à celui qui est autorisé par le CBMP. Était taxé de fraudeur, celui qui vend ou tente de vendre, exporte ou tente d'exporter de l'or hors de ces circuits officiels. Seul, le CBMP avait le droit de fixer le prix de l'or par rapport au fixing de

² Anonyme, agent du ministère des mines, entretien du 30 mars 2012

Londres ou d'en exporter. Pour l'obtention de l'agrément d'achat d'or, on devait soumettre une demande au Ministre chargé des mines. Cette demande était suivie d'une enquête de moralité par la gendarmerie. Seul le Ministre chargé des mines signait l'agrément d'achat d'or tandis que le Directeur Général du CBMP signait les cartes d'acheteurs locaux. Ces cartes coûtaient 1000 F CFA alors que l'agrément valait 250 000 F CFA."

Grâce à ce fonctionnement, le marché de l'or, supervisé par des techniciens du CBMP et les détenteurs de cartes locales qu'ils avaient embauchés, permettait initialement un environnement hautement contrôlé qui diminuait le risque de fraude. Ce contrôle a été renforcé quand les techniciens se sont vus confier la tâche de sécuriser les sites miniers. Grätz (2004: 146) par exemple, décrit comment ils réussirent à mobiliser les agents de police locaux pour poursuivre des trafiquants d'or, et ont été impliqués dans la médiation des conflits autour de l'or que les orpailleurs n'arrivaient pas à résoudre eux-mêmes. Dans la période qui a suivi l'adoption du PAS, les capacités d'investissements du gouvernement dans le CBMP ont diminué, et avec eux les revenus générés par la production artisanale d'or, comme l'illustre le Tableau ci dessous:

Tableau 1. La production artisanale d'or au Burkina Faso ente les années 1986 et 2002

Année	Production artisanale (en tonnes)
1986	272
1987	616
1988	805
1989	1,255
1990	2,302
1991	1,499
1992	1,338
1993	928
1994	906
1995	
1996	769
1997	944
1998	951
1999	738
2000	515
2001	209
2002	390

Source: Gueye (2001) et WTO (2004)

Les raisons de l'effondrement de la production entre 1990 et 1993 doivent être davantage étudiées, d'autant que le cours mondial de l'or était tout à fait stable au même moment.³ Ce qui est néanmoins remarquable ici, c'est la stabilisation, puis la dramatique baisse de la production

³ La flambée du marché de l'or a pu fortement inciter le développement de l'orpaillage, comme le montre les fluctuations des prix de l'or entre 1833 et 2011: http://www.nma.org/pdf/gold/his_gold_prices.pdf
Land Deal Politics Initiative

artisanale entre 1998 et 2002. Mais cette tendance à la baisse ne reflète pas tant une diminution de la production artisanale de l'or que la capacité déclinante du CBMP à capter la production artisanale de l'or. En effet, dans cet intervalle de temps la majorité de la production d'or n'a pas été canalisée par le CBMP et selon Englebert (1996:96, cité dans Werthmann 2001) au moins 40% de la production ont été sortis clandestinement du pays. Une étude ultérieure, menée par le Bureau de Recherches Géologiques et Minières français, estime que 80% de l'or ont été vendus par des réseaux informels entre 2001 et 2003 (Jacques et al 2006. 123). D'anciens techniciens du CBMP expliquent qu'après la création des comptoirs privés, les orpailleurs n'étaient désormais plus obligés de leur vendre leur or, et il est devenu difficile de contrôler la prolifération des points d'achat et de vente illégaux, sur site ou sur les marchés de la ville. A cette époque, l'autorité du CBMP s'est vue d'autant plus diminuée, avec la prolifération de ce marché informel. Une étude menée par Werthmann (2001) en 1998, par exemple, raconte les tensions entre les agents du CBMP et une nouvelle et puissante classe sociale: les orpailleurs illégaux, mais tolérés, qui commençaient à faire fortune grâce au marché informel.

Un autre aspect important du rôle du CBMP dans l'exploitation minière artisanale a été celui de surveillance joué par ses techniciens sur les conditions de travail des artisans locaux. Une partie des recettes de l'orpaillage était directement réinvestie dans l'amélioration des infrastructures et équipements des sites miniers (Werthmann 2001). Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Burkina Faso, en 2004 mentionne que " dans la décennie 1991-2001, la contribution de ces opérations à petite échelle, sous la forme d'un soutien pour les budgets provinciaux provenant de l'impôt sur le lavage de l'or s'élevait à environ 500 millions de FCFA" (GoB 2004: 61). Bien que nous ignorons combien ces recettes ont effectivement été réinvesties localement, une partie du travail des technicien était de superviser les modalités de travail des exploitations artisanales. Ils ont été formés pour mettre en œuvre les mesures de sécurité sur les sites qu'ils supervisaient, comme la distance entre les mines, ou entre les sites et les habitations. Dans une étude récente sur la productivité de l'exploitation minière artisanale au Burkina, Jacques et al. (2006: 119-120) décrivent l'héritage laissé par le CBMP aux conditions de travail des orpailleurs d'aujourd'hui:

'Les principaux sites d'orpaillage au Burkina peuvent surprendre par leur structure et leur organisation, et pourraient ressembler à de "petites mines" si des moyens matériels suffisants avaient été déployés. Cette organisation, indispensable en raison de la taille des sites et de méthodes d'exploitation complexes, a été mise en place par le CBMP, qui a très tôt été mandaté par le gouvernement pour prendre en main cette activité. Les sites se composent d'ateliers bien définis, où chacun a une tâche spécifique à remplir avec un équipement spécifique. Certaines tâches sont réservées aux personnes âgées, comme les postes d'agents de sécurité, mais également aux femmes (ponçage manuel ou vannage), aux jeunes garçons (concassage et transport du minerai et d'eau) ou aux jeunes filles (cueillette et tri dans les décharges). Le caractère automatique des actes et la permanence des outils permettent la détermination fiable d'une productivité moyenne théorique pour chaque tâche (...). Chaque tâche a son propre prix fixe, qui varie peu d'un site à un autre. Parmi les mineurs de la zone d'extraction, il est courant de partager le minerai et donc le risque. Le partage est réalisé selon des règles précises qui sont au préalable acceptées par tous les membres de l'équipe'

Certaines de ces modalités d'organisation existent encore sur les plus anciens sites miniers artisanaux mais les conditions de travail des nouveaux sites sont plus erratiques. La dérégulation du secteur minier artisanal entraînée par le PAS ne se retrouve pas seulement au Burkina Faso (Banchigirah 2006; Fischer 2007). Au Zimbabwe, Dreschler (2001) décrit comment, à la suite de ces réformes, la privatisation des mines d'état a entraîné un chômage massif qui n'a pas été absorbé par le secteur minier privatisée, ni celui à grande échelle, comme il était prévu, mais a plutôt alimenté

l'exploitation minière illégale à petite échelle. Au Burkina Faso, bien que les performances des deux mines industrielles détenues par l'état se soient considérablement dégradées au cours de ces réformes, le principal impact de la libéralisation a été sur le secteur artisanal. Comme au Ghana, où Hilson et Potter (2005) ont montré comment le PAS a alimenté la croissance d'un secteur minier artisanal, poussé par la pauvreté, les réformes de libéralisation du Burkina ont miné la capacité du CBMP à organiser et superviser la production artisanale locale, et son démantèlement final a laissé un déficit de gouvernance dans ce domaine. Plus important encore, les réformes de libéralisation n'ont pas fourni une structure intermédiaire de remplacement entre l'État et les orpailleurs, pour combler l'espace laissé vide par le CBMP. Ceci a contribué à faire des sites miniers artisanaux des lieux ingouvernables caractérisés par la prolifération et la normalisation de la fraude, des conditions de travail de plus en plus précaires et un fossé grandissant entre les institutions officielles et les mineurs artisanaux. Dans les sections suivantes, je montre que le régime de propriété et la décentralisation démocratique correspondent aux tentatives du gouvernement central de reprendre le contrôle de l'exploitation minière artisanale, mais que dans la pratique ces réformes centrales coproduisent des relations locales de pouvoir et d'autorité qui marginalisent encore plus les orpailleurs.

4 (In)formalisation de l'orpaillage?

Le premier code minier (1997) a redéfini le rôle de l'État, qui n'est désormais plus un investisseur direct du secteur, jugeant son implication «trop risquée», mais plutôt "une institution facilitant l'investissement" (GoB 1996). Un de ses principaux rôles est la distribution des permis et licences aux potentiels investisseurs. Le Code sépare typiquement le secteur industriel d'une part, avec des permis d'exploration et des licences d'exploitation, et celui de l'orpaillage d'autre part, tendant à promouvoir le travail semi-mécanisé. La promotion des investissements dans le secteur industriel à grande échelle, au Burkina comme ailleurs, a joué un rôle majeur, et les licences d'exploitation distribuées aux investisseurs garantissent la sécurisation des concessions minières, un régime d'exonération d'impôts codifié, et le libre-échange sur le marché de l'or (Forster et Bills 2002; Pegg 2003). Le Code Minier (2003) a révisé le régime des prélèvements douaniers et fiscaux de sorte à encourager l'investissement étranger. Ces privilèges fiscaux sont justifiés par les agents du Ministère des Mines comme un moyen d'encourager l'exploration, et ainsi de reprendre le contrôle du secteur minier, grâce à une meilleure connaissance de ses ressources souterraines⁴. Cela a clairement été un succès puisqu'un rapide coup d'œil à la carte des permis actuellement valides au Bureau des Mines et de la Géologie du Burkina (BUMIGEB)⁵ confirme qu'il est maintenant difficile de trouver une zone non couverte par un permis d'exploration ou d'exploitation. Le nombre de permis de recherche accordés est passé de 2 en 2001 (GoB 2010; GoB 2011) à près de 600 aujourd'hui (Oxford Policy Management 2011: 19), couvrant près de 60% du territoire national.

Un autre objectif du code était d'encourager les orpailleurs à investir, afin de passer à une exploitation semi-mécanisée. Deux types de licences sont disponibles, le Permis d'exploitation Artisanale Semi-mécanisée, et l'Autorisation d'Exploitation Artisanale (AEA), mais ces licences n'ont, typiquement, pas eu les effets de formalisation escomptés (Siegel et Veiga 2009). Le premier n'a pas été très populaire. Entre 2001 et 2009, seuls cinq permis ont été délivrés. L'AEA, elle, a été plus largement acquise. Il est difficile d'avoir une estimation précise du nombre d'AEA actuellement en circulation, parce que le système cadastral central commence à peine à être numérisé, mais également parce que les AEA expirent après deux ans. Elles sont donc difficiles à suivre, mais un

⁴ Emmanuel Yameogo, Directeur Général des Mines, interview du 24th février 2012.

⁵ Nous n'avons pas eu l'autorisation de reproduire ici cette carte, mais une "Carte des principales activités et du potentiel minéral du Burkina Faso" peut être consultée dans Oxford Policy Management (2011: 20, Extrait de Diawara et al., 2010).

récent rapport du ministère des Mines montre que jusqu'en 2006, 205 autorisations ont été émises (GoB 2006: 6). Ce type de licence, renouvelable indéfiniment, confère pendant deux ans un droit sur l'or qui est extrait dans le périmètre couvert par l'autorisation (maximum 1 km²). Elles sont exclusivement attribuées aux ressortissants burkinabé ou à des sociétés dont la majorité des actionnaires est burkinabé. La raison pour laquelle les AEA sont plus recherchées que les semi-mécanisées est qu'elles coutent moins cher, et qu'elles soumettent l'exploitant à moins de normes environnementales ou sociales.

L'AEA est typiquement une tentative de formaliser les activités minières artisanales illégales en se basant sur des théories néolibérales qui prônent que "ces dispositions aident les entreprises domestiques à suivre "le chemin graduel" vers l'extraction minière à grande échelle (Oxford Policy Management 2011: 46). Ces autorisations sont présentées par le personnel du Ministère⁶ comme un moyen d'intégrer les orpailleurs à l'économie formelle de l'État, comme le prouve le fait qu'elles sont exclusivement réservées aux citoyens burkinabé. Sur le terrain cependant, ces autorisations sont rarement sollicitées par les orpailleurs eux mêmes. En réalité, elles sont souvent acquises par des comptoirs privés basés à Ouagadougou, où elles sont détournées de leur vrai but, et utilisées comme licence pour acheter de l'or aux orpailleurs locaux (Luning 2008). En effet, les mineurs artisanaux se réfèrent à ces sites comme étant sous l'autorité d'un "comptoir", une prononciation vernaculaire du mot français «comptoir», qui renvoie aux comptoirs d'or. Dans la pratique les comptoirs qui possèdent l'AEA peuvent forcer les orpailleurs qui travaillent déjà sur place, à leur vendre tout l'or extrait sur le périmètre acquis par l'AEA, et à des prix largement inférieurs à ceux pratiqués sur le marché informel. Ceci n'est même pas illégal car aucune loi n'encadre les conditions de travail pour l'AEA. Les employés du Ministère reconnaissent être loin des objectifs de formalisation que les licences AEA étaient censées atteindre⁷. Cet écart important entre le droit et la pratique est toléré et justifié comme un moyen pour le gouvernement de conserver un minimum de contrôle sur les modalités de travail et de production artisanales. Ceci est bien résumé dans une déclaration publique faite par le Directeur Général du Ministère des Mines, lorsqu'on lui a demandé de commenter la mauvaise utilisation de l'AEA:

C'est devenu une nécessité pour l'État de revoir sa stratégie de gestion des sites traditionnels (artisanaux). Le CBMP gérait ces sites sans problème, mais cette structure ayant maintenant disparu, nous devons trouver la meilleure formule qui nous aidera à éviter les conflits'

LeFaso, le 19 Juillet 2012

Paradoxalement, les conflits surviennent souvent entre les titulaires d' AEA et les orpailleurs, car la valeur de l'or est alors moindre que partout ailleurs. Les orpailleurs ont donc tendance à éviter de travailler sur les sites qui ont une AEA quand ils le peuvent. Ceci est parfaitement illustré par un orpailleur qui explique comment il a choisi le site sur lequel il travaille:

'J'ai entendu dire que l'or a été trouvé à Watinooma [un village dans le nord-ouest du Burkina] et j'y suis donc allé avant-hier pour voir si je pouvais avoir accès à un trou et embaucher des creuseurs. Mais j'ai trouvé qu'ils étaient très fermés aux inconnus et de toute façon il serait difficile d'y faire de l'argent. Ils ont un "comptoir " là bas, tu vois. Là-bas, tu ne peut pas vendre moins de 6g d'or a la fois, et ils vous en donnent entre 60.000 et

⁶ Patrice Daubière, Direction du Secteur Artisanal, entretien du 28 Novembre 2011.

⁷ Anonyme, employé du Ministère des Mines, entretien du 28 Novembre 2011

*80.000 CFA. Ici, à Sanemziiga, il n'y a pas de "comptoir" et tu peux obtenir 22.500 CFA pour 1g! Donc, je suis revenu ici pour travailler!*⁸

Ainsi, alors que l'AEA est présentée, au niveau national, en tant que cadre institutionnel favorable à la formalisation de l'orpaillage, elle a eu l'effet involontaire de donner le pouvoir à une élite urbaine qui possède les comptoirs et marginalise les orpailleurs. Ceci est typique de la restructuration néolibérale, comme Fisher (2007: 739) le montre aussi en Tanzanie où des réformes similaires ont alimenté l'exclusion sociale des mineurs artisanaux. Au Burkina, ces réformes ont encouragé une tendance chez les orpailleurs à fuir les institutions formelles et même à se définir en opposition à elles.

L'AEA s'écarte également de ses objectifs de formalisation initiaux quand elle est utilisée comme un intermédiaire entre les orpailleurs et les sociétés minières industrielles, en particulier celles qui possèdent des licences d'exploration. L'exploration implique l'évaluation du contenu et de la qualité du minerai souterrain à travers des travaux de carottage. Elle est souvent effectuée dans des endroits où les mineurs artisanaux ont déjà trouvé de l'or et l'exploitent de manière intensive. La plupart des titulaires de permis de recherche tolèrent l'orpaillage sur leur concession parce que trop de ressources seraient nécessaires pour l'empêcher, mais cela signifie également que l'accès à ces sites doit être négocié avec les orpailleurs, qui peuvent aussi leur opposer une résistance non négligeable. Luning (2008) décrit ces dynamiques de négociations dans le nord du Burkina, où une société transnationale d'exploitation minière d'origine canadienne est titulaire d'une licence d'exploration sur une zone d'orpaillage incluse sous une AEA. Les AEA sont tolérées par la société canadienne, car elles permettent le dialogue entre la société et les orpailleurs, de sorte à faciliter l'accès de la société aux sites de forage. Des entretiens avec plusieurs responsables des relations communautaires, appartenant à des sociétés semblables, confirment que, de leur point de vue, tolérer des AEA sur une concession d'exploration peut être un avantage, parce que leurs détenteurs constituent un précieux intermédiaire grâce auquel les sociétés peuvent canaliser les relations avec les "communautés locales"⁹.

Les sociétés d'exploration ne collaborent pourtant pas systématiquement avec les détenteurs d'AEA (Megret 2010) et dans les cas où des permis de recherche sont délivrés sur des terrains sans AEA, les sociétés doivent se tourner vers d'autres institutions locales. Dans le prolongement de son étude de cas, Luning (2012) a montré comment la compagnie minière canadienne a stratégiquement collaboré avec les autorités locales traditionnelles, ce qui a été crucial pour faciliter le processus d'Étude d'Impact Environnemental et Social nécessaire au passage d'une licence d'exploration à un permis d'exploitation. Ce processus implique que l'on aborde des questions hautement politiques de déplacements et de dédommagements. Dans ce cas, le permis demandé englobait deux juridictions coutumières dont les chefs respectifs étaient en désaccord sur les modalités d'indemnisation. Luning montre comment les représentants des entreprises ont stratégiquement manipulé les deux autorités locales, afin que leur désaccord joue en faveur des termes que la compagnie voulait obtenir. Cela montre que les droits ne sont pas seulement contestés dans la pratique, mais également que ceux qui bénéficient de ces contestations sont déterminés par les alliances ou divisions créées localement.

S'interroger sur le fonctionnement de l'AEA en pratique nous permet, premièrement, de constater que, alors que ces licences qui sont censées améliorer l'exploitation minière artisanale, ont en réalité limité la capacité des orpailleurs à bénéficier des ressources aurifères. Deuxièmement, nous

⁸ Anonyme, Sanemziiga orpailleur / commerçant, entretien du 29 avril 2012.

⁹ E. Kossongonona, responsables des relations communautaires, OREZONE, entretien du 29 novembre 2011; A. Analira, responsables des relations communautaires, AMARA, entretien du 13 décembre 2012

interroger sur le fossé entre la théorie et la réalité de l'application des droits nous a permis de constater à qui ces licences bénéficient réellement sur un plan politique. Dans un contexte d'absence de gouvernance locale créée par le démantèlement du CBMP, les titulaires d'AEA sont souvent engagés comme intermédiaires par les investisseurs privés pour négocier l'accès aux sites avec les orpailleurs. Dans d'autres cas, les investisseurs sont en mesure de choisir stratégiquement d'autres institutions comme interlocuteurs locaux. Dans le cas analysé par Sabine Luning, les institutions traditionnelles, en désaccord sur les modalités de dédommagement, étaient les interlocuteurs de l'entreprise, ce qui a permis à la société de négocier les termes à son propre avantage. Le reste de cet article analyse ce qui arrive quand les autorités municipales sont choisies comme interlocuteurs locaux. Les deux sections suivantes décrivent comment l'attribution des responsabilités aux autorités municipales, sans pouvoirs ou ressources décentralisées, donne lieu à une fragmentation politique locale. J'illustrerai ensuite, à travers une étude de cas dans le nord du Burkina Faso, comment les jeux de pouvoirs liés à cette fragmentation facilitent la dépossession.

5 La décentralisation démocratique et l'extraction de l'or: Des responsabilités sans pouvoirs ni ressources

Le processus de décentralisation démocratique au Burkina Faso est née de l'adoption d'une nouvelle Constitution et du Programme d'Ajustement Structurel en 1991, mais il a vraiment commencé à être appliqué dans l'ensemble du Burkina depuis les premières élections municipales en 2006. Des conseillers municipaux sont à présent élus au niveau des villages. Ensemble, les conseillers élisent un maire qui préside le conseil municipal, qui est renouvelé tous les cinq ans. Le conseil se réunit au moins quatre fois par an, et peut être appelé plus souvent par le maire en fonction des questions spécifiques qui peuvent survenir (GoB 2004). Au niveau du village, un Comité Villageois de Développement (CVD) est également constituée, sur la base d'un vote par consensus, il est composée de 10 à 15 personnes, et il est destiné à assurer le lien entre le conseil municipal et les citoyens.

Les ressources transférées par l'État aux collectivités sont généralement très limitées (Ribot 2004). Les municipalités sont souvent encouragées à s'associer avec les bailleurs et les ONG sur des projets spécifiques pour financer leurs actions (par exemple Ouattara 2006; André 2010), ou à générer leurs propres revenus par l'impôt, afin d'assurer la délivrance des services publics (Blundo et Le Meur, 2009). Le manque d'encadrement juridique, en particulier dans le domaine des ressources naturelles et de la gestion des terres, a entravé la capacité des autorités à mettre en œuvre la collecte de taxes dans la pratique. Un exemple typique et presque anecdotique de nos jours au Burkina, est celui de la planification rurale et urbaine à travers les lotissements, qui a été un moyen important de collecter des fonds au cours du premier mandat des conseils municipaux (Hilgers 2008). Ceux-ci ont créé un cadastre urbain et augmenté leurs recettes grâce à l'enregistrement des parcelles, mais avec des capacités techniques limitées, et étant rarement en mesure d'appliquer strictement les procédures légales, ont émergé corruption et abus. Ces abus ont été mis en scène de façon répétitive dans le domaine public, dans les médias nationaux (Lefaso, 6 Juin 2012), et ils sont souvent invoqués par l'État pour justifier la prudence envers les transferts de pouvoir et de ressources aux municipalités, sur la base de leur capacité technique insuffisante et leur immaturité politique (Champagne et Ouedraogo 2008).

Le transfert des ressources aux municipalités dans le secteur minier provient essentiellement du partage des rentes minières industrielles (article 82 du Code de 2003). Dans un décret adopté en 2005 (Décret no. 2005-048/PRES du 3 février 2005), les municipalités ont droit à 20% de la taxe superficielle versée annuellement par les détenteurs de permis d'exploration et des licences d'exploitation. Ces rentes ne sont toutefois pas souvent transférées en réalité et le personnel de

l'administration centrale attribue cela au fait que les calculs deviennent compliqués quand les licences couvrent plusieurs communes, ce qui est presque toujours le cas. (Oxford Policy Management 2011: 46).

Malgré ce déni de ressource, les autorités municipales sont censées jouer un rôle d'intermédiaire entre les investisseurs privés et les résidents qui pourraient être affectés par ces investissements miniers (loi n° 031-2003/AN du 8 mai 2003). Ils devraient, par exemple, pour faciliter l'accès des sociétés minières aux sites souvent peu accessibles, organiser des rencontres et jouer le rôle de médiateur avec les communautés locales (art. 63, 85). On leur demande en effet souvent d'intervenir dans des conflits entre les sociétés industrielles, les résidents et/ ou les orpailleurs, et de siéger en tant que représentants locaux lors des études de faisabilité et d'impact environnemental et social pour les projets d'exploitation minière à grande échelle (décret n° 2007-853/PRES/PM/MCE/MECV/MATD le 26 Décembre 2007). Cette dernière responsabilité est bien sûr la plus ambiguë de toutes, car les municipalités n'ont qu'un rôle consultatif en ce qui concerne la délivrance des permis d'exploitation industrielle. Il n'y a pas de travaux en cours sur les processus de consultation au Burkina parce que l'exploitation aurifère industrielle ne s'est que récemment développée. Mais dans d'autres contextes des études ont rapporté que le manque de pouvoir de décisions des autorités locales sur l'attribution des permis entraîne des dynamiques de fragmentation politique locale et de conflits (Horowitz, 2010; Lange, 2011).

Le rôle des autorités municipales au Burkina s'articule également autour des défis sociaux, environnementaux et sanitaires spécifiques que pose l'expansion de l'orpaillage. Pour n'en nommer que quelques-uns, il s'agit notamment de l'utilisation dangereuse du mercure et du cyanure pour la transformation du minerai (Tschakert et Singha 2007), du faible taux de fréquentation de l'école par les enfants dans les villages d'orpaillage, de l'accès à l'eau - une ressource rare dans une grande partie du Burkina - pour le lavage du minerai, mais également la résolution des conflits qui surgissent souvent entre groupes d'orpailleurs, chez qui on trouve les taux plus élevés de consommation d'alcool, qui augmente les risques pour les mineurs artisanaux (Grätz 2009), et la sécurité humaine autour d'installations qui sont souvent précaires. En plus des attentes du gouvernement central envers les autorités municipales sur la résolution de ces défis, les citoyens eux aussi considèrent de plus en plus que ces autorités doivent prendre des mesures qui permettent de résoudre les problèmes locaux liés à l'orpaillage. Le manque de ressources rend souvent difficile, pour les municipalités, de répondre à ces questions de gouvernance locale, ce qui ne les rend pas populaires parmi les citoyens. Il existe des municipalités du Burkina où des mesures locales sont prises pour atténuer les impacts de l'orpaillage. Dans la municipalité de Boroum, par exemple, où les résidents se sont plaints de la pollution des rivières par les orpailleurs, et ont exigé leur expulsion, les autorités municipales ont publié un décret qui a délocalisé ces mineurs loin des rivières. Cela a cependant rendu plus difficile pour les orpailleurs le travail de lavage du minerai et ceux-ci en veulent aux autorités municipales de ne pas pouvoir leur offrir des arrangements alternatifs (Sidwaya, 5 Octobre 2012).

Les pouvoirs de décision sur les l'attribution des licences ne sont également que timidement transférés aux conseils municipaux car l'or est la propriété de l'État central (article 5 du code minier 2003). Seule l'AEA nécessite la signature des maires. Dans certains cas, ce pouvoir a été utilisé pour retarder ou bloquer l'installation des sociétés de comptoirs considérées localement comme illégitimes, et pour les empêcher d'imposer des prix de vente et des conditions de travail difficiles aux orpailleurs, également citoyens des communes. Dans d'autres cas, la municipalité a utilisé ce pouvoir comme un levier pour négocier un meilleur traitement de la part de ces sociétés. Par exemple, dans la municipalité de Tiéfara, un important comptoir du nom de Sav'Or a pu s'implanter sur un site proche de la concession AEA d'un autre important comptoir, SOMIKA. Cela a conduit à

des tensions entre les deux Comptoirs, et une attaque de la SOMIKA sur la propriété de Sav'Or. L'article de journal qui a relaté l'événement décrit que le maire a affirmé avoir autorisé l'attribution d'une AEA à Sav'Or parce que, après consultation avec les résidents, la compagnie a promis de payer au village (il n'est pas précisé à travers quelle institutions, du CVD ou des chefs traditionnels) un pourcentage sur l'or qu'elle pourrait acquérir, contribuant ainsi au développement local, ce que SOMIKA n'avait pas fait (Le Pays, 25 Novembre 2012). Cela montre que, dans certains cas, les conseils municipaux manipulent, à l'avantage de leurs électeurs, le peu de marge de manœuvre dont ils disposent.

Ce n'est bien sûr pas toujours vrai, mais l'exemple montre que les types de pouvoir et les ressources dévolues au développement des communes façonnent de façon importante leurs relations avec leurs électeurs, autant que leur possibilités de manœuvrer les politiques d'accès des investisseurs extérieurs. La section suivante illustre ce point par une analyse plus approfondie des relations de pouvoir et d'autorité dans une municipalité où une compagnie minière canadienne transnationale et des mineurs artisanaux sont en concurrence vis à vis de l'accès à l'or, dans le nord du Burkina Faso. Je m'appuie sur des données ethnographiques recueillies pendant plus de 15 mois, sur le terrain de la municipalité de Nebnooma entre 2010 et 2012. Cette étude montre comment les relations antagonistes des autorités municipales avec les orpailleurs, d'une part, et les relations clientélistes qu'elles entretiennent avec l'investisseur privé étranger de l'autre, sont alimentées par le manque de pouvoirs qui leur sont transférés et par leur quête d'autorité publique qui en découle.

6 Les jeux de pouvoirs de la dépossession: Pouvoir et autorité dans les collines aurifères de Nebnooma

6.1 Les "big men" et les autorités municipales: Des antagonismes dus au manqué de pouvoirs

La municipalité rurale de Nebnooma est située dans nord-ouest du Burkina, où l'exploitation minière artisanal est omniprésente. Dans le domaine il est difficile de trouver un foyer qui ne profite pas, d'une manière ou d'une autre, de l'exploitation de l'or. Les agriculteurs se sont engagés de manière informelle dans la recherche de l'or, activité pratiquée pendant la saison sèche depuis presque 30 ans, mais la production a vraiment accéléré au cours des cinq à sept dernières années. Cela s'explique en partie car le cours mondial de l'or a atteint un pic en cette période, ce qui a permis aux mineurs locaux d'accumuler une quantité importante de richesses, qu'ils ont réinvesties dans des machines. Alors que l'exploitation minière artisanale est toujours réalisée en creusant manuellement de profonds trous et des tranchées, la mécanisation de extraction de l'or a considérablement transformé le rythme et la production, et les trous atteignent jusqu'à 100m de profondeur grâce à des pompes à eau qui permettent aux mineurs de creuser sous les nappes phréatiques. D'autres machines à pressent utilisées sont celles qui broient les pierres extraites des trous, celles qui permettent de laver le limon et de retenir la poussière d'or. L'exploitation minière artisanale est donc devenue hautement spécialisée, séparant les tâches entre ceux qui concassent les pierres, ceux qui creusent, ceux qui encadrent les mineurs, les propriétaires de trous et ceux qui achètent, avec une hiérarchie spécifique en terme d'évolution personnelle dans la filière. Aujourd'hui l'orpaillage n'est pas une simple stratégie de diversification des moyens de subsistance, ou un simple échappatoire à la pauvreté, c'est plutôt une opportunité de carrière pour les habitants des zones aurifères (Tschakert 2009; Johnsson et Bryceson 2009).

A Nebnooma, une "culture de l'orpaillage" spécifique s'est rapidement développée et a attiré un grand nombre de travailleurs migrants. Cependant, contrairement aux "boom-towns" qui ont émergé de l'orpaillage dans d'autres lieux (Werthmann 2009), l'exploitation de l'or à Nebnooma a enrichi les mineurs autochtones, qui sont devenus des entrepreneurs qui investissent de manière durable dans leur ville: construction de maisons, création d'entreprises comme des pharmacies, des

papeteries et des ateliers de réparation mécanique. Ce petit groupe de mineurs artisanaux peut être qualifié de "big men". D'âge moyen, ces propriétaires de trous ont été élevés dans un contexte économique d'agriculture de subsistance familiale, et sont principalement originaires de quatre villages de la commune, aux ressources aurifères particulièrement prolifiques. La plupart d'entre eux ne savent pas lire, écrire ou parler le français, langue administrative, mais en tant que propriétaires de trous et hommes d'affaires locaux, ils emploient un important nombre de personnes, et sont donc devenus économiquement et politiquement puissants. Au niveau national, il est clair que les orpailleurs sont en marge de l'économie formelle, mais dans ce contexte local, qualifiez ce groupe comme étant "marginalisé" auprès des habitants et les autorités municipales de Nebnooma, et vous serez rapidement corrigé.

Il n'y pas d' AEA dans la municipalité et c'est bien sûr une des raisons pour lesquelles ces "big men" locaux ont pu accumuler des richesses, car ils ont réussi à garder le contrôle de l'or. Bien que leurs activités soient techniquement illégales, elles sont largement tolérées. Il serait impossible de les réprimer. L'orpaillage étant une activité illégale, dangereuse et précaire, les "big men" ont étendu leur pouvoir à travers le risque et la transgression de la loi, et ont tendance à se définir par opposition aux institutions formelles. Cette opposition est entretenue par la gouvernance quotidienne qui façonne les relations de pouvoir et d'autorité entre les autorités municipales et les "big men".

La majorité des habitants de Nebnooma participe d'une manière ou d'une autre à l'orpaillage, ou en tire indirectement profit. Elle est ainsi une stratégie majeure de survie pour les citoyens qui constituent la base de l'électorat des autorités locales¹⁰. D'autre part, l'orpaillage pose les problèmes sociaux, environnementaux et sanitaires, typiques mentionnées plus haut, que la municipalité est censée régler, tout en n'ayant pas le pouvoir et les ressources nécessaires pour le faire. En conséquence, les autorités locales utilisent chaque événement public, comme les discours et des réunions, pour critiquer l'orpaillage et conseiller aux citoyens de ne pas s'engager dans cette activité. Cependant, dans la pratique, ce type d'intervention est principalement rhétorique et comme la plupart des citoyens le souligne, ces recommandations ne sont pas appliquées puisque les autorités municipales sont incapables de leur offrir des alternatives viables. En outre, ces interventions placent les autorités locales dans une confrontation quotidienne avec les "big men", tout en n'étant pas en mesure de proposer des solutions aux problèmes que leur activité pose.

La tentative des autorités municipales de régir la consommation d'eau de lavage du minerai des orpailleurs est un excellent exemple. Depuis la mécanisation de l'exploitation minière, les orpailleurs ont eu recours à des machines, qui carburent au fuel, et sont placés au bord des points d'eau. L'eau puisée sert à lessiver les tapis de lavage, qui retiennent les paillettes d'or. Le nombre croissant de ces machines sur les points d'eau était en train de devenir un problème au moment de notre enquête, car l'eau s'y faisait de plus en plus rare en raison de la pauvre pluviométrie au cours de la saison précédente. Si les points d'eau se tarissaient, cela affecterait d'autres activités de générations de revenu importantes pratiquées en saison sèche (élevage, maraîchage). Pour régler ce problème, le conseil municipal a voté un décret visant à limiter le nombre de machines autorisées sur les rives

¹⁰ Bien que les élections ne soient pas sans leurs propres problèmes de dynamique interne, une comparaison des récents taux de participation électoraux suggère qu'ils indiquent un certain degré de représentativité au niveau local: le taux de participation nationale dans les deuxièmes élections municipales en 2012 (75%) était supérieure à celle de la première élection municipale en 2006 (49%) et lors des dernières élections présidentielles de 2010, le nombre d'électeurs inscrits était également plus élevé (55%). (www.freedomhouse.org).

des points d'eau, et a imposé une redevance mensuelle unique pour toutes ces machines. La mesure a soulevé, comme on pouvait s'y attendre, un mécontentement importante parmi les "big men", qui se sont plaints que le décret ne prévoyait aucun espace de réinstallation adapté aux machines. Ils ont également interprété ce décret comme un moyen pour la municipalité de les diminuer sur les plans politiques et économiques. La mesure n'a pas pu être mise en œuvre en raison de cette opposition et parce que la municipalité n'avait pas les moyens de l'appliquer. Le démantèlement local de la police nationale, qui rendent des comptes aux instances centrales de sécurité plutôt qu'aux municipalités, ont été sollicitées pour sanctionner les orpailleurs récalcitrants, en enlevant les machines des propriétaires qui n'avaient pas payé la redevance mensuelle. Mais la police a refusé au motif que cela les priverait des ressources (effectif humain et un pick-up) dont elles ont besoin pour mener à bien d'autres aspects de leur mandat. Cette épisode illustre l'ambivalence des relations entre les autorités municipales et les orpailleurs. D'une part, l'orpaillage est une activité qui fait vivre la base de l'électorat, une grande partie de ce dernier travaillant plus ou moins directement pour les "big men". D'autre part, elle pose des problèmes de gouvernance que les autorités ne peuvent ignorer, mais en décidant de mesures qui ne peuvent être appliquées, elles créent des antagonismes entre les orpailleurs qui reviennent à saper leur autorité.

Il y a bien sûr des chevauchements entre les orpailleurs et les autorités municipales. Par exemple, la plupart des conseillers municipaux issus des villages aurifères sont eux même des orpailleurs qui ont réussi. Toutefois ce chevauchement n'est pas générateur d'homogénéité, et consolide plutôt bien souvent les divisions politiques entre "big men" et autorités. En effet, les orpailleurs / élus ont tendance à ne pas participer aux sessions ordinaires du conseil municipal, puisque, ils le confient, ils sentent que "les hautes autorités municipales leurs sont défavorables, aux eux et à leurs activités"¹¹. Ceci consolide une discrimination par laquelle la municipalité a tendance à faire peu de cas des problèmes rencontrés dans les villages aurifères, et les représentants élus de ces villages ont tendance à prendre des mesures (souvent sophistiquées) dans ces villages, sans concertation avec le maire et le conseil municipal. Ce champ politique local fragmenté est caractérisé par l'antagonisme entre les "big men" et les autorités municipales. Il a émergé, d'une part avec l'expansion rapide et non-maitrisée de l'orpaillage, quand le CBMP a été privatisé. D'un autre côté, leur antagonisme est entretenu par les initiatives de gouvernance locale qui opposent les "big men" à la municipalité, et par la difficulté, pour les autorités locales, d'asseoir leur autorité, qui vient en partie du manque de pouvoir et de ressources disponibles pour résoudre les problèmes que l'orpaillage pose. Dans ce qui suit, j'analyse comment ces relations locales de pouvoir et d'autorité sont exacerbées à travers les interactions avec une société canadienne détentrice d'un permis d'exploration à Nebooma. Ces interactions renforcent les relations antagonistes existantes et court-circuitent ainsi les possibilités d'exprimer collectivement les inquiétudes ou une quelconque résistance liées à une dépossession future éventuelle dans le cas d'une construction de mine à grande échelle en ce lieu.

6.2 Prélude à la dépossession: Les autorités municipales arbitrent l'accès concurrents à l'or entre les "big men" et une société "Junior"

La municipalité a accueilli plusieurs permis de recherche au cours des années et certains d'entre eux ont produit des résultats particulièrement prometteurs quant à la possibilité de construire une mine à ciel ouvert à grande échelle. Au moment de notre enquête, ces licences étaient détenues par une entreprise canadienne "Junior", que nous appellerons ici "l'Investisseur". Dans le jargon minier une

¹¹ Cinq différents élus issus de trois des villages miniers ont fait cette déclaration lors d'entretiens formels, mais cette affirmation est aussi basée sur des observations, et des déclarations faites lors d'observations de terrain et d'entretiens informels.

"Junior" se réfère à une société qui intervient exclusivement dans l'exploration minière. Une "Junior" devient "Major" quand elle décide de s'engager dans l'extraction industrielle de l'or, mais en règle générale, les "Juniors" sont principalement des investisseurs de capital-risque qui mobilisent des ressources sur les marchés financiers et sur les ventes de leurs permis d'exploration pour financer leurs travaux exploratoires.

Au moment de l'enquête, il semblait acquis que l'investisseur chercherait à obtenir un permis d'exploitation, cette idée ayant été cultivée par l'Investisseur à travers les interventions publiques de ses représentants, visant à sensibiliser les responsables municipaux sur le cycle de vie d'une mine. Le géologue en chef rendait souvent des visites de courtoisie au bureau de la municipalité afin d'informer les agents municipaux qu'ils "ne savent pas encore quand la mine va commencer, mais les résultats de forage sont très prometteurs". Cette ambiguïté doit être en partie comprise comme résultant de la crise du crédit qui a rendu difficile, pour l'Investisseur, de prédire s'il disposerait des liquidités nécessaires pour devenir "Major", mais elle a également servi à légitimer sa présence et son travail. En insistant sur la possibilité que la mine serait construite dans un avenir proche, l'Investisseur se présentait comme une source potentielle de développement économique pour la municipalité, plutôt que comme un simple spéculateur foncier (qu'il s'est avéré être).

En effet, les perspectives de développement issues de l'exploitation minière industrielle sont généralement "ambigües et controversées" (2008b Bebbington et al.), et les autorités locales doivent gérer les attentes et les inquiétudes liées à l'incertitude des possibilités de dépossession et les promesses de développement. Les relations sociales qui comblent, comme Luning (2012: 24) l'évoque avec éloquence "l'écart entre ce qui est et ce qui peut arriver" jouent un rôle important dans la dynamique de dépossession. Dans les vignettes ethnographiques qui suivent, je montre comment les alliances politiques entre les autorités municipales et l'Investisseur sont forgées au creux de cet essart, et à travers l'antagonisme pré-existant entre les autorités et orpailleurs.

En 2011 Nebnooma a eu l'honneur d'inaugurer la campagne nationale de reboisement. Celle-ci incarne le problème de la déforestation et de la désertification autour desquels une grande partie de la vie sociale, politique et économique s'articule dans les campagnes du Burkina (Englebert Pedersen 2003). Les longs discours et effusions de remerciements publiques sont partie intégrantes d'un tel événement, mettant en scène de nombreux représentants de l'autorité régionale ou nationale. A cette occasion, et en conformité avec sa politique de Responsabilité Sociale d'Entreprise, l'Investisseur a fait don d'un montant de 300,000 FCFA (environ 553 dollars US), sous la forme d'arbres destinés à être plantés dans le cadre de la campagne de reboisement. Conformément à ce type de cérémonie traditionnelle, un représentant de la société de l'Investisseur a reçu un certificat de reconnaissance précédé par un discours, prononcé par le maire de la commune, qui a souligné combien l'Investisseur serait important pour la commune dans un proche avenir (voir Figure 1). Fait intéressant, lors de ce même événement, une congrégation municipale s'était rapprochée des "big men", leur demandant de faire une contribution, et se justifiant par le fait que leur activité causait de nombreuses dégradations à l'environnement. Les "big men" ont accepté de contribuer en replantant les terrains du lycée municipal, et l'un des plus riches mineurs artisanaux a pris en charge le coût de toute l'eau potable consommée lors de l'événement. Toutefois, les mineurs n'ont pas reçu de certificat de reconnaissance publique. Peut-être existe-t-il un seuil en dessous duquel les donations ne méritent pas de recevoir un tel certificat de reconnaissance? Que ce soit le cas ou non, le fait est que l'acte reconnaissance publique servit à ce seuil permet à d'affirmer l'autorité publique des institutions municipales en s'alignant à l'Investisseur et au travers de l'assujettissement de la contribution des "big men".



Fig 1: Cérémonie d'ouverture de la campagne de reboisement 2011/201: poignées de mains et attestation de remerciement entre une autorité locale et un représentant de la société

Les relations de reconnaissance mutuelles sont un moyen d'affirmer l'autorité publique d'une institution. Mais celles-ci ne sont pas simplement symboliques ; elles sont imbriquées dans les relations contestées d'accès à l'or qui ont une incidence directe et matérielle sur le sort des orpailleurs, comme le montre ce qui suit. A Sanemziiga, même si les "big men" tolèrent généralement les travaux de forage de l'Investisseur, ils sont également parfaitement conscients que «l'État a vendu la terre à l'Investisseur» et que le jour viendra où il pourrait décider de commencer son activité d'extraction qui impliquerait leur expulsion. Cela a suscité une certaine inquiétude chez les orpailleurs et quand on leur demande si, à long terme, ils préfèrent avoir à traiter avec une société détenant une AEA, ou "comptoir", comme elle est localement appelée, ou bien avec l'Investisseur, l'un d'eux a répondu:

...Vraiment nous choisissons le "comptoir" [pourquoi?] parce que le "comptoir" c'est juste des gens qui achètent de l'or, tandis que l'Investisseur prend tout, et nous ne savons pas où et quand il pourrait commencer à creuser, peut-être va-t-il creuser près de nos maisons et dans ce cas ce qu'allons-nous faire, où allons-nous vivre?!¹²

A Sanemziiga, des conflits ont éclaté après que l'Investisseur ait commencé à travailler au même endroit que les orpailleurs. L'orpaillage a été toléré par l'Investisseur sur sa concession d'exploration, comme un "moyen plus efficace d'accéder aux sites et de faire le travail". Car si la société avait essayé d'interdire complètement l'orpaillage, cela aurait entraîné une forte opposition qui aurait rendu le travail de forage impossible. Contrairement à des endroits où il y a une AEA, l'Investisseur doit négocier l'accès aux lieux de travail avec les "big men". Les forages sont notamment concentrés dans le village de Sanemziiga, d'où la plupart des "big men" sont originaires, et où leurs trous sont situés. La cohabitation a été relativement pacifique, jusqu'à ce que le travail d'exploration se passe dans les champs des agriculteurs, et que l'Investisseur leur règle des compensations jugées inadéquates¹³.

Le mécontentement des résidents lorsque l'Investisseur commença des travaux de forage précisément au même endroit que les trous des "big men". Une borne en ciment qui a servi de repère au travail d'exploration avait, comme on pouvait s'y attendre, été détruite par les orpailleurs du même site durant leur activité de creusage. L'Investisseur a jugé que l'évènement nécessitait la mobilisation d'un «agent de relations communautaires» venu de la capitale pour rencontrer les mineurs afin d'essayer de discuter du problème. Deux réunions ont été organisées dans les bureaux locaux de l'Investisseur avec les "big men" de Sanemziiga. Un entretien privé avec le responsable national des relations communautaires, avant et après la réunion, a révélé que sa préoccupation n'était pas tant de débattre de la responsabilité de la borne cassée, mais bien de trouver un moyen

¹² Anonyme, Sanemziiga mineur artisanal, entretien du 14 mai 2012.

¹³ Anonyme, membre du CVD, entretien du 14 novembre 2011; Anonyme, habitant de Sanemziiga, entretien du 14 novembre 2011; Anonyme, Conseiller Municipal de Sanemziiga, entretien du 12 avril 2012.

d'annoncer aux "big men" que l'Investisseur aurait bientôt besoin de travailler à l'exact endroit où les mineurs se sont installés, et qu'ils devraient bientôt reboucher leurs trous. En effet, avant la réunion, l'agent du gouvernement, qui ne parle pas la langue locale dans laquelle la réunion a été tenue, a donné des instructions à son traducteur, de ne pas dire aux mineurs qu'ils avaient l'intention de couvrir les trous. Il voulait que la réunion se concentre stratégiquement sur la responsabilité des mineurs concernant la destruction de la propriété de l'Investisseur, en espérant que cela les placerait dans une situation telle, que, étant en tort, ils ne pourraient s'opposer à ce que l'Investisseur rebouche leurs trous. Dans un entretien avec l'un des orpailleurs de Sanemziiga, quelque temps après la réunion, j'ai appris que les mineurs avaient proposé à l'Investisseur un dédommagement de 500.000 francs CFA (environ 920 dollars US) pour remplacer la borne endommagée. Un autre mineur décrit l'événement:

... Eh bien, OREZONE est venu nous dire que la borne coûtait près de 8 millions, et nous demander ce que nous allions faire à ce sujet [...] nous avons demandé si, comme nous n'avions pas autant de force [d'argent] qu'eux, ils serait possible pour eux d'aller forer ailleurs, mais ils ont refusé, puis le maire nous a dit de faire preuve de bonne volonté, de montrer que nous avons réalisé nos erreurs,, et que nous devons donner quelque chose en échange du dommage [...] Et bien que pouvons-nous faire, nos Pères [parlant du maire] ont dit que c'était comme ça! C'est comme, imaginez que vous êtes un chef de village et qu'il y a un problème, normalement vous devriez m'aider, mais si je me rends compte que vous êtes du côté de ces gens, que puis-je faire? Vous vous sentez abandonné!¹⁴

Au moment où j'ai rencontré ce mineur, l'Investisseur venait de partir. Il a vendu son permis à une autre grosse société minière pour 29,6 millions de dollars US. Cette dernière exploite actuellement l'une des six mines d'or industrielles du Burkina Faso, située 30km au sud de Nebnooma. Elle projette de construire une mine à ciel ouvert sur le périmètre couvrant Sanemziiga et de nombreux autres villages environnants. Cette concession permettra au nouvel Investisseur de prolonger la vie de sa mine actuelle. Cependant, à cette époque, les 500,000 Francs CFA n'avaient pas encore été réclamés par l'Investisseur, et ne le seront probablement jamais. Ceci démontre que les enjeux, pour l'Investisseur, n'étaient pas matériels mais bien symboliques. Comme dans le cas du don en faveur de la campagne de reboisement, la demande de l'Investisseur d'une contribution pour la borne cassée ne concernait pas la nécessité matérielle, mais bien l'affirmation de son autorité afin de faciliter son accès aux sites de travail. La position des autorités locales décentralisées dans ces relations d'accès contestés n'est pas anodine. S'allier avec l'Investisseur, leur a permis d'affirmer leur propre position d'autorité vis à vis des "big men" de Sanemziiga mais également des citoyens de la commune dans un contexte de privation de ressources qui menace leur autorité publique. Dans ce contexte également, conserver des relations cordiales avec l'Investisseur est important dans l'anticipation des apports futurs potentiels de l'Investisseur à la commune de Nebnooma. Mais cette alliance a pour effet de saper la possibilité d'une action collective locale qui permettrait de faire face au manque de transparence, d'adresser les inquiétudes et de dissiper les incertitudes liées au projet de mine à grande échelle.

7 Conclusion

Cet article montre que les processus par lesquels la dépossession arrive ne sont pas simples, mais qu'ils peuvent être explicités en prêtant attention aux configurations politiques qui émergent de l'écart entre la propriété, telle qu'elle est codifiée par le droit, et les régimes d'accès. Cette approche est, premièrement, utile car elle révèle les différentes façons dont les droits sont contestés dans la

¹⁴ Anonyme, Sanemziiga, orpailleur propriétaire de trou, entretien du 14 mai 2012

pratique. Au niveau national, le régime des permis d'exploitation minière semblent, sur le papier, convenir à la fois aux secteurs artisanal et industriel. Dans la pratique cependant, la libéralisation économique a laissé un espace institutionnel vide dans la supervision de l'activité d'orpaillage, et les AEA sont délivrées à des propriétaires de comptoirs basés en ville, qui les utilisent illégalement, d'une façon qui limite la capacité des orpailleurs à avoir accès aux bénéfices qu'apportent les ressources aurifères qu'ils exploitent. Ces pratiques perdurent, car elles permettent au gouvernement central de récupérer un certain contrôle sur le secteur artisanal, qu'il avait perdu lors de la disparition du CBMP. Toutefois, ceci finit par entretenir un marché informel au sein de l'orpaillage, et accentue la marginalisation des orpailleurs.

Deuxièmement, le fait de s'intéresser au décalage entre le droit et la pratique met en lumière les configurations politiques qui émergent lorsque l'accès doit être négocié. Les réformes néolibérales de l'État n'aplatissent ni ne dissolvent le champ public, mais rééchelonnent plutôt les relations de pouvoir existantes dans de nouveaux registres de compétition quant au "contrôle autonome" sur les ressources (Lund 2011: 901). Les investisseurs mondiaux, comme les sociétés minières "Junior" au Burkina, ne peuvent pas s'extraire de ces relations de pouvoir et d'autorité, et ont en effet besoin de s'intégrer en leur sein afin de légitimer leur présence, et avoir accès aux lieux de travail auxquels ils prétendent. Les travaux menés par Luning (2012) montrent que les tensions existantes entre les chefs coutumiers constituent la base sur laquelle les "Juniors" négocient et obtiennent l'accès légitime. De même, à Nebnooma, la légitimation de l'Investisseur s'est faite à travers l'antagonisme entre les orpailleurs et les autorités municipales. Là, l'expansion de l'orpaillage a permis à certains individus de devenir particulièrement riches et puissants qui ont émergés comme une classe sociale et économique à part entière dans la commune. Leurs activités d'orpaillage posent toutefois des défis de gouvernance dans les collectivités locales. Mais les tentatives par les autorités pour ces résoudre dans un contexte de privation de ressources et de pouvoirs, génère des antagonismes entre les autorités et les orpailleurs. De plus les autorités locales ont besoin de gérer les perspectives de développement "ambiguës" que l'Investisseur pourrait apporter. Comme une façon de sécuriser leurs perspectives d'avenir et de réaffirmer leur autorité sur les "big men", les autorités municipales ont choisi de s'engager dans des relations de patronage avec l'Investisseur, qui voit en échange sa présence dans la localité officiellement légitimée.

Cependant, la question centrale que nous devons nous poser n'est pas comment auraient du réagir les autorités municipales, mais bien pourquoi elles ont réagit de cette façon. Dans cet article, j'essaie de montrer que le patronage n'est pas une caractéristique intrinsèque des autorités décentralisées, mais bien une déferlante de l'absence de pouvoir qui leur est dévolu. Cela permet à des positionnements politiques ambivalents de se développer, et donc d'alimenter des comportements clientélistes qui sapent les actions collectives. Comprendre ce que constitue un droit exige que nous comprenions les relations de pouvoir et d'autorité par lesquelles la propriété devient accès. La relation entre les réformes néolibérales de l'État et de la dynamique de dépossession est complexe et ne peut être expliquée par l'adoption de ces seules réformes. Elles ont, au contraire, des effets de gouvernance inattendus et contradictoires, et c'est les manières dont ceux-ci sont résolus dans la pratique qui constituent les conditions dans lesquelles la dépossession et le contrôle des ressources s'installent.

Bibliographie

1. André, G. 2010, 'L'éducation comme entreprise. Légitimations marchande, civique et culturelle de l'école bilingue au Burkina Faso', *Bulletin de l'APAD*. Available at <http://apad.revues.org/3993>.

2. Banchirigah, S. M. 2006, 'How have reforms fuelled the expansion of artisanal mining? Evidence from sub-Saharan Africa', *Resources Policy*, vol. 31, pp. 165–171.
3. Bebbington, A. & Bury, J. 2009, 'Institutional challenges for mining and sustainability in Peru', *Proceedings of the National Academy of Science*, vol. 106, no. 41, pp. 17296-17301.
4. Bebbington, A.J., Humphreys Bebbington, D., Bury, J., Lingan, J., Muñoz, J.P., Scurrah, M., 2008a. 'Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes' in *World Development* vol.36, no.12, pp.2888–2905.
5. Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington, D. H., Burneo, M. L. & Warnaars, X. 2008b, 'Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development', *Development and Change*, vol. 39, no. 6, pp. 887–914.
6. Blundo, G and P.-Y. Le Meur, (eds), 2009, *The governance of daily life in Africa. Ethnographic explorations of collective and public services*, Leiden, Brill.
7. Borras, S. M. & Franco, J. 2010, *Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab: Rethinking Land Issues, Reframing Resistance*, ICAS.
8. Borras, S. M., Hall, R., Scoones, I., White, B. & Wolford, W. 2011, 'Towards a better understanding of global land grabbing: An editorial introduction', *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, pp. 209-16.
9. Bridge, G. 2004, 'Mapping the bonanza: Geographies of mining investment in an era of neoliberal reform', *The Professional Geographer*, vol. 56, no. 3, pp. 406-421.
10. Campbell, B. 2008, 'Regulation and legitimacy in the mining industry in Africa: Where does Canada stand?', *Review of African Political Economy*, vol. 35, no. 117, pp. 367-385.
11. Castree N, 2008, 'Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation' in *Environment and Planning A*, vol.40, no.1, pp. 131-152
12. Champagne, E. & Ouedraogo, B. M. 2008, *Decentralization in Burkina Faso: A policy reform process in slow motion*, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
13. Childs, J. 2008, 'Reforming small-scale mining in sub-Saharan Africa: Political and ideological
14. Dreschler, B., 2001, *Small scale mining and sustainable development in the SADC region*. Draft report to Mining, Minerals and Sustainable Development Project (MMSD), South Africa. University of the Witwatersrand, South Africa.
15. Fisher, E. 2007, 'Occupying the Margins: Labour Integration and Social Exclusion in Artisanal Mining in Tanzania', *Development and Change*, vol. 38, no. 4, pp. 735–760.
16. Forster, J. J. & Bills, J. H. 2002, 'Comparison of the impact of the fiscal regime on gold projects in Tanzania and Burkina Faso', *Transactions of the Institution of Mining and Metallurgy*, vol. 111, pp. 195-199.
17. GoB 2011, *Permis d'exploitation artisanale semi-mecanisee d'or*, Ministere des Mines, des Carrieres et de l'Industrie, Ouagadougou.
18. GoB 2010, *Etat des permis de recherche valides au 31.05.2010*, Ministere des Mines, des Carrieres et de l'Industrie, Ouagadougou.
19. GoB, 2004, *Loi 055-2004/AN Portant Code General des Collectivites Territoriales*, MdiATedl Decentralisation, Republique du Burkina Faso, Ouagadougou.
20. GoB, 2003, *Loi No.031-2003/AN Portant Code Minier au Burkina Faso*, Republique du Burkina Faso, Ouagadougou.
21. GoB, 1996, *Declaration de Politique Miniere du Burkina Faso*, Ministere de l'Energie et des Mines: Ouagadougou, Burkina Faso.
22. Grätz, T. 2009, 'Moralities, risk and rules in West African artisanal gold mining communities: A case study of Northern Benin', *Resources Policy*, vol. 34, no. 12-17.
23. Grätz, T. 2004, 'Les frontières de l'orpaillage en Afrique Occidentale' in *Autrepart*, vol. 30, pp. 135-150
24. Gueye, D. 2001, *Small Scale Mining in Burkina Faso*, IIED, London.
25. Haarstad, H. & Floysand, A. 2007, 'Globalization and the power of rescaled narratives: A case of opposition to mining in Tambogrande, Peru', *Political Geography*, vol. 26, no. 3, pp. 289-308.

26. Harvey, D., 2003, *The New Imperialism*. Oxford University Press, Oxford.
27. Hilgers, M., 2008, Politiques urbaines, contestation et décentralisation Lotissement et représentations sociales au Burkina Faso' in *Autrepart* vol.47, no.3, pp. 209-226.
28. Hilson, G. & Potter, C. 2005, 'Structural Adjustment and Subsistence Industry: Artisanal Gold Mining in Ghana', *Development and Change*, vol. 36, no. 1, pp. 103-131.
29. Hilson, G. & Yakovleva, N. 2007, 'Strained relations: a critical analysis of the mining conflict in Prestea, Ghana', *Political Geography*, vol. 26, no. 1, pp. 98-119.
30. Holden, W., K. Nadeau and R.D. Jacobson, 2011, 'Exemplifying accumulation by dispossession: Mining and indigenous peoples in the Philippines' in *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol.93, no.2, pp.141–161.
31. Horowitz, L. S. 2010, "'Twenty years is yesterday": Science, multinational mining, and the political ecology of trust in New Caledonia', *Geoforum*, vol. 41, no. 4, pp. 617-626.
32. Jacques, E., Zida, B., Billa, M., Greffie, C. & Thomassin, J.-F. 2006, 'Artisanal and small-scale gold mines in Burkina Faso: Today and tomorrow', in *Small-Scale Mining, Rural Subsistence and Poverty in West Africa*, ed. G Hilson, Intermediate Technology Publications Ltd.: Brouton on Dunsmore, Rugby, pp. 115-134.
33. Johnsson, J. B. & Bryceson, D. B. 2009, 'Rushing for Gold: Mobility and Small-Scale Mining in East Africa', *Development and Change*, vol. 40, no. 2, pp. 249–279.
34. Kambou, M. K. 2006, *Etude diagnostique du cadre institutionnel et juridique de l'activite miniere industrielle au Burkina Faso: Cas de Poura et Essakane*, Oxfam America, Boston, MA.
35. Lefaso 19 July 2012, 'Site d'orpillage de Fêtakolé : Les dessous d'un emprisonnement', by F. Ilboudo. Available at <http://www.lefaso.net/spip.php?article49224#forum> [19.07.2012].
36. Lefaso 6th June 2012, 'LOTISSEMENT AU BURKINA : Le respect des textes n'est plus négociable ', *Lefaso.net*, Available at <http://www.lefaso.net/spip.php?article48398> [28.06.2012].
37. Lange, S. 2011, 'Gold and governance: Legal injustices and lost opportunities in Tanzania', *African Affairs*, vol. 110, no. 439, pp. 232-253.
38. Lund, C. 2011, 'Fragmented sovereignty: Land reform and dispossession in Laos', *Journal of Peasant Studies* vol. 38, no. 4, pp. 885-905.
39. Lund, C. 2006, 'Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa' in *Development and Change*, vol.37, no.4, pp.685-705.
40. Luning, S. W. J. 2012, 'Processing promises of gold: A minefield of company-community relations in Burkina Faso', *Africa Today*, vol. 58, no. 3, pp. 23-39.
41. Luning, S. 2008, 'Liberalisation of the gold mining sector in Burkina Faso', *Review of African Political Economy*, vol. 117, pp. 387-401.
42. Luning, S. W. J. 2006, 'Artisanal gold mining in Burkina Faso: Permits, poverty and perceptions of the poor in samnatenga, 'the land of gold'', in *Small-Scale Mining, Rural Subsistence and Poverty in West Africa*, ed. G Hilson, Intermediate technology Publications Ltd: Borton on Dunsmore, Rugby, pp. 135-147.
43. Megret, Q., 2010, 'Gaining access to a globally coveted mining resource: a case study in Burkina Faso' in *International Social Science Journal* vol. 202, pp. 389-398.
44. Nightingale, A. & Ohja, H. 2013, 'Rethinking Power and Authority: Symbolic Violence and Subjectivity in Nepal's Terai Forests' in *Development and Change*, vol.44, no.1, pp.29-51.
45. Ouattara, F. 2006, 'Gouvernances quotidiennes au cœur des structures de santé. Les cas d'Orodara et de Banfora, Burkina Faso', *Bulletin de l'APAD*. Available at <http://apad.revues.org/145>
46. Oxford Policy Management, 2011, *Political Economy Analysis of the Mining Sector in Burkina Faso*. Oxford Policy Management, Oxford.
47. Pegg, S. 2003, *Poverty reducion or poverty exacerbation? World Bank Group support for extractive industries in Africa*, Oxfam America, Boston, MA.

48. Peluso, N.P. & Lund, C., 2011, 'New frontiers of land control: Introduction' in *The Journal of Peasant Studies*, vol.38, no.4, pp.687-701.
49. Ribot, J.C., 2004, *Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. World Resource Institute, Washington D.C.
50. Ribot, J.C. And Peluso, N.L. 2003, 'A Theory of Access' in *Rural Sociology*. vol. 68, no. 2, pp. 153-181.
51. Sidwaya, 7th August 2012, 'Le drame de l'orpaillage' Available at <http://www.lefaso.net/spip.php?article49552>.
52. Siegel, S. & Veiga, M. M. 2009, 'Artisanal and small-scale mining as an extralegal economy: De Soto and the redefinition of "formalization"', *Resources Policy*, vol. 34, no. 1-2, p. 5156.
53. Sikor, T. & Lund, C. 2009, 'Access and Property: A Question of Power and Authority', *Development and Change*, vol. 40, no. 1, pp. 1-22.
54. Spiegel, S. 2012, 'Governance institutions, resource rights regimes, and the informal mining sector: Regulatory complexities in Indonesia', *World Development*, vol. 40, no. 1, pp. 189-205.
55. Tschakert, P. 2009, 'Digging Deep for Justice: A Radical Re-imagination of the Artisanal Gold Mining Sector in Ghana', *Antipode*, vol. 40, no. 4, pp. 706-740.
56. Tschakert, P. & Singha, K. 2007, 'Contaminated identities: Mercury and marginalization in the artisanal mining sector of Ghana', *Geoforum*, vol. 38, no. 6, pp. 1304-1321.
57. Urkidi, L., 2011, 'The Defence of Community in the Anti-Mining Movement of Guatemala' in *Journal of Agrarian Change* , vol.11, no.4, pp.556-580.
58. Werthmann, K. 2009, 'Working in a boom-town: Female perspectives on gold-mining in Burkina Faso', *Resources Policy*, vol. 34, pp. 18-23.
59. Werthmann, k. 2001, 'The President of the gold diggers: Sources of power in a gold mine in Burkina Faso', *Ethnos*, vol. 68, no. 1, pp. 95-111.
60. WTO 2004, *Trade Policy Review: Burkina Faso*, World Trade Organisation, Lausanne.

LDPI Working Paper Series

A convergence of factors has been driving a revaluation of land by powerful economic and political actors. This is occurring across the world, but especially in the global South. As a result, we see unfolding worldwide a dramatic rise in the extent of cross-border, transnational corporation-driven and, in some cases, foreign government-driven, large-scale land deals. The phrase 'global land grab' has become a catch-all phrase to describe this explosion of (trans)national commercial land transactions revolving around the production and sale of food and biofuels, conservation and mining activities.

The Land Deal Politics Initiative launched in 2010 as an 'engaged research' initiative, taking the side of the rural poor, but based on solid evidence and detailed, field-based research. The LDPI promotes in-depth and systematic enquiry to inform deeper, meaningful and productive debates about the global trends and local manifestations. The LDPI aims for a broad framework encompassing the political economy, political ecology and political sociology of land deals centred on food, biofuels, minerals and conservation. Working within the broad analytical lenses of these three fields, the LDPI uses as a general framework the four key questions in agrarian political economy: (i) who owns what? (ii) who does what? (iii) who gets what? and (iv) what do they do with the surplus wealth created? Two additional key questions highlight political dynamics between groups and social classes: 'what do they do to each other?', and 'how do changes in politics get shaped by dynamic ecologies, and vice versa?' The LDPI network explores a range of big picture questions through detailed in-depth case studies in several sites globally, focusing on the politics of land deals.

What's in a Right? The liberalisation of gold mining and decentralisation in Burkina Faso

In Burkina Faso, the last 10 years have seen a progressive and impressive rise of the mining industry in the national economy. Seven open-pit industrial mines have opened since 2007, about 700 prospecting permits are currently owned. At the same time, illegal artisanal mining in many parts of the country has also become an important basis for rural livelihoods. The mining code seemingly strives to accommodate these, often competing, interests. In this paper I analyse why and how this is falling short from the point of view of mining rights in practice. Given the weakened capacity of central government under economic liberalisation, the proverbial discrepancy between the way property rights are inscribed in law and how they play out in practice is hardly surprising. Understanding what kinds of social actors and relations have replaced the state in its social regulatory role is an important question however. Through a critical historical examination of the Mining Code I show how the economic liberalisation of gold mining has eroded the ability of the central administration to allocate mining rights, especially in settings with competing claims to gold. I argue that in these settings, elected municipal governments have become de facto strategic actors for the arbitration of claims, but their role and responsibilities are not defined within the Code. This lack of recognition, I suggest, constitutes the turf on which clientelist relations between these local authorities and industrial mining actors grow, which in turn undermines the possibility for these authorities to represent their constituents' interests.



landpolitics@gmail.com

www.iss.nl/ldpi