

QUEL APPORT DU PROJEG  
DANS LA GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER EN GUINEE ?

ETUDE D'IMPACT ET DE PROSPECTIVE



ETUDE DE CAS N°3 :  
CONTRÔLE CITOYEN ET CONNAISSANCE DES TEXTES :  
LE CAS DE TOUGUE, EN MOYENNE GUINEE

<b>I - Contexte</b>	<b>2</b>
1. Tougué : Une vieille préfecture du Fouta Djallon, riche en bauxite mais pauvre et enclavée	
2. Un secteur minier local toujours en phase d'exploration	4
3. Le Fouta Djallon, une société hiérarchique traversée par la question foncière et de profondes inégalités statutaires, aujourd'hui fief de l'opposition	5
<b>II - L'action du collectif « AVODEPPE » de Tougué</b>	<b>7</b>
1. Les associations de Tougue : du « Consortium » au « Collectif » de contrôle citoyen	7
2. A Tougué, une société civile récente mais influente	8
3. Sensibilisation – Plaidoyer - Médiation	10
<b>III- Les principaux changements observés</b>	<b>12</b>
<b>1 – Des succès indéniables en matière de redevabilité minière</b>	<b>12</b>
1.1 Une mobilisation collective qui donne des résultats : un préfet et deux maires démis de leurs fonctions	12
1.2. « Montrez-moi votre cahier des charges ! » : La préfecture, la mairie et les sociétés privées sous contrôle citoyen	15
1.3 « Avec eux, notre esprit a été éveillé » : connaissance des textes et exigence de redevabilité	18
1.4. Une société civile en dialogue privilégié avec les autorités politiques et administratives	22
<b>2. Extension du domaine de la lutte : le contrôle citoyen gagne d'autres régions et d'autres secteurs de l'action publique</b>	<b>25</b>
2.1. Changement d'échelle : le collectif de l'Avodeppe étend son expertise minière au-delà de la préfecture de Tougué	25
2.2. Des mines à la téléphonie mobile : une extension sectorielle du contrôle citoyen et du principe de redevabilité	26
2.3. Extension sociale de la lutte : Le Collectif, syndicat de défense des travailleurs ?	27
<b>IV - Défis et perspectives</b>	<b>27</b>
1. Consolider les progrès obtenus en matière de redevabilité	27
2. Entre ses fonctions d'expertise et de médiation, et une fonction de contre-pouvoir : quel positionnement pour le Collectif de l'Avodeppe ?	29
3. En guise de conclusion : quelques dilemmes clés pour l'avenir	31

## Introduction

Cette étude de cas se situe dans le cadre de l'étude d'impact et de prospective menée pour le PROJEG en 2018 sur le thème de sa contribution à la gouvernance du secteur minier en Guinée. L'étude est composée dans sa globalité de 4 études de cas liées à différentes initiatives soutenues par le PROJEG – à l'échelle locale (Fria, Siguiri, Tougué) et nationale (révision du code minier) – et une note transversale reprenant les enseignements croisés de ces différentes initiatives. Un reportage vidéo d'une dizaine de minutes accompagne chaque étude de cas.

La présente étude se focalise sur l'expérience menée dans la préfecture de Tougué (Moyenne Guinée) par un Collectif, mené par l'Avodeppe qui regroupe une demi-douzaine d'organisation de la société civile et agit, avec le soutien du PROJEG, en faveur du contrôle citoyen de l'action publique et de la connaissance des textes, en particulier dans le domaine du recouvrement et de la gestion des redevances minières.

## I - CONTEXTE

Pour être comprise, cette action citoyenne sur la gouvernance minière menée à Tougué avec l'appui du PROJEG doit être mise en perspective au regard d'une triple histoire nationale, régionale et communale, où s'entremêlent les dimensions politiques, économiques, foncières et sociales, voire familiales. La dimension nationale de la question minière étant traitée dans la note transversale et l'étude consacrée au code minier, nous évoquerons ici brièvement quelques éléments de contexte local et régional.

### 1. TOUGUE : UNE VIEILLE PREFECTURE DU FOUTA DJALON, RICHE EN BAUXITE MAIS PAUVRE ET ENCLAVEE

Située en altitude, sur un vaste plateau latéritique riche en bauxite, la préfecture de Tougué couvre une superficie de 6.400 km<sup>2</sup>, frontalière du Mali au Nord, et bordée par la préfecture de Dinguiraye à l'est, par les préfectures de Mamou et Dalaba au sud et par les préfectures de Labé et Koubia à l'ouest. Créée au début du XX<sup>ème</sup> siècle, il s'agit d'une des plus anciennes préfectures du pays. A l'entrée du bâtiment préfectoral, un panneau retrace, de façon quasi-généalogique, la liste des administrateurs qui se sont succédé à sa tête, avec en parallèle les lignées de détenteurs du pouvoir traditionnel et chefs de canton, issus des grandes familles du Fouta Djallon. On y lit ceci :

« (...) L'actuelle préfecture de Tougué correspond approximativement à l'ancien *diwal* de Koïn, l'une des 9 *diwé* (provinces) constituant le royaume musulman du Fouta Djallon.

Le 20 février 1901 érection du *diwal* de Koïn en cercle avec Dabalaya (actuelle sous-préfecture de Kollè) comme chef-lieu. Le 14 février 1905 le poste a été transféré à Kollangui. En 1909 le chef-lieu est transféré de Kollangui à Tougué. En 1911 Tougué est divisé en deux districts, dont Koïn avec Alpha Ammar comme chef, et Gadha Kollè avec Alpha Amadou Baïlo. Le 23 novembre 1912, Tougué est réduit au rang de subdivision et rattaché à Labé. En 1925, la subdivision de Tougué est supprimée, et les deux cantons sont directement rattachés à Labé. Le 1er janvier 1947, la subdivision de Tougué est rétablie et restera telle jusqu'au 1er janvier 1957, date à laquelle elle fut érigée en cercle par le gouvernement de la loi cadre. »



La lecture de ces affiches – commentées en direct par le préfet lors de notre seconde visite – est instructive. On comprend que dans cette région du Fouta Djalou, la colonisation française n’a pas appliqué à la lettre son modèle d’« administration directe » mais s’est plutôt reposé sur le modèle britannique de « l’indirect rule », en s’appuyant sur les structures politiques et les circonscriptions territoriales (diwé) de l’ancien royaume peul, dont les dirigeants ont perpétué l’hégémonie dans le creuset de la chefferie de canton. La leçon n’est pas qu’historiographique car elle révèle aussi la pérennité du pouvoir de certaines grandes familles qui ont maintenu leur influence jusqu’à aujourd’hui, à la tête des structures politico-administrative ou de la société civile.

La chronologie de cette affiche à l’entrée de la Préfecture s’interrompt à l’orée de l’indépendance, comme si rien de s’était passé depuis. L’état de délabrement des bâtiments et des infrastructures communales peut d’ailleurs le laisser penser. La commune urbaine de Tougué, malgré son statut de chef-lieu, se donne à voir en effet comme un gros bourg rural sinistré que l’on atteint péniblement depuis Labé par une longue route en latérite souvent impraticable en saison des pluies. Il faut entre trois et quatre heures pour parcourir les 85 km qui séparent Tougué de la capitale régionale du Fouta Djalou. Refaite en début d’année 2018, la piste était déjà détruite six mois plus tard. Les rues de la commune, y compris son artère principale, sont dans un état plus déplorable encore. La nature rocheuse du sol bauxitique accentue les difficultés de circulation.

Si le goudronnage se fait attendre, la fibre optique, elle, ne temporise pas : lors de notre mission, une entreprise chinoise creusait une tranchée tout le long de la route pour y enfouir les câbles. Les travaux publics d’infrastructure, en revanche, sont beaucoup plus lents : l’adduction d’eau et en cours, prévue pour 2019 ; les poteaux et câbles électriques sont là, mais pas encore l’électricité.

Les investissements vont malgré tout bon train dans la région, attirés par la perspective du prochain barrage hydroélectrique de Koukoutamba, et surtout les énormes réserves en bauxite que recèle le plateau. Parmi les indicateurs de cette attractivité nouvelle de la zone : les investissements fonciers

et immobiliers réalisés par les ressortissants de la commune, organisés en associations à l'échelle nationale et internationale, qui, revenus au pays, construisent de belles maisons et entendent peser dans les équilibres économiques et politiques locaux.

Les jeunes, en revanche, continuent de fuir la localité qui ne présente guère d'opportunités à leurs yeux : une grande majorité des hommes de 18 à 35 ans partent faire leur vie à Labé, à Conakry ou ailleurs ; certains – de plus en plus nombreux – tentent l'aventure de la migration, le Fouta Djallon étant semble-t-il devenu un hub des réseaux de passeurs. On ne dispose pas de chiffres de recensement, mais il est frappant de constater la faible présence des jeunes dans l'espace public de Tougué et l'absence (ou la faible influence) des organisations de la jeunesse dans la société civile locale, les principaux responsables des OSC étant plutôt âgé(e)s.

---

## 2. UN SECTEUR MINIER LOCAL TOUJOURS EN PHASE D'EXPLORATION

La préfecture de Tougué est potentiellement très riche en minerai : selon les estimations de la Direction des mines, les réserves en bauxite sont présentes sur les  $\frac{3}{4}$  de sa superficie. Elles débordent sur le territoire des préfectures voisines, dont celle de Koubia où le Collectif de l'Avodeppe mène également des actions de sensibilisation et de formation.

Les travaux d'exploration géologique de la région ont débuté dès le milieu des années 1960. Ils se poursuivent encore aujourd'hui à l'initiative de deux principales sociétés : la Société des Bauxites de Dabola-Tougué (SBDT- qui opère désormais en joint-venture avec une compagnie iranienne, IMIDRO) d'un côté ; MAVCARD Bauxite Project de l'autre. C'est par l'intermédiaire de son sous-traitant Géoprospect-SA que MAVCARD intervient dans la région depuis 2016. Les deux permis de recherche qui lui ont été octroyés pour trois ans renouvelables couvrent une superficie de 826 km<sup>2</sup> sur le territoire de la préfecture de Tougué. La SBDT, quant à elle, dispose depuis 1992 d'une concession de 5684 km<sup>2</sup>, renouvelée en 2015 pour 25 ans. La société Toubal (Tougué Bauxite and Alumina Corp) explore également les réserves de la région, empiétant même sur une zone protégée du parc du Moyen-Bafing.

Il est important de noter que l'industrie de la bauxite dans la région en est, pour l'heure, au stade de l'exploration. En raison de l'enclavement du plateau de Tougué, il est peu probable que l'exploitation se fasse à court terme. De fait, la question des redevances minières dont il va être question plus loin porte exclusivement sur les redevances superficielles qui demeurent de faible montant. On le constate dans les deux tableaux ci-dessous, élaborés respectivement par la Direction régionale des mines et par le receveur des impôts, à la demande insistante du Collectif de l'Avodeppe.

MINISTRE DES MINES

ET DE LA GÉOLOGIE

N° 02/RA/DRMG/2017

**Situation des paiements des taxes superficielles**

**Exercice 2016 - 2017**

Permis	Préfecture	CR	Superficie km <sup>2</sup>	Valeurs t.S	Valeurs GNF
A/1554/MMG ALUFER	Koubia	Matakaou	120	1800	13 338 200
		Pilimili	256	3840	28 454 828
		Donghol Sigon	323	4845	35 901 990
	Mali	Télire	42	630	4 668 390
		Yembirin	26	390	2 889 943
	Labé	Dalcin	35	525	3 890 308
Sous-Total 1			802 km <sup>2</sup>	12 030	89 143 659
ADARE Ex-CARDOZ	Tougué	Koin	48	480	3 657 000
		CU Tougué	565	8475	43 213 700
		Kollet	42	420	3 319 000
		Tangaly	285	2850	22 541 300
		Fatako	58	580	4 601 180
	Koubia	Konah	290	2900	22 808 900
		CU Koubia	42	420	3 220 000
		Pilimili	12	120	950 120
		Misira	246	2460	19 310 000
		Labé	2	20	165 200
Sous-Total 2				123 786 400	
A/2016/4017 MAYCAR	Tougué	Konah	20	200	1 598 000
		Kollet			1 980 200
		CU Tougué			25 639 800
	Koubia	Misira			20 203 800
		CU Koubia			181 200
		Pilimili			724 800
Sous-Total 3					74 822 200
Total Général					287 752 259

Labé, le 04 Avril 2017

Vu la Directrice  
Régionale des Mines et de  
de la Géologie

Mme Kadiatou BALDE

Année	Commune	Type de Permis	Date de Délivrance	Montant (GNF)	Montant (t.S)
2016	Kouratongo	Patente	3/10/2016	0689483	3-600-00
2017	Kouratongo	Patente	20/1/2017	0689484	4-030-00
2016	Fila Koundara	Patente	20/1/2016	0639585	4-000-00
2017	Fila Koundara	Patente	20/1/2017	0639586	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639587	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639588	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639589	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639590	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639591	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639592	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639593	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639594	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639595	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639596	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639597	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639598	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639599	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639600	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639601	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639602	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639603	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639604	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639605	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639606	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639607	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639608	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639609	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639610	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639611	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639612	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639613	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639614	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639615	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639616	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639617	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639618	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639619	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639620	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639621	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639622	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639623	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639624	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639625	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639626	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639627	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639628	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639629	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639630	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639631	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639632	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639633	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639634	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639635	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639636	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639637	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639638	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639639	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639640	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639641	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639642	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639643	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639644	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639645	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639646	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639647	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639648	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639649	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639650	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639651	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639652	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639653	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639654	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639655	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639656	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639657	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639658	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639659	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639660	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639661	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639662	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639663	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639664	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639665	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639666	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639667	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639668	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639669	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639670	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639671	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639672	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639673	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639674	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639675	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639676	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639677	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639678	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639679	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639680	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639681	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639682	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639683	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639684	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639685	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639686	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639687	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639688	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639689	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639690	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639691	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639692	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639693	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639694	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639695	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639696	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639697	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639698	4-000-00
2016	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2016	0639699	4-000-00
2017	Commune de Kouratongo	Patente	20/1/2017	0639700	4-000-00

On constate à la lecture de ces documents que, pour l'exercice 2016-17, les redevances minières superficielles représentent pour les six communes concernées de la préfecture de Tougué un montant total d'environ 100 millions de Francs guinéens (soit environ 10.000€). On y apprend qu'en 2016 Mavcard a payé environ 35 millions (environ 3.500€) à la Commune urbaine de Tougué au titre de son bail et de la taxe superficielle. Ces taxes constituent, de toute évidence, une goutte d'eau dans les budgets et comptes d'exploitation des sociétés minières, mais elles sont importantes pour des communes qui peinent à collecter un minimum de ressources.

### 3. LE FOUTA DJALON, UNE SOCIÉTÉ HIERARCHIQUE TRAVERSEE PAR LA QUESTION FONCIERE ET DE PROFONDES INEGALITES STATUTAIRES, AUJOURD'HUI FIEF DE L'OPPOSITION

Les constats qui seront faits plus loin quant à la capacité de la société civile de Tougué à peser sur la gouvernance minière et à mobiliser ces ressources financières pour le développement local doivent être mis en rapport avec quelques données sur le contexte régional de son action. Région de montagnes considérée comme le « château d'eau de l'Afrique de l'Ouest », le Fouta Djallon occupe une place particulière dans l'Histoire de la Guinée. Fondé entre le 13<sup>ème</sup> et le 16<sup>ème</sup> siècle par différentes vagues de populations peules venues notamment du Macina, l'ancien Etat théocratique du Fouta a longtemps exercé une forte influence politique, économique et religieuse. La colonisation a certes rebattu les cartes du pouvoir local, mais n'a pas effacé les structures sociales en vigueur.

Le Fouta Djallon est une société fortement étatisée, avec une culture bureaucratique ancienne, précoloniale. C'est aussi et surtout une société très hiérarchique, dominée par les grandes familles de l'ex-aristocratie peule, et marquée par de fortes inégalités statutaires, notamment vis-à-vis des populations autrefois serviles, les « Roundé ». Ces inégalités hiérarchiques marquent encore les structures de la propriété foncière et l'économie agraire de la région (Diop, 2007). Certains conflits fonciers relatifs à l'exploration minière ne peuvent se comprendre sans référence à cet héritage.

La période de Sékou Touré a néanmoins constitué un bouleversement majeur dans l'histoire du Fouta Djallon. Sans entrer dans les détails, retenons que la révolution socialiste engagée à l'indépendance a visé particulièrement la chefferie locale, considérée comme une « force féodale » à

abattre par le nouveau régime socialiste. Les représentants de celle-ci sont alors systématiquement vilipendés pour leur « racisme » et leurs accointances passées avec le colon. Les cadres peuls, de façon plus large, subissent une répression massive, au fur et à mesure que le régime dénonce des « complots ». Cette politique répressive a modifié sensiblement les équilibres de pouvoir internes à la société du Fouta, en évinçant certains groupes dominants et en favorisant les anciens subalternes.

Sous Lansana Conté, et dans le contexte de retour des partis politiques, la région va connaître de nouveaux bouleversements avec une très forte ethnicisation du jeu politique, une polarisation notamment des relations entre Peuls et Malinkés, étroitement articulée aux rivalités partisans. Pour développer son influence au Fouta, le RPG d'Alpha Condé va contribuer en particulier à mobiliser les populations anciennement captives, en excitant des identités dialonké/malinkés oubliées. Cette dynamique de réinvestissements des identités serviles va d'ailleurs se renforcer après l'élection d'Alpha Condé qui va encourager la constitution de nombreuses amicales ethnorégionales, dont l'Union des Roundé au Fouta Djalón. Il convient de noter au passage que ces populations historiquement minorisées se sont progressivement enrichies – dans le commerce notamment – jusqu'à devenir, dans certaines localités, plus riches que leurs anciens maîtres. Il est difficile de mesurer l'incidence de ces lignes de clivage dans les conflits autour de la gouvernance minière à Tougué et dans l'action même du Collectif soutenu par le Projeg. Cela reste un sujet tabou.

Ce qui est plus visible en revanche, c'est l'omniprésence des partis d'opposition dans la vie politique locale. Le Fouta Djalón, et la région de Labé en particulier, sont le fief de l'UFDG où Cellou Dalein Diallo, natif du cru, réalise ses plus hauts scores. Les élections municipales de 2018, remportées par l'opposition dans quasiment toutes les communes du Fouta, ont bien mis en évidence cette hégémonie régionale de l'UFDG. Cela crée des tensions récurrentes avec les autorités administratives, nommées par le gouvernement, et donc souvent proches de la Mouissance présidentielle. On verra plus loin les effets de cette polarisation politique locale et la difficulté du Collectif de Tougué à agir et se mouvoir dans un entre-deux non partisan.



### 1. LES ASSOCIATIONS DE TOUGUE : DU « CONSORTIUM » AU « COLLECTIF » DE CONTROLE CITOYEN

La présente étude de cas porte sur l'action du collectif d'ONG, porté par l'AVODEPPE, et composé de 6/7 organisations principales basées à Tougué :

- **AVODEPPE** : *l'Association des volontaires pour le développement participatif et la protection de l'environnement*, créée et dirigée par Baldé Alpha Ammar, dit « Réal », le « patron » de la société civile de Tougué (cf infra, section suivante) et par Baldé Mamadou Aliou, dit « Zito » son vieux compère, ex-conseiller municipal ;
- **AJDELOPE** : *l'Association des jeunes pour le développement local et la protection de l'environnement*, 1<sup>ère</sup> ONG créée par « Réal », à l'origine du projet de vulgarisation du code minier, qui a ensuite donné naissance à l'AVODEPPE car « on ne reste pas jeune indéfiniment ». Désormais dirigée par Yaya Mamadou Baldé qui a rejoint l'organisation en 2008.
- **VAPE** : *Volontaire d'aide pour la protection de l'environnement*, créée par le doyen Baldé Alpha Oumar, dit « BAO » un vieil aventurier qui revendique l'initiative de l'« audit social » dont il sera question plus loin. La VAPE est aussi représentée par Mouctar Soumanou au sein du collectif ;
- **ARD-Guinée** : *l'ONG Agriculture rurale durable*, lancée par feu M. Diallo et animée entre autres par Oumar Pathé Baldé, ingénieur agronome en service à la Direction préfectorale de l'agriculture ;
- **APROFET** : *l'Association pour la promotion des femmes entrepreneurs de Tougué*, dirigée par Mme Mariama Baïlo Kanté, également présidente de la Cellule préfectorale d'appui à la gestion des revenus miniers et par-ailleurs belle-mère de « Réal ». Parmi les animateurs les plus actifs de cette association de femmes : un homme, Mohamed Diariou Barry qui a joué un rôle important dans la traduction et la vulgarisation du code minier ;
- **AAVT** : *Association des alphabétiseurs vulgarisateurs de Tougué*, qui ont assumé la traduction en pulaar du Code minier en 2008 ;
- **GPCPA** : *Groupement de production et de commercialisation des produits agricoles*, créé par M. Baldé qui, a été contraint de prendre ses distances avec le Collectif de l'Avodeppe pour des raisons que nous n'avons pas pu éclaircir. M. Baldé a été élu sur la liste d'opposition UFDG. Il est désormais 1<sup>er</sup> adjoint à la mairie.

Le Collectif qui est au centre de la présente étude est né en 2008 sous la forme d'un consortium d'ONG locales, toutes basées dans la préfecture de Tougué et agissant principalement dans le domaine de l'environnement, du développement durable, de la vulgarisation des techniques agricoles et de la promotion des activités locales. Le consortium s'est constitué en réponse à un appel d'offre du PROJEG visant à soutenir les actions de « *Plaidoyer et influence des politiques publiques sur la thématique de la gestion des ressources minières* ». Les six ONG listées ci-dessus soumettent alors un projet de « Vulgarisation du code minier guinéen dans les préfectures de Tougué et Koubia » qui sera retenu, financé et constamment soutenu par le PROJEG. Au lancement du Consortium, en 2008, l'AVODEPPE n'existait pas encore. C'est l'AJDELOPE qui pilote alors le projet et le Consortium, avec à sa tête Alpha Ammar Baldé, dit « Réal », qui va peu après créer l'AVODEPPE, association autour de laquelle va alors s'organiser le Collectif.



Avec le soutien du PROJEG, le Consortium de Tougué va rapidement se spécialiser dans le domaine de la gouvernance minière jusqu'à devenir une organisation de référence sur la question. Si les OSC susmentionnées ont su développer d'autres partenariats au fil du temps, il faut souligner le rôle central du PROJEG dans la structuration du Consortium AVODEPPE et son évolution vers un Collectif de plaidoyer et de contrôle citoyen de l'action publique.

L'initiative SOL de « Suivi des obligations légales » et les dispositifs d'enquête et plaidoyer mis sur pied à cette occasion ont joué notamment un rôle important dans l'évolution des actions de l'AVODEPPE, renforçant l'idée que désormais – dans la perspective d'arrêt de l'appui du PROJEG – le groupement n'est plus seulement un Consortium ad hoc d'organisations agissant temporairement sur un projet, mais un Collectif pérenne, spécialisé dans le contrôle citoyen de l'action publique (minière mais pas seulement – cf. infra), de plus en plus professionnalisé et susceptible de s'élargir à de nouveaux acteurs locaux mobilisés sur la même thématique.

---

## 2. A TOUGUE, UNE SOCIÉTÉ CIVILE RECENTE MAIS INFLUENTE

Les ONG membres du Collectif soutenu par le PROJEG ne sont évidemment pas les seules organisations de la société civile de la préfecture de Tougué. L'action du Collectif de l'AVODEPPE doit être mis en regard de celles-ci et replacée dans l'histoire plus large des mobilisations associatives locales. Cette histoire reste malheureusement encore imprécise. Lors de nos deux missions de terrain, il ne nous a pas été possible d'effectuer une plongée dans les archives de la préfecture et du gouvernorat pour établir une telle chronologie. Selon les témoignages recueillis, il semble que les premières OSC locales aient été créées au début des années 1990. Le « doyen » Baldé Alpha Oumar dit « BAO » revendique la paternité du mouvement pour avoir lancé, en 1993, une première ONG spécialisée dans le reboisement. Comme indiqué plus bas, c'est au sein de cette première structure que son quasi-homonyme, Baldé Alpha Ammar, alias « Réal » fit ses premières armes de leader de la société civile avant de rompre avec son mentor et de créer sa propre structure.

Le mouvement d'organisation de la société civile locale débute donc avec des ONG tournées vers la défense l'environnement, le développement durable, l'agriculture, l'aménagement hydraulique, la vulgarisation des techniques agricoles qui vont, avec l'appui du PROJEG, se tourner vers la gouvernance minière et s'y spécialiser.

*« Au début, quelle que soit leur situation difficile, les OSC se mobilisaient. Elles se saisissaient de tous les sujets. Puis, elles se sont spécialisées, avec la construction de coalitions ad hoc, en fonction de l'expertise de chacun. »*

Mady Diawando, Coordinateur régional du Projeg en Moyenne Guinée, Labé.

On observe dans ce processus de spécialisation progressive une dynamique intéressante de transfert de compétences d'un secteur d'activité à l'autre : en l'occurrence, on constate que les membres du Collectif de l'AVODEPPE qui maîtrisent alors les techniques de vulgarisation agricole vont jouer un rôle important dans la vulgarisation du Code minier et la connaissance des textes sur la question minière. C'est le cas, par exemple, de l'Association des alphabétiseurs vulgarisateurs de Tougué et de Mohamed Diariou Barry, de l'APROFET, dont les compétences de vulgarisateur et de traducteur en Pulaar ont été mises à profit par le Collectif.

Il semble également que le mouvement social des années 2007-08 ait donné un coup d'accélérateur à la formation des OSC dans la préfecture de Tougué, sans qu'il soit possible de mesurer précisément cette vague. Un autre moment d'accélération s'observe dans les années 2013-14 : après les violences ethno-partisanes entre Peuls et Malinkés de la campagne présidentielle de 2010 et en prévision des

législatives de 2013 que le RPG, parti au pouvoir, voulait saisir pour s'implanter dans cette région tenue par l'UFDG, certaines OSC s'emparent de la question et se mobilisent pour apaiser les tensions. Avec le soutien du Projeg, une série d'actions et d'événements sont mis sur pied pour la « Prévention des conflits en Moyenne Guinée ». Idem en 2016-2017 après de nouvelles violences. Nous reviendrons plus loin sur cette fonction de médiation que le Collectif a progressivement endossé à Tougué.

Les trois grandes faïtières de la société civile guinéenne (CNOSC, PCUD, CONASOC) sont présentes dans la préfecture de Tougué, mais elles ont semble-t-il une influence inégale :

- La **PCUD** locale est actuellement représentée par une enseignante syndicaliste dont l'énergie militante s'est donnée à voir dans la récente grève de l'éducation nationale et le conflit ouvert avec la préfecture.
- La **CONASOC** est également présidée par une femme qui se trouve être Mme Hadjiratou Keïta, la propre épouse de Réal. Un changement de direction est en cours.
- C'est le démembrement local du **CNOSCG** (autrement dit le CPOSC<sup>1</sup>), présidé par Réal, qui est aujourd'hui le plus visible et le plus influent à Tougué.

Il est difficile, en vérité, de faire la différence entre le CPOSC et le Collectif de l'AVODEPPE, soutenu par le PROJEG, dans la mesure où ces deux structures sont incarnées par le même homme, « Réal », qui, par son activisme personnel, son abnégation et ses réseaux d'influence est parvenu à incarner la « société civile » de Tougué et à faire de celle-ci un acteur majeur de la gouvernance locale.

#### **Portrait d'Alpha Amar Baldé, dit « Réal »**

*Agronome de formation, Alpha Ammar Baldé, dit « Réal » a travaillé à la fin des années 1990 pour le Service de l'Agriculture avant de s'engager dans le monde associatif. Il fournissait aux groupements de producteurs un appui à la vulgarisation des techniques agricoles. Salué pour ses résultats, il bénéficie d'un voyage d'échange d'expérience en Haute Guinée où il rencontre de nombreuses associations. A Tougué, il commence à travailler avec un « doyen », en l'occurrence le vieux « BAO », qui avait créé une des premières ONG de la préfecture. Mais des litiges concernant la gestion de cette association le poussent à s'éloigner et à créer sa propre structure, une association de jeunes, l'AJDELOPE, constituée le 13 août 2002. C'est alors dit-il qu'il « entre dans le combat associatif ».*

*En fait, son engagement était antérieur et plus politique. Comme nombre de cadres du temps du parti unique, Alpha Ammar Baldé appartenait à la section jeunesse du PUP, le parti de Lansana Conté. Tout comme son ami « Zito » avec qui il va fonder l'AJDELOPE. Lorsque les deux compères créent cette association avec l'encouragement du député local et ministre de la Justice, Abou Camara, cette première structure associative est en fait le décalque de la section jeunesse du PUP de l'époque. « Réal » confesse qu'il ne fut pas aisé, au début, de trouver des partenaires techniques et financiers « qui nous voyaient de façon politique ». C'est en vendant des plants qu'il finance ses premières actions associatives.*

*Mais avec le mouvement social de 2007 et ses suites, la nature de leur action associative va changer. La mobilisation s'étend à la commune, des jeunes s'attaquent à la préfecture, au commissariat, aux symboles du pouvoir. Les gens prennent conscience de leurs droits et s'organisent de plus en plus en associations. A l'époque, le PUP était moribond comme son leader, l'UFDG de Cellou Dalein n'avait pas encore pris l'ascendant au Fouta et le RPG*

<sup>1</sup> Le CNOSC a des démembrements régionaux (CROSC) et préfectoraux (CPOSC). Alpha Ammar Baldé est ainsi président du Conseil préfectoral des organisations de la société civile.

*d'Alpha Condé n'avait guère d'influence dans la région. Les leaders associatifs s'impliquent alors dans la résolution de la crise et se mobilisent autour des revendications citoyennes.*

*Réal avait depuis longtemps démissionné de ses fonctions au PUP lorsqu'en 2007 il transforme son association initiale de jeunes en AVODEPPE. « Compte tenu de notre âge, il nous fallait changer de nom ». En 2006-07, la prospection minière reprend dans la préfecture de Tougué et pousse les militants de l'AVODEPPE à s'impliquer plus avant sur cette thématique. C'est alors qu'en 2008 ils répondent pour la première fois à l'appel à proposition du PROJEG qui propose son appui pour soutenir les actions de « Plaidoyer et influence des politiques publiques sur la thématique de la gestion des ressources minières ».*

*Depuis lors, le Collectif de l'AVODEPPE est porté par une quinzaine de militants actifs au premier rangs desquels figure Réal. Etant par ailleurs représentant local du Conseil national des OSC, il est considéré comme le « président de la société civile de Tougué ». En sus de ses fonctions associatives, Alpha Ammar Baldé, a aussi été nommé président de la CEPI, la Commission électorale préfectorale indépendante. Signalons enfin que son capital relationnel ne se limite pas à la sphère locale de la préfecture de Tougué et régionale du Fouta Djallon. Grâce à l'action de l'AVODEPPE en faveur de la transparence minière, Réal est devenu un pilier des réunions nationales de Suivi des Obligations Légales (SOL) organisées par le PROJEG à Kindia ou Coyah. Son engagement lui a aussi valu d'être élu au Conseil d'administration de la plateforme internationale Publiez ce que vous payez (PCQVP).*

### 3. SENSIBILISATION – PLAIDOYER - MEDIATION

Depuis sa création, l'action du Collectif a consisté principalement en une action de sensibilisation /vulgarisation du code minier (dans ses différentes versions) à l'échelle locale qui s'est vite muée en action de plaidoyer, de mobilisation et de pression sur les autorités préfectorales et communales en faveur d'une plus grande transparence dans la gestion des ressources publiques :

- La première action structurante, dès 2008, a consisté en la « *Vulgarisation du code minier<sup>2</sup> dans les préfectures de Tougué et Koubia* ». Des actions de sensibilisation sont menées dans les communes urbaines de Tougué et rurales de Kansaghi, Konah, Missira, Gadha-Oundou, Fello-Koundoun, Tangaly. Les archives révèlent que le titre initial du projet, soumis par l'AJDELOPE, était moins précis et n'évoquait pas encore les redevances minières : il s'agissait d'un « *Plaidoyer pour un impact positif de la prospection minière dans les préfectures de Tougué et Koubia* ». Une première convention est signée le 14 août 2008 liant l'AJDELOPE et le PROJEG.
- Le projet qui a suivi, dès 2009, était plus explicite en la matière. Il portait cette fois directement sur « *Les recettes des mines et carrières au service du développement communautaire dans les préfectures de Tougué et Koubia* ».
- A partir de 2010, le Consortium s'engage dans une troisième phase plus structurelle et institutionnelle de son projet, consistant en un « *Appui à la création de cadres de concertation communautaires pour de meilleures mobilisation et utilisation des recettes minières et carrières à Tougué et Koubia* ».
- Entre 2010 et 2016, avec l'appui du PROJEG, le Consortium étend ses activités sur les mêmes bases, en multipliant les actions de vulgarisation/sensibilisation et en poussant à la création de cadres de concertation locaux pour une meilleure gestion des redevances minières : les

<sup>2</sup> Il s'agit de la première mouture du Code minier, avant sa révision majeure de 2011.

« *Cellules de veille* », composées d'élus locaux, de cadres techniques et de représentants de la société civile.

- Le Consortium propose au départ la mise en place de « cadres de concertation communautaires, communaux et préfectoraux périodiques (...) entre tous les acteurs du développement local (...) pour favoriser une meilleure » mobilisation et utilisation des recettes issues des mines et carrières », mais les niveaux « communautaires » et « communaux » sont finalement barrés dans la version 2010 du projet<sup>3</sup> et c'est l'échelon préfectoral qui est privilégié.
- En décembre 2012, sont ainsi déposés par l'AVODEPPE les statuts et règlement intérieur d'une « *Cellule préfectorale d'appui à la mobilisation et la gestion des revenus miniers (CPAMGRM)* », qui est alors présidée par Mme Kanté, présidente de l'APROFET et fondatrice du Consortium Avodeppe. Alpha Amar Baldé, président du Consortium, est un des trois membres de la société civile.
- Tout au long de ces années, le Collectif bénéficie d'un soutien décisif du PROJEG non seulement à Conakry, mais aussi à Labé où se constitue le Collège régional. L'AVODEPPE trouve dans le Collège régional un espace de soutien à ses actions (en termes de formation et de plaidoyer notamment) mais aussi un lieu de partage d'expérience qui permet de diffuser et d'étendre son action à d'autres localités du Fouta Djalon.
- A partir de 2014-16, ces actions de contrôle citoyen de l'action publique menées à Tougué prennent une nouvelle dimension, nationale cette fois avec la mise en place du dispositif de « Suivi des obligations légales ». En 2014 et 2015, des formations de formateurs sont organisées à Kindia et Sangaredy par la plateforme PCQVP à laquelle participe des représentants du Consortium.
- En 2016, le Collectif engage une enquête de « Suivi des obligations légales de la société minière MAVCARD Bauxite Project SA dans les préfectures de Tougué et de Koubia ». Des enquêtes sont diligentées par les membres des associations dans toutes les communes où sont effectués des travaux d'exploration minières ; les résultats sont synthétisés en un rapport qui est ensuite transmis à l'échelle nationale
- Signe de reconnaissance de l'action du Collectif, son président Alpha Ammar Baldé, dit Réal, est élu au sein du Conseil d'administration de la plateforme nationale PCQVP.

L'essentiel de l'engagement du Collectif de l'AVODEPPE consiste ainsi à agir en faveur de la mobilisation des ressources financières locales et de leur bonne gestion. C'est ce volet de la gouvernance minière et de la redevabilité fiscale qui définit l'identité du Collectif et lui donne sa crédibilité, par les succès qu'il a réussi à engranger.

Parallèlement à cette action en faveur de l'amélioration de la gouvernance minière, le Collectif joue aussi un rôle non négligeable de médiation et de règlement des conflits locaux – et pas seulement dans le domaine des litiges miniers. Il est appelé à intervenir sur des questions plus larges qui touchent aux enjeux économiques et sociaux du développement local.

C'est autour de ces deux axes principaux que nous avons pu mesurer les principaux changements produits par l'engagement du Collectif avec le soutien du PROJEG. Ces mutations sont analysées en détail dans la section suivante.

---

<sup>3</sup> Source : archives AVODEPPE

### III - LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS OBSERVES

Cette troisième partie vise à rendre compte des changements dans la gouvernance (minière mais pas seulement, cf. sous-section III-2) de Tougué auxquels a pu contribuer le collectif organisé autour de l'AVODEPPE avec le soutien du Projeg. La réflexion s'organise autour de 3 types de changements qui sont distingués ici pour les besoins de l'analyse mais s'articulent très étroitement dans la réalité :



**Évolution des relations entre acteurs et des formes de mobilisation collective** : Il s'agit ici de comprendre dans quelle mesure les rapports de force évoluent entre les acteurs-clés de la gouvernance du secteur minier, en lien avec les mesures engagées avec le soutien du Projeg



**Évolution des règles, des procédures et des pratiques de gouvernance** : Il s'agit de comprendre dans quelle mesure de nouvelles règles ont émergé pour encadrer le secteur ; dans quelle mesure ces règles ont été accompagnées de nouvelles procédures et de nouveaux dispositifs.



**Évolution des représentations et des connaissances** : Il s'agit de comprendre dans quelle mesure les représentations et les connaissances des différents groupes d'acteurs sur le terrain ont évolué sous l'effet de l'action du Collectif.

#### 1 – DES SUCCES INDENIABLES EN MATIERE DE REDEVABILITE MINIERE



##### UNE MOBILISATION COLLECTIVE QUI DONNE DES RESULTATS : UN PREFET ET DEUX MAIRES DEMIS DE LEURS FONCTIONS

En une dizaine d'années d'actions et d'engagements résolus en faveur de la transparence, soutenus par le PROJEG, le Collectif de l'AVODEPPE a modifié en profondeur le paysage et les pratiques de la gouvernance locale à Tougué, obligeant les responsables administratifs et politiques à une meilleure gestion des ressources fiscales. Une fois n'est pas coutume, le contrôle citoyen de l'action publique a produit ici des résultats tangibles dans l'évolution des pratiques budgétaires, la connaissance des textes de loi relatifs aux droits et redevances fiscales et, plus largement, dans l'attitude des élus et cadres administratifs qui se sentent désormais tenus à une plus grande redevabilité.

Ces résultats positifs ont été obtenus au terme d'une lutte de longue haleine et d'une pression constatée des acteurs de la société civile sur les autorités locales : la préfecture d'abord, la mairie ensuite, en alliance étroite avec le gouvernement (cf. section suivante). L'imposition du principe de redevabilité s'est manifesté de manière spectaculaire à Tougué par :

- l'éviction d'un préfet, convaincu de malversation ;
- la démission forcée du maire ;
- son remplacement par une première puis une seconde « Délégation spéciale » (DS) ;
- et enfin par l'arrestation du président de cette deuxième DS, également coupable de mauvaise gestion.

*« A Tougué, ceux qui ont tenté de ne pas respecter (le Code minier, NDA) ont subi la rigueur de la loi ». »*

El Hadj Abderhamane Baldé, préfet de Tougué.

Cette succession de crises politiques a mis en évidence l'influence du Collectif de l'AVODEPPE qui, au terme de plusieurs rounds de mobilisation/négociation, est parvenu à mettre la préfecture et la mairie sous « audit social » et à faire la lumière sur la mauvaise gestion des ressources tirées de l'exploration minière et de la téléphonie mobile (sur ce dernier point, voir section III-2.1). Les trois encadrés ci-dessous rappellent quelques étapes de cette bataille du contrôle citoyen de l'action publique, menée par le Collectif, où s'entremêlent les actions de sensibilisation, de plaidoyer, de mobilisation ouverte, d'interpellation publique des élus et de négociations en coulisses, en alliance avec les structures nationales du PROJEG et de PCQVP à Conakry, mais aussi – de façon plus surprenante – avec les services du gouvernement régional de Labé.

**1<sup>er</sup> round de mobilisation - Démission du maire convaincu de malversation**

*Le conflit éclate en 2013 à propos des redevances minières et de téléphonie mobile que se disputent le maire, El Hadj Mamadou Baldé, et le préfet Boubacar Barry<sup>4</sup>.*

*Manipulées par les deux camps, les tensions au sein du Conseil communal se cristallisent autour du Plan annuel d'investissement (PAI) que le maire avait – selon certains de ses collaborateurs – élaboré personnellement, sans passer par les commissions ad hoc et sans concertation avec ses conseillers qui en prennent ombrage.*

*La société civile, représentée par le président du démantèlement préfectoral du CNOSG, Alpha Ammar Baldé, alias Réal, est invitée au Conseil municipal et interpelle le maire sur sa gestion. Des dysfonctionnements et malversations dans la gestion des redevances minières sont mis au jour par le Collectif et publicisés.*

*Mamadou Aliou Balé, alias « Zito », alors conseiller municipal, et membre fondateur d'AJDELOPE/AVODEPPE, proche de Réal, fait le relais entre les OSC et la municipalité, jouant une fonction d'alerte et transmettant de l'information dans les deux sens.*

*La tutelle préfectorale intervient mais rien n'y fait. Il faut attendre que les instances régionales du gouvernement (en l'occurrence le SERACCO, en charge des relations avec les collectivités locales et la société civile) diligentent une inspection pour que les détournements soient officiellement reconnus.*

*Le maire est forcé à la démission par le gouverneur de Labé, Sadou Keïta, qui nomme une « Délégation spéciale » (DS) en lieu et place de l'Exécutif municipal.*

*Trois conseillers municipaux de l'ancienne équipe, dont « Zito », restent en fonction au sein de cette 1<sup>ère</sup> DS.*

La nouvelle équipe municipale de la « Délégation spéciale », présidée par Madame Hadja Hafsatou Diallo, manifeste son intention de changer les pratiques et de lutter contre la mauvaise gouvernance. Le Collectif de l'AVODEPPE en profite pour se voir reconnaître dans sa fonction de contrôle citoyen.

<sup>4</sup> Voir la version livrée par le maire après avoir été forcé à la démission : <https://foutaactu.wordpress.com/2015/12/17/scandales-financiers-a-tougue-lex-maire-deballe-tout/>

## **2<sup>ème</sup> round de mobilisation - « Audit social » de l'AVODEPPE et mutation du préfet**

*Le Collectif piloté par l'AVODEPPE est invité officiellement à participer au conseil municipal pour discuter de la question des redevances. Il propose d'effectuer un « audit social » pour faire la lumière sur la gestion des ressources fiscales.*

*Certains membres du Collectif, dont Réal et BAO, avaient appris peu de temps auparavant cette technique de « l'audit social » grâce à une formation de la Banque mondiale et de USAID. Ils s'appuient sur cette expertise pour faire admettre leur démarche en la présentant comme une manière de mieux faire rentrer les recettes fiscales communales et d'élargir leur assiette. Cette expérience de contrôle citoyen est acceptée et encouragée par le nouvel Exécutif local. Le Collectif se voit confier par la Présidente de la DS une mission officielle pour effectuer un « audit social » (cf. annexe 2).*

*Réal et les membres du Collectif plongent alors dans les registres du Trésor et ceux de la mairie. Leur « audit » confirme en premier lieu les détournements de l'équipe municipale précédente. Mais il démontre aussi et surtout que de nombreuses recettes minières et de téléphonie, qui auraient dû être reversées à la mairie, étaient perçues et utilisées indûment par les services de la Préfecture.*

*Pression est mise sur la Préfecture par une forte mobilisation de la société civile locale et via les conseillers municipaux. Le Collectif s'appuie également sur les services administratifs du Gouvernorat, en particulier le Service d'appui à la société civile (SERACCO), sur ses réseaux du Collège régional du PROJEG, ceux de PCQVP ainsi que sur la faîtière régionale du CNOSC (CROSC), établie à Labé.*

*Le préfet Boubacar Barry est publiquement mis en cause, accusé de corruption par les médias et les réseaux sociaux. Il fait arrêter le journaliste auteur de ces révélations. Le Collectif de l'AVODEPPE se remobilise alors pour exiger sa libération et la publicisation des recettes.*

*Le gouverneur Keïta s'engage personnellement dans la résolution du conflit local et intime au préfet de « se dessaisir de ces montants », donnant raison au Collectif de l'AVODEPPE face à sa propre administration.*

*A l'occasion d'une visite du Président Alpha Condé à Tougué, en septembre 2015, Boubacar Barry, le préfet incriminé est muté, remplacé par El Hadj Abderhamane Baldé, jusqu'alors maire de Koïn, qui avait reçu avec éclat le chef de l'Etat dans sa commune.*

*Ce second round de mobilisation est un succès : les redevances sont enfin débloquées par la préfecture et versées à la mairie, selon des procédures plus transparentes (cf. section suivante). Les montants sont désormais publiés, lus en Conseil et diffusés à la radio locale. Le Conseil communal parvient peu à peu à (re)jouer son rôle de contrôle de l'Exécutif.*

En application des accords politiques d'août 2015, visant notamment à préparer les élections locales dans de bonnes conditions, la première Délégation spéciale est démantelée et remplacée par une nouvelle DS, présidée par Mohamed Sacko Barry. Conformément à ces accords, la composition du conseil municipal est déterminée en fonction des résultats de la liste proportionnelle aux élections législatives de 2013. L'opposition de l'UFDG, hégémonique dans la région, prend alors la tête de la commune avec quatre membres, l'UPR occupe la vice-présidence avec un membre, tandis que le RPG et le GRUP obtiennent un représentant chacun. Ces nominations ouvrent un troisième round, beaucoup plus politisé, du conflit local autour de la gestion des ressources.



### **3<sup>ème</sup> round de mobilisation - L'arrestation du (second) maire et du receveur**

*Un troisième scandale s'ouvre alors impliquant la nouvelle équipe municipale dans la mauvaise gestion des redevances minières et téléphoniques. « Le maire n'a pas su impliquer les autres » se plaint un des ex-conseillers municipaux, laissant ouverte la question de savoir de quel intérêt il s'agissait. « La société civile est intervenue pour que le maire accepte le partage (bref silence...), le partage d'informations » rajoute-t-il, conscient que son lapsus pouvait laisser entendre que l'enjeu du conflit était moins la transparence des finances publiques que le partage des rentes.*

*La tension monte au sein du Conseil municipal, sous l'œil vigilant des OSC et du Collectif en particulier qui continue d'exercer une forte pression pour la transparence et la redevabilité.*

*Le conflit prend alors une tournure partisane : les conseillers de la Mouvance présidentielle et du RPG en particulier se saisissent du scandale pour mettre en cause le maire UFDG et son équipe. Le receveur des impôts est également accusé de détournements.*

*De mémoire de conseiller, c'est la première fois à Tougué que la dénonciation de la mauvaise gouvernance minière se politise ainsi par les partis.*

*La société civile intervient dans ce conflit pour apaiser les tensions et faire en sorte que le maire accepte de rendre des comptes, mais sans succès.*

*Le Pdt de la DS, fort de la position dominante de son parti dans la région, se sent intouchable et ne lâche rien. Il fait même appel à ses autorités de tutelle pour une inspection qui prouverait sa bonne fois.*

*L'inspection de la Préfecture confond le maire, mais il en dénonce les résultats et en appelle à une seconde inspection, diligentée par le Gouvernorat cette fois. Le verdict, établi par les inspecteurs régionaux (qui sondent aussi les OSC) en est tout aussi accablant.*

*Le maire et son percepteur sont suspendus et arrêtés le 7 mars 2017, condamnés à trois ans de prison et à rembourser les sommes détournées.*

En guise d'épilogue de cette succession de crises à Tougué, il convient de noter qu'en août 2018, au terme d'un nouvel accord politique national entre le pouvoir et l'opposition faisant suite aux tensions suscitées par les élections locales de février, le maire et le receveur de Tougué ont finalement été libérés, élargis au titre de l'affranchissement des « prisonniers politiques de l'opposition ». Cette libération anticipée a suscité de vives réactions au sein de la société civile de la Préfecture, en particulier parmi les membres du Collectif de l'AVODEPPE qui s'étaient battus pour que justice soit faite et que la transparence enfin prévale dans la gestion des redevances et la gouvernance locale. Est-ce à dire qu'à Tougué tout a changé pour que rien ne change ?



### **« MONTREZ-MOI VOTRE CAHIER DES CHARGES ! » : LA PREFECTURE, LA MAIRIE ET LES SOCIÉTÉS PRIVÉES SOUS CONTRÔLE CITOYEN**

La déception conjoncturelle causée par la libération politique du maire corrompu ne doit pas masquer les progrès structurels obtenus par le Collectif de l'Avodeppe dans la gestion des redevances minières. Conjugué à d'autres facteurs, l'engagement opiniâtre des représentants de la société civile de Tougué a abouti à d'importants changements en matière de gouvernance locale des ressources destinées au développement.

L'étude a permis de mettre en évidence une évolution notable des procédures et des pratiques de gestion publique en faveur d'une plus grande transparence/traçabilité/redevabilité. Quelques indicateurs, d'inégale importance, en témoignent à deux niveaux au moins :

***Au niveau des entreprises :***

- Les élus locaux, formés par les militants du Collectif et soutenus par eux dans leurs démarches de plaidoyer, sont désormais à même d'exiger des sociétés privées le montant des redevances dues ;
- En matière de respect des droits communautaires et des normes environnementales, les élus exigent des sociétés qu'elles leur « montrent leur cahier des charges » (dixit le maire de Tangaly, formé par l'Avodeppe)
- Quand les données sont indisponibles localement, les membres du Collectif font appel à leurs réseaux nationaux (dont PCQVP) pour obtenir les informations nécessaires au calcul des redevances (permis d'exploration, contrat d'exploitation, plans et surfaces, etc.) ;
- Evolution des modalités de perception des taxes plus favorable à la « traçabilité » des fonds : quittances établies par les sociétés privées ; chèques et virements plutôt qu'espèces ; versements établis en présence de témoins et de la presse, avec prise de photos qui peuvent ensuite être excipées par la société pour prouver son paiement et pointer la personne/le service à qui elle l'a versé.
- Elargissement du contrôle citoyen à d'autres activités que le secteur minier (carrières de sable, téléphonie mobile, etc.)

*« J'ai dit "Montrez-moi votre cahier des charges ! Est-ce que dans vos clauses avec l'Etat vous ne saviez pas que vous aviez des devoirs vis-à-vis des collectivités locales ? »*

Abdoulaye Baldé, maire de Tangaly, formé par le Collectif avec le soutien du Projeg.

***Au niveau des autorités locales (Préfecture, Commune urbaine de Tougué et Communes rurales alentour) :***

- Obligation est faite désormais aux directions techniques de la Préfecture de reverser aux collectivités locales les redevances superficielles collectées auprès des sociétés minières et de téléphonie mobile ;
- Le reversement direct des redevances des services préfectoraux à la collectivité locale est désormais effectif ;
- Perception directe des taxes par la municipalité auprès des sociétés minières, téléphoniques ou de terrassement ;
- Augmentation sensible des recettes de la collectivité territoriale avec le concours direct des organisations de la société civile, agissant à certains égards en auxiliaires du pouvoir fiscal ;
- Publicisation des comptes communaux : montants des recettes fiscales, budget et PAI ;
- Lecture publique de ces comptes et discussion en Conseil municipal ;
- Publicisation des montants de redevance minières et téléphoniques par diffusion radiophonique ;
- Accès facilité aux documents comptables pour les OSC ;
- Exigence d'un cahier des charges en matière environnementale (PGES) par les élus et militants des OSC
- Saisine directe du Conseil communal par les OSC et les citoyens ;

- Banalisation des procédures d'« audit social » lancé initialement par le Collectif pour régler un problème *ad hoc* de détournement et désormais étendu à d'autres secteurs de l'action publique locale (santé, etc.)

Bien que difficile à mesurer et à objectiver<sup>5</sup>, on constate ainsi une progression notable du contrôle citoyen de l'action publique et des progrès certains dans l'exigence de redevabilité des autorités locales imposée par les représentants de la société civile. Désormais, les élus et cadres administratifs se savent surveillés et agissent en fonction de cette contrainte nouvelle de vigilance citoyenne.

On observe également que, grâce au soutien du PROJEG et d'autres partenaires, le Collectif de l'AVODEPPE a su se doter, au fil du temps, d'outils et de techniques de plus en plus sophistiqués de traçabilité des ressources et de Suivi des Obligations Légales (SOL). Ainsi, par exemple :

- des « **Cellules de veille** » (cf. infra, section suivante) ;
- des « **Fiches d'enquêtes** » qui sont utilisées à l'échelle de chaque commune rurale pour évaluer les montants des redevances superficielles dues. Ce sont ces « fiches d'enquêtes » qui permettent ensuite d'agréger les données qui sont synthétisées à l'échelle nationale dans la procédure SOL. Les discussions avec les membres du Collectif indiquent assez bien la difficulté à mettre en œuvre ces enquêtes localement face à des receveurs notamment qui tentent constamment d'échapper à leur investigation.

**FICHE D'ENQUETE**

Thématique : La décentralisation et la gouvernance locale

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'action « Mise en place des cadres de concertation sur la gestion des recettes issues des mines et des Sociétés de téléphonie mobile » le Consortium d'ONG piloté par AVODEPPE en partenariat avec le PASOC, a élaboré cette fiche d'enquête pour faciliter la collecte des données et des informations à des fins utiles dans les collectivités ciblées.

(Vous voudrez bien répondre au questionnaire ci-après :)

Commune de : Jin S. 04 Nombre districts : 2 Populations totale : 15278 hommes : 5696

Personnes interrogées : 2 Cadres des services techniques : 1 Autres : Boul. P. J. et H. J. (A préciser)

**B - SOCIÉTÉS MINIERES**

**LES REDEVANCES SUPERFICIAIRES**

1. Y a-t-il des sociétés minières qui évoluent chez vous ? Oui ☐ Non ☒

Si oui les quelles ? \_\_\_\_\_

2. Depuis quelle année évoluent-elles dans votre collectivité ? \_\_\_\_\_

3. Y a-t-il eu de contacts entre vous ? Oui ☐ Non ☐

Si oui vous ont-ils présenté leur permis de recherche ou d'exploitation ? Oui ☐ Non ☐

4. Quelle est la superficie explorée dans votre collectivité ? \_\_\_\_\_ km<sup>2</sup>

5. Quelle est la durée des travaux de recherche ? \_\_\_\_\_ ans \_\_\_\_\_ mois

6. Connaissez-vous la formule de calcul des taxes superficielles ? Oui ☐ Non ☐

7. Recevez-vous les taxes superficielles ? Oui ☐ Non ☐

8. Le montant prévu est-il entièrement perçu ? (cocher la case correspondante)  
Oui ☐ Non ☐

Si non pourquoi ? \_\_\_\_\_

L'action menée par le Collectif de l'AVODEPPE dans les préfectures de Tougué et Koubia a eu une incidence notable sur les pratiques politiques locales, comme en témoigne la place incontournable prise par le Collectif et en particulier son président dans le jeu politico-administratif à l'échelle locale de de Tougué<sup>6</sup> ; à l'échelle régionale de Labé (que ce soit au sein des structures du gouvernorat ou des structures faitières de la société civile : Collège régional du PROJEG et CROSC) ; voire à l'échelle nationale, au sein de PCQVP (où Réal, rappelons-le, a été élu comme membre du Conseil d'administration) et des organes du Suivi des obligations légales du PROJEG.

<sup>5</sup> Comment prendre vraiment la mesure de l'effectivité de ces indicateurs sur la seule fois de témoignages ? La nature de l'étude commandée et la démarche engagée auprès des acteurs n'ont pas permis une observation directe des pratiques ni de trianguler parfaitement les informations recueillies auprès des acteurs.

<sup>6</sup> Indice parmi d'autres : Alpha Ammar Baldé est qualifié - ironiquement et respectueusement à la fois - de « propriétaire des lieux » par le préfet en ma présence.



## « AVEC EUX, NOTRE ESPRIT A ETE EVEILLE » : CONNAISSANCE DES TEXTES ET EXIGENCE DE REDEVABILITE

Les progrès enregistrés à Tougué en matière de redevabilité locale ne se mesurent pas seulement à cette évolution des rapports de force, à l'éviction de certains responsables corrompus ou à la modification des règles, des procédures et des pratiques en matière de gouvernance. On les discerne également dans l'évolution des représentations du bien public et des connaissances attachées à celui-ci.

*Remarque méthodologique : Il n'est pas simple de mettre en évidence ces mutations qui opèrent dans les imaginaires socio-politiques et fluctuent évidemment selon les acteurs : en fonction de leur position sociale ou institutionnelle, de leur capital économique et culturel, de leur niveau de compétence et de formation, de leur engagement politique ou associatif, ou tout simplement de leur intérêt pour la chose publique. Nous reviendrons dans la dernière partie sur les défis que pose cette évolution différentielle des mentalités et de l'opinion publique pour la consolidation des acquis du Collectif.*

Retenons ici que l'impératif de redevabilité et la connaissance des textes semblent avoir progressé à deux niveaux au moins : des membres du Collectif ; des élus et cadres administratifs. Le troisième niveau, celui des citoyens ordinaires, était impossible à évaluer dans notre configuration d'enquête.

### 1. Professionnalisation et expertise croissantes des membres du Collectif en matière de gouvernance minière et de contrôle citoyen

Outre la capacité de mobilisation du Collectif de l'AVODEPPE sur ces sujets relatifs à la gouvernance locale - minière et téléphonique en particulier - l'étude a permis de mesurer une **professionnalisation et une expertise croissantes** de ses membres sur ces sujets. Cela s'observe à leur connaissance très pointue des textes (Code minier, Code des Collectivités locales, Code de l'Environnement), à leur maîtrise de la nomenclature budgétaire communale et à leur suivi très scrupuleux des recettes et dépenses locales (cf. ci-contre le cahier de suivi des recettes et dépenses municipales de « Réal »).

Nomenclature	
Recettes Non Fiscales	
Taxes d'habitation et d'occupation	2.5
Taxes d'habitation	3.8
Taxes d'habitation et d'occupation	8
Taxes de publicité	2
Taxes de logement	2
Taxes d'habitation	10
Taxes d'habitation et d'occupation	10
	11
11.5 - 2000 0000 N'importe quel jour	
12.5 - 2000 0000 N'importe quel jour	
13.5 - 2000 0000 N'importe quel jour	

« Nous avons l'œil là-dessus. Dès qu'il y a une défaillance, on dénonce ! »

Oumar Pathé Baldé, ARD, membre du Collectif de l'AVODEPPE

Les formations et les appuis au renforcement des capacités dispensées par le PROJEG ont indéniablement porté leurs fruits auprès des militants du Collectif. Forts de cette connaissance des textes et de leurs droits, ils ont acquis une forte confiance dans leur capacité d'interpellation des sociétés privées et des pouvoirs publics. C'est une avancée indéniable.

Les entretiens individuels et la séance de travail collectif que nous avons pu mener avec les membres du Collectif sur la notion de « Contrôle citoyen » témoignent de leur compréhension fine des enjeux liés à celui-ci. Lors de la première mission, des définitions spontanées du contrôle citoyen ont été recueillies, en tête-à-tête, auprès des représentants de quelques-unes des organisations du Consortium, en demandant à chacun de les justifier. Le tableau ci-après les synthétise :



## 2. Formation et prise de consciences des élus et responsables administratifs

Les deux missions réalisées à Tougué et Labé confirment, en second lieu, un accroissement sensible de la connaissance des textes par les autorités locales, qu'il s'agisse d'élus locaux ou de cadres administratifs, de la préfecture notamment. Derechef, il convient de souligner que cette évolution est complexe à mesurer/objectiver : faute d'observation des pratiques, on en est réduit à se fier aux témoignages des acteurs concernés.

Tous ces convergent néanmoins vers le constat que les actions menées par le Consortium/Collectif avec l'appui du PROJEG depuis 2008 ont considérablement changé la donne pour les élus locaux. Les maires et conseillers municipaux rencontrés se félicitent d'avoir pu bénéficier des formations juridiques et techniques prodiguées par le Collectif de l'AVODEPPE avec le soutien du PROJEG. Leur avis est unanime et rejoint le constat fait par le maire de Tangaly :

*« Avec eux, notre esprit a été éveillé par rapport aux mines. Quels sont nos droits, quels sont nos devoirs dans ça. C'est grâce à eux que nous avons compris ça. C'est eux qui nous ont expliqué quelle est l'attitude que nous devons tenir face aux miniers qui viennent évoluer chez nous ; qui nous ont expliqué comment sensibiliser les populations pour qu'elles sachent comment faire. Toute cette formation nous a été offerte par. C'est grâce à eux que nous avons connu le code minier, ce qui nous revient dans ça ? C'est un atout d'avoir collaboré avec eux. (...) Maintenant on a compris que quand les sociétés viennent, nous devons connaître les clauses de leur contrat avec l'Etat et qu'est-ce que ces sociétés doivent aux collectivités, si elles s'acquittent de leurs devoirs vis-à-vis des collectivités »*

*« Chacun a compris ce que c'était le Code minier. Il n'y avait pas de transparence. Avec le soutien PROJEG, ça a beaucoup aidé les populations locales. On a fait comprendre ce que c'était le CM, les recettes des carrières et mines. On nous a formé, on a traduit en langue peul. Ça a beaucoup aidé car personne ne savait ce que c'était. »* (Mme Kanté, membre du Collectif et présidente de la Cellule préfectorale de veille)

Ce constat semble partagé par tous les acteurs impliqués localement dans la gouvernance minière. Jusques et y compris les services de la Préfecture, dont le directeur des Mines qui reconnaît volontiers que la gestion des redevances superficielles n'était pas transparente avant que le Collectif de l'AVODEPPE ne s'en mêle et ne forme les gens à leurs droits. La connaissance des textes et la pression mise par la société civile ont permis, selon lui, que les ressources qui étaient captées par son propre service soient enfin versées à la Commune qui en est légalement destinataire. Le Préfet lui-même – qui, lorsqu'il était maire de Koïn, avait bénéficié de la formation du Collectif sur le Code minier – abonde dans ce sens en reconnaissant publiquement l'apport du Collectif à l'amélioration de la gouvernance locale :

*« Avant que l'AVODEPPE ne s'implique, je puis vous affirmer que la gestion n'était pas saine. Parce que, quand il y avait les recettes superficielles, c'était une gestion à huis clos, entre le receveur le maire et tout. Maintenant que la gestion a été élucidée, remise en forme par l'AVODEPPE, les retombées sont effectivement gérées par les communes et au bénéfice des communes. A Tougué, tout le monde le sait, c'est de rigueur. Ceux qui ont tenté de ne pas le respecter, ont subi la rigueur de la loi. »* (Abderhamane Baldé, préfet de Tougué)

Cette évolution positive en faveur de la transparence de la gestion publique n'est bien sûr pas seulement due aux séminaires de formation et à la « connaissance des textes » qui, en soi, ne permettent jamais une réaffirmation spontanée de la vertu publique. C'est aussi et surtout l'évolution des rapports de pouvoir à l'échelle locale qui a fini de convaincre les élus et cadres administratifs de la nécessité de se conformer à la loi. L'éviction successive des trois édiles locaux pour malversation, sous la pression du Collectif, a eu à cet égard un effet déterminant sur les perceptions de la légitimité et les conceptions de la bonne gouvernance. Cadres et élus savent tous qu'ils agissent désormais sous l'étroite surveillance de leurs concitoyens et d'une société civile de plus en plus exigeante.

La nouvelle équipe municipale, bien qu'élue sans le soutien du Collectif, a bien compris qu'elle ne pourrait pas administrer la commune sans tenir compte de ces nouveaux rapports de force entre la municipalité, la « tutelle administrative » (Préfecture et gouvernorat, dont les compétences sont pourtant juridiquement en baisse avec la Décentralisation) et les organisations de la société civile qui veillent au grain de la gestion des ressources locales. Entouré de toute son équipe à l'occasion de notre seconde mission, et enfin installé dans ses fonctions officielles, le nouveau maire Mamadou Diaby a tenu à nous le dire d'emblée, avant même que toute question lui soit posée :

*« Tout ce qui sera géré par la Commune, sera utilisé comme il se doit. Les recettes que nous aurons, ça sera bien comptabilisé et bien utilisé. C'est ce que la nouvelle équipe va appliquer à la lettre. »* (Mamadou Diaby, maire de Tougué)

Il convient sans doute aussi de souligner que cette évolution des représentations et attitudes à l'égard de la chose publique n'est pas que le fruit de la contrainte. La société civile fait certes peser une épée de Damocles sur la tête des nouveaux élus, mais ces derniers ont aussi compris leur intérêt à travailler en bonne intelligence avec cet acteur de poids qu'est devenu le Collectif de l'AVODEPPE, capable certes de faire sanctionner les contrevenants, mais aussi d'aider la commune à accroître ses ressources fiscales, à asseoir sa crédibilité et à trouver de nouveaux partenaires. Une anecdote témoigne de ce changement d'attitude de la mairie à l'égard du Collectif :

*Un soir, alors que nous étions réunis pour dîner chez Réal, des visiteurs importants sont annoncés à son domicile. Le maire Mamadou Diaby et son 2<sup>ème</sup> adjoint, en charge de la jeunesse, viennent demander audience au président de la société civile. La situation est étonnante vu les mauvaises relations qui prévalaient jusqu'alors entre Réal et la nouvelle équipe municipale. Elle n'est évidemment pas sans lien avec la présence d'étrangers auprès desquels l'édile espère trouver des appuis. Après avoir fait patienter longuement les élus au salon, le temps que nous terminions le repas, Réal peut savourer la revanche de la société civile : le maire est venu lui dire sa bonne disposition à travailler de concert avec le Collectif pour le bien du développement local.*

Par cette démarche, l'élue de l'opposition n'est pas seulement allée à Canossa ; il mettait aussi en évidence la prise de conscience d'un changement dans les équilibres de la gouvernance locale où le Collectif de l'AVODEPPE tient désormais une place centrale.





## UNE SOCIÉTÉ CIVILE EN DIALOGUE PRIVILÉGIÉ AVEC LES AUTORITÉS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

L'anecdote qui précède indique à elle seule le rôle que tient aujourd'hui le Collectif de l'AVODEPPE dans la gouvernance locale et les relations que celui-ci entretient avec les autorités politiques et administratives. Outre l'évolution des pratiques, des règles et des représentations, les changements que nous avons pu observer sur le terrain se mesurent aussi à ce troisième aspect des relations entre les acteurs de la gouvernance minière qu'il nous faut préciser ici.

Le récit des crises qu'a traversé la Préfecture de Tougué autour de la gestion des redevances minières donne à voir un conflit local relativement banal de la « politique du ventre<sup>7</sup> » où interviennent une série d'acteurs également assez communs dans ce genre de circonstances : élus locaux, tutelles administratives, militants des partis politiques, organisations de la société civile... Chacun semble être dans sa fonction habituelle.

Ce qui l'est moins, c'est la façon dont le Collectif de la société civile de Tougué a réussi à s'imposer progressivement dans les rapports de forces politico-administratifs et, par ses pratiques d'« audit », son expertise et son travail de formation (y compris et surtout des élus), parvenir à ses fins, à savoir améliorer la gestion des redevances et, plus largement, la gouvernance locale.

### 1. Des alliances privilégiées avec les autorités administratives déconcentrées

Pour ce faire, on constate que le Collectif a su nouer des alliances privilégiées avec les autorités administratives déconcentrées, en particulier avec le Gouverneur de Labé et ses équipes. Après une phase difficile et quelques conflits, le Collectif est parvenu à nouer des liens de confiance avec le Gouvernorat, en particulier avec le chef du SERACCO (Service régional d'appui aux collectivités et OSC), M. Maury Sano, qui n'a aujourd'hui de cesse de louer l'action de l'AVODEPPE et leur collaboration.

Le gouverneur lui-même, Sadou Keïta, nommé en 2011, est constamment cité par les militants du Collectif comme un allié déterminant dans leur action et un « sapeur-pompier ». Ils estiment que cet ancien professeur, venu de Kankan, a pris personnellement conscience de l'importance de leur engagement en faveur de la bonne gestion locale à un moment où l'administration faisait montre de graves dysfonctionnements. Au début, leurs relations furent pourtant difficiles, le gouverneur acceptant mal que des militants de la société civile se mêlent des affaires administratives et dénoncent l'opacité de la gestion préfectorale des ressources minières à Tougué. Mais, au fil du temps et des révélations, il a fini par les soutenir dans leur lutte locale et par sanctionner les responsables locaux en relevant le maire de ses fonctions et en contraignant le préfet à reverser les redevances à la commune. Les membres du Collectif avouent que cette victoire n'aurait pu être obtenue sans l'appui de la plus haute autorité de la région.

Une fois cette confiance instaurée, le gouverneur a soutenu chacune de leurs actions de formation et de vulgarisation, tout comme les initiatives lancées par le Collectif pour mettre sur pied des instances locales de concertation pluri-acteurs. Il a d'ailleurs présidé en personne au lancement de l'initiative de création des Cadres de concertation soutenue par le PROJEG, délivrant à cette occasion un discours mémorable où il se permit de tancer en public un des préfets mis en cause par le Collectif

---

<sup>7</sup> Selon un modèle bien connu conceptualisé par Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006 (rééd.)

dans la gestion des redevances minières et téléphoniques. Rencontré lors de notre seconde mission, le gouverneur, n'a aujourd'hui cessé de louer l'action positive de l'AVODEPPE en faveur de la transparence et reconnaît volontiers qu'il fait souvent appel au Collectif et à son président en particulier pour régler des litiges locaux.

A la lecture de ce qui précède, on aura également compris que **les relations du Collectif avec la préfecture** n'ont pas toujours été simples. Schématiquement, on peut considérer qu'on est passé en quelques années d'une relation conflictuelle de mise en cause et de franche hostilité à une relation de coopération désormais plus ou moins apaisée. Les conflits ont été nombreux et fréquents au fur et à mesure que l'AVODEPPE fouillait dans les registres du Trésor et mettait au jour les nombreuses irrégularités dans la gestion des redevances. Réal a même poussé l'impératif de redevabilité jusqu'à exiger de l'ancien préfet (et de son épouse qui en fut fort marrie !) qu'il rende des chaises « empruntées » à la préfecture pour leur domicile personnel ! Aujourd'hui, des relations de collaboration semblent s'être instaurées entre les deux parties.

Il convient de noter, à cet égard, que parmi les membres du Collectif de l'AVODEPPE, on compte quelques fonctionnaires et cadres administratifs, d'un niveau d'éducation largement au-dessus de la moyenne locale, qui travaillent pour les services déconcentrés de l'administration, en particulier de la Direction de l'éducation (DPE). Cela leur confère une position de *go-between*. Par ailleurs, le Directeur préfectoral des Mines est aussi proche du Collectif, par ses relations familiales et amicales ; il a aidé à faire circuler l'information et à accroître la transparence sur les contrats miniers.

## **2. Avec les communes : des cadres de concertation et une « complicité intelligente »**

Depuis le début, les actions du Collectif ont été tournées vers le renforcement des capacités de élus et cadres locaux afin de les aider à mieux mobiliser les ressources tirées de l'exploration minière et d'autres activités. Les relations du Collectif avec les communes sont donc intenses et régulières ; les témoignages cités plus haut semblent indiquer qu'elles sont fort appréciées par les élus qui ont trouvé dans l'AVODEPPE un allié précieux pour l'obtention d'informations sur les redevances et un soutien dans leurs batailles pour les recouvrer.

Ces relations se sont progressivement « institutionnalisées » sous la forme des Cadres de concertation. Suite aux premières actions de sensibilisation au Code minier (traduit en pulaar) engagées dès 2008, le consortium de l'AVODEPPE s'engage, avec le soutien du PROJEG, dans l'« *Appui à la création de cadres de concertation communautaires pour de meilleures mobilisation et utilisation des recettes minières et carrières à Tougué et Koubia* ». Ces Cadres de concertation communaux, composés de cadres techniques, d'élus et de représentants de la société civile, se sont multipliés depuis lors dans toute la préfecture et au-delà. Il nous a été difficile, dans le cadre de cette mission, d'évaluer leur effectivité et leur portée. Les membres du Collectif soulignent leur importance pour la mise en place d'un dialogue avec les autorités locales, mais ils laissent aussi entendre que leur lutte en faveur de la transparence rencontre également de nombreuses résistances de leur part : ainsi, par exemple, lorsqu'il s'agit de mener les enquêtes de Suivi des obligations légales, les receveurs rechignent à accueillir les enquêteurs et à leur fournir les informations sur les recettes locales.

Pour contourner ces résistances et compenser l'effectivité relative des cadres de concertation, le Collectif a donc mis en place une stratégie parallèle de « cooptation » de certains élus et de cadres locaux au sein des mairies et des services déconcentrés de l'administration. Une fois la confiance

instaurée, c'est auprès d'eux que le Collectif va alors chercher l'information la plus sensible pour effectuer ses actions de plaidoyer. Ce canal d'échange d'informations paraît aujourd'hui le plus efficace ; les cadres de concertation institués servant surtout à les publiciser.

Le Collectif qualifie cette méthode de « complicité intelligente ». Il l'avait déjà utilisée, du reste, dans les batailles de la mairie de Tougué en s'appuyant sur quelques conseillers municipaux frondeurs pour obtenir de l'information et peser sur les décisions. Sans minimiser les effets de la connaissance des textes et des prises de conscience évoqués dans la section précédente, il faut souligner le caractère décisif de ces alliances de circonstance qui expliquent en partie la réussite des actions du Collectif. A Tougué comme dans d'autres communes alentours, le succès des mobilisations de la société civile sur les enjeux de gouvernance minière a été rendu possible par le fait que les conseillers municipaux, dans leur conflit interne, se sont appuyés sur la société civile pour avancer leurs pions.

Cette « complicité intelligente » met bien en évidence la « force des liens faibles<sup>8</sup> » qui, en Guinée comme partout ailleurs, joue un rôle souvent clé dans toute démarche d'action collective - y compris les liens familiaux et de proximité entre grandes familles qui semblent avoir joué un rôle important dans les négociations mais que nous n'avons pas pu investiguer suffisamment. Cela ne signifie pas que les Cadres de concertation mis en place grâce au PROJEG ne jouent pas leur rôle, mais plutôt que leur efficacité est conditionnée par la force de ces liens informels. C'est un atout majeur pour le Collectif mais aussi, *a contrario*, un indice de l'inefficacité relative des formes plus institutionnelles de concertation, comme le Comité préfectoral de développement (CPD, qui n'est toujours pas mis en place) ou la Cellule préfectorale d'appui à la mobilisation et la gestion des revenus miniers<sup>9</sup>.

### **3. Des relations faibles et irrégulières avec les sociétés minières**

Dans cette configuration générale de la gouvernance minière, il est frappant de constater que le Collectif n'a jamais vraiment pu instaurer de relations directes et régulières avec les sociétés privées, hormis quelques contacts intermittents. Invisibles sur place car toujours en phase d'exploration, les grandes sociétés concessionnaires délèguent l'exploration à des sous-traitants qui ne se préoccupent pas forcément de nouer les contacts avec le Collectif et, en retour, ne sont pas considérés comme des interlocuteurs valables par les OSC et l'administration locale.

Les compagnies mères, toutes basées à Conakry ou à l'étranger sont quasi-inaccessibles aux militants de la société civile qui ont de très grandes difficultés à établir le contact. Quand il les sollicite, le Collectif trouve en général porte fermée, et voit ses appels téléphoniques refusés. Les rares fois où Réal a réussi à les contacter, ce fut en sollicitant ses réseaux nationaux du PROJEG et de PCQVP.

Cette situation peut paraître paradoxale dans la mesure où les sociétés minières semblent se satisfaire de l'action menée sur le terrain par les organisations de la société civile qui se battent pour que leurs redevances ne soient pas détournées et parviennent effectivement aux localités auxquelles elles sont destinées. Il y a sans doute là matière à établir entre le Collectif et les compagnies d'autres formes de « complicité intelligente ».

---

<sup>8</sup> Selon la formule célèbre de Granotter, « The Strength of Weak Ties », *The American Journal of Sociology*, Vol. 78, n°6, 1973, pp. 1360-1380.

<sup>9</sup> Présidée par Mme Kanté, membre du Collectif et belle-mère de Réal, cette structure n'a jamais véritablement fonctionné selon l'aveu même de sa présidente, en raison notamment des tensions avec le préfet de l'époque mis en cause dans le scandale des redevances minières.

## 2. EXTENSION DU DOMAINE DE LA LUTTE : LE CONTROLE CITOYEN GAGNE D'AUTRES REGIONS ET D'AUTRES SECTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE

### CHANGEMENT D'ECHELLE : LE COLLECTIF DE L'AVODEPPE ETEND SON EXPERTISE MINIERE AU-DELA DE LA PREFECTURE DE TOUGUE

Les expériences réussies de contrôle citoyen de la gouvernance minière, expérimentées à Tougué par le Collectif de l'AVODEPPE, ont fait tache d'huile dans la région du Fouta Djallon, contribuant à un changement d'échelle de ses interventions : régionale, et même nationale avec son intégration au dispositif SOL et aux structures de PCQVP. On constate en fait un double mouvement d'extension géographique : d'une part le Collectif de Tougué étend le périmètre de son action à d'autres préfectures ; d'autre part, il est imité par d'autres organisations de la société civile de la région.

Dès 2008, en fait, le projet de traduction et de vulgarisation du Code minier avait une vocation trans-préfecturale : il s'est effectué à la fois dans la préfecture de Tougué et celle de Koubia où, selon les témoignages, les avancées ont été plus aisées qu'à Tougué. Des actions de formation/sensibilisation ont été effectuées dans les communes rurales de Kansaghi, Konah, Missira, Gadha-Oundou, Fello-Koundoun, Tangaly. Les batailles autour des redevances qui se sont cristallisées autour de la préfecture et de la mairie de Tougué ont sans doute en partie éclipsé cette action régionale du Collectif, mais celle-ci s'est poursuivie depuis lors et étendue à d'autres préfectures et sous-préfectures voisines.

L'AVODEPPE est ainsi devenue, au fil des ans, une organisation de référence en matière de gouvernance minière, consultée par les OSC, les élus et les cadres techniques de toute la région. Sa démarche et ses méthodes de contrôle citoyen sont également répliquées ailleurs par d'autres collectifs avec lesquels s'opèrent de fructueux échanges d'expériences. C'est notamment au sein du Collège régional, mis en place à Labé avec l'appui du PROJEG, que s'effectue ce partage et cette mise en commun des problèmes et des solutions. Les structures décentralisées du CNOSC (CROSC à Labé, CPOSC à Tougué, dont Réal est le président) constituent aussi des espaces de coordination privilégiés. Mady Diawando, coordinateur du PROJEG pour la Moyenne Guinée, et responsable du Collège régional, confirme cette tendance à la régionalisation des pratiques du contrôle citoyen, de même que le chef du SERACCO au gouvernement, en charge de l'appui aux collectivités locales et aux OSC, et le président du CROSC, Cellou Goumba Diallo, rencontrés lors de notre première mission.

Notons toutefois que cette tendance vertueuse au partage d'expérience et à la mise en commun des techniques de contrôle citoyen se heurte aussi à des obstacles structurels, qui ne tiennent pas seulement au manque de moyens matériels : dans le contexte de concurrence que se livrent les OSC pour « gagner le marché » des appels d'offre de l'aide internationale, chacune a intérêt à plutôt intérêt à préserver son pré carré qu'à partager les secrets de sa réussite. La fin du PROJEG, loin de réduire cette concurrence, pourrait même l'accroître.

Enfin, il convient de rappeler ici que l'action locale du Collectif de l'AVODEPPE a aussi des résonances à l'échelle nationale :

- Par l'entremise du dispositif **Suivi des obligations légales (SOL)** : le SOL permet de faire remonter l'information sur les activités d'exploration/exploitation minière du terrain vers les structures faîtières et nourrir les actions de plaidoyer menées à Conakry ou ailleurs par les collectifs du PROJEG ; en retour, cette insertion de l'AVODEPPE dans le SOL contribue au renforcement des capacités locales, à la circulation de l'information et à la diffusion/standardisation de techniques de collectes de données. C'est un dispositif « gagnant-gagnant » qui est crucial pour l'articulation des échelles d'action en faveur d'une meilleure gouvernance minière.
- Par le biais de la **plate-forme « Publiez ce que vous payez » (PCQVP)**, porteuse du dispositif SOL précité : comme indiqué plus haut, le Collectif de Tougué est représenté officiellement au sein de PCQVP en la personne de son président, Alpha Ammar Baldé, qui a été élu membre du Conseil d'administration. C'est un atout considérable pour le Collectif de pouvoir s'appuyer sur cette plate-forme internationale dans son action de plaidoyer local, et en retour un avantage pour PCQVP de pouvoir bénéficier de l'expérience de terrain de militants locaux.



#### DES MINES A LA TELEPHONIE MOBILE : UNE EXTENSION SECTORIELLE DU CONTROLE CITOYEN ET DU PRINCIPE DE REDEVABILITE

Le succès des actions menées par le Collectif en faveur du contrôle citoyen de l'action publique l'a poussé à étendre ses investigations et ses actions à d'autres secteurs que celui des mines.

**Santé** : La technique de l'« audit social », mobilisée par l'AVODEPPE pour faire la lumière sur les malversations qui avaient cours entre la mairie et la préfecture dans la gestion des redevances minières, a été également appliquée au secteur de la santé : un « **audit social** » de l'hôpital de Tougué a ainsi été mené par l'AVODEPPE pour résoudre des problèmes de fonctionnement récurrents et de prise en charge des urgences en particulier. Depuis lors, la façade de l'hôpital affiche la volonté de l'institution d'être à l'écoute de ses patients (cf. photo ci-contre). Il n'entrait pas dans le cadre de notre mission de vérifier si cette évolution était réelle ou juste de façade.



**Carrières de sables et routes** : plus proche de ses compétences dans le domaine minier, le Collectif s'est aussi investi pour améliorer la régulation des carrières de sable, et faire en sorte que leur exploitation et les dégradations environnementales afférentes puissent être compensée par des redevances idoines. Un plaidoyer a été effectué pour la **réhabilitation des sites** impactés par les activités d'exploration minière et les carrières de sable. Pression a également été mise sur les sociétés de terrassement pour que la réfection de la route en latérite entre Labé et Tougué soit effectuée correctement, après que des irrégularités aient été mises à jour. Le contrôle citoyen de l'action publique (et privée) a ici des retombées visibles.

**Téléphonie mobile** : enfin, et surtout, on constate que le Collectif de la société civile de Tougué a converti avec succès ses techniques

*« Conformément au Code des Collectivités, on a compris que dans son article 21 et ses 32 domaines de compétences, que les recettes de la téléphonie mobile devaient être versées à la Commune urbaine »*

Alpha Ammar Baldé, alias « Réal », président du Collectif de l'AVODEPPE

d'investigation et son savoir-faire militant du secteur des mines à celui de la téléphonie mobile. Dans ce domaine, comme pour les mines, le Collectif avait pu faire le constat que les collectivités locales ne percevaient pas – ou du moins pas totalement – les redevances qu'elles étaient censées recevoir de la part des compagnies téléphoniques en compensation de l'implantation de pylônes dans leur localité. Jusqu'alors, ces contributions étaient versées à la préfecture, en toute opacité. L'AVODEPPE, s'appuyant sur le Code des Collectivités (article 31), va alors se battre pour qu'elles leur reviennent.

Les ressources générées par les pylônes téléphoniques sont a priori moindres mais plus durables, en comparaison des redevances superficielles d'une activité d'exploration qui, dans bien des cas, est temporaire et ne débouche pas sur une exploitation de la bauxite. Avec le soutien du PROJEG et du PASOC, le Collectif a ainsi mis sur pied des « *Cadres préfectoraux de concertation sur les redevances superficielles et des pylonnes (sic) de téléphonie mobile* », a sensibilisé les élus sur ce sujet et mobiliser la société civile. Les compagnies de téléphonie mobile, sous pression de l'opinion publique et des autorités locales, ont participé à ces concertations pluri-acteurs. A Tougué et dans les autres localités où ces actions ont été menées, les résultats ont été au rendez-vous : les redevances sont désormais versées régulièrement ; de nouvelles procédures comptables ont été établies pour garantir la traçabilité (cf. supra, section III.1) ; et le partage des ressources entre préfectures et mairies est plus transparent.

---

#### EXTENSION SOCIALE DE LA LUTTE : LE COLLECTIF, SYNDICAT DE DEFENSE DES TRAVAILLEURS ?

Ce succès a même poussé le Collectif de l'AVODEPPE à s'investir dans une problématique qui n'était jusqu'alors pas directement dans son domaine de compétence : celui des relations de travail et de la défense des salariés. Dans le cadre du Suivi des obligations légales, environnementales et sociales, les membres de l'AVODEPPE commencent à investiguer les conditions de vie et de travail des gardiens des pylônes qui, bien souvent, dorment à même le sol, sans protection et parfois même sans toucher leur salaire pendant de longues périodes (18 mois exactement pour un gardien que nous avons pu rencontrer). Le Collectif diligente alors des enquêtes sur les gardiens dans toute la région et pointe publiquement les défaillances. Suivant le même schéma relationnel et institutionnel que pour les mines, une action est engagée conjointement par le Collectif et les autorités publiques pour que les compagnies se conforment à leur contrat, harmonisent les salaires et améliorent les conditions de travail de leurs salariés.

Durant cette bataille, Réal confie s'être tourné vers les syndicats pour qu'ils prennent le relais – en vain. Le Collectif de la société civile de Tougué est-il alors destiné à se muer en « syndicat alternatif » de défense des travailleurs dans l'extension progressive de ses fonctions ? Il ne semble pas que cela se confirme au-delà de ce cas particulier des gardiens de pylônes.

---

## IV - DEFIS ET PERSPECTIVES

---

### 1. CONSOLIDER LES PROGRES OBTENUS EN MATIERE DE REDEVABILITE

L'étude de cas consacrée à Tougué a permis de mettre en évidence les évolutions importantes que l'action du Collectif de l'AVODEPPE a produit dans la gouvernance minière locale. Le changement le plus manifeste concerne la gestion des redevances issues des activités d'exploration minière. Sous la pression du Collectif, on a vu que la transparence dans la gestion de ces ressources a nettement progressé dans la commune et la préfecture. Avec le soutien du PROJEG, le Collectif mené par l'AVODEPPE a réussi à imposer le contrôle citoyen dans la gestion des redevances fiscales (minières mais aussi téléphoniques) et, plus largement dans l'exercice de l'action publique locale. C'est une avancée majeure qui doit être saluée et devrait inspirer d'autres collectifs à s'engager dans des luttes analogues qui, à l'instar de Tougué, peuvent conduire au succès.

### **Tirer leçon des circonstances locales et des succès engrangés**

La connaissance des textes et des règles – notamment par la traduction et la vulgarisation du Code minier en pulaar – a servi de levier à d'efficaces actions de mobilisation et de plaidoyer. L'amélioration est sensible dans les trois types d'action étudiés : sensibiliser les populations à l'enjeu des ressources minières ; suivre les obligations légales des compagnies ; demander des comptes aux pouvoirs publics locaux. Qu'on le mesure aux pratiques ou aux représentations, il semble qu'à Tougué le principe de redevabilité financière tende à s'imposer dans la gouvernance locale.

L'expérience réussie de l'« audit social » a ouvert la voie à une scrutation régulière des finances locales et à la mise en cause d'édiles locaux pris dans des affaires de malversations. Cela a permis à des militants de plus en plus compétents en matière d'application du Code Minier, du Code des Collectivités locales et du Code de l'Environnement d'imposer une redevabilité à des autorités préfectorales et communales qui n'y étaient guère disposées. Ce fut une longue bataille politico-administrative qui a été menée avec succès par le Collectif de l'AVODEPPE, avec le soutien du Projeg.

Cette évolution positive pourrait toutefois être fragilisée par les évolutions de la conjoncture locale. On a vu, en effet, que les succès engrangés en matière de contrôle citoyen de l'action publique avait été en partie conditionnés par :

- des circonstances politico-institutionnelles locales (tensions internes à la municipalité qui ont permis au Collectif d'accéder à certaines informations et de peser au Conseil municipal ; relations avec la Préfecture et le Gouvernorat qui se sont améliorées)
- et des facteurs personnels qui ont été parfois déterminants (rôle du gouverneur à l'échelle régionale et rôle du président de l'AVODEPPE à la tête du collectif).

La capacité du Collectif à consolider cette expérience dans la durée dépendra de sa faculté à tirer les leçons de ces circonstances particulières qui lui ont permis d'atteindre ses objectifs.

### **Routiniser la concertation, institutionnaliser la redevabilité**

Une autre leçon importante de cette étude est que les succès obtenus par le Collectif en matière de transparence sont le fruit d'un subtil dosage entre des dynamiques d'institutionnalisation (Cellules de veille, cadres de concertation) et des logiques informelles, des relations interpersonnelles qui ont joué un rôle indéniable de facilitation. On peut, à certains égards, considérer que c'est plus souvent la force de ces « liens faibles », plus que celle des institutions, qui a permis de surmonter les conflits et de faire progresser l'application du droit. Le Collectif a « conceptualisé » l'usage de ces relations interpersonnelles comme une stratégie de « complicité intelligente » avec certains élus et cadres de



l'administration locale. Ce « capital social » relationnel est un atout important pour le Collectif qui devrait l'aider à préserver des acquis - lesquels sont plus difficiles à atteindre par la seule voie institutionnelle des cadres de concertation. L'efficacité conjoncturelle de cette stratégie de la « complicité intelligente » ne doit pas, malgré tout, faire oublier que la consolidation des succès en matière de redevabilité dépendra *in fine* de la routinisation des mécanismes de concertation, et donc aussi de leur institutionnalisation.

Les membres du Collectif savent aussi combien ce capital social relationnel est dépendant de facteurs individuels. Le charisme personnel de Réal, sa capacité de persuasion, son entregent et l'étendue de ses réseaux ont joué et jouent encore un rôle considérable dans l'aventure du Collectif et ses succès. Qu'en sera-t-il à l'avenir s'il décide de se mettre en retrait et dans la perspective de sa succession ? C'est une question importante pour l'avenir du Collectif.

---

## 2. ENTRE SES FONCTIONS D'EXPERTISE ET DE MEDIATION, ET UNE FONCTION DE CONTRE-POUVOIR : QUEL POSITIONNEMENT POUR LE COLLECTIF DE L'AVODEPPE ?

---

Depuis le début de son action dans le domaine de la gouvernance minière, le PROJEG a soutenu les acteurs de la société civile engagés dans une approche participative multi-acteurs, fondée sur l'acquisition-diffusion d'une expertise légale et une démarche de conciliation et de dialogue avec les pouvoirs publics. Comme l'expérience de Tougué l'a montré, cette démarche d'expertise a porté ses fruits et produit des changements importants. La stratégie d'influence adoptée semble donc pertinente. Cette approche soulève toutefois quelques interrogations dans la perspective d'une consolidation des actions entreprises en faveur du contrôle citoyen de l'action publique.

### **Le risque d'une expertise SOL « hors-sol »**

Les actions entreprises par le Collectif avec le soutien du PROJEG dans le domaine de la formation et de la diffusion des normes légales ont conduit, comme on l'a vu plus haut, à un accroissement très sensible des compétences et de la connaissance des textes. C'est un progrès considérable qui autorise désormais un contrôle plus vigilant de l'action publique par les citoyens. Mais qui sont ces citoyens qui ont ainsi été « éveillés » ? Il semble que le renforcement des compétences et de l'expertise touche inégalement les territoires et les catégories sociales.

L'étude de cas suggère que l'expertise s'est renforcée considérablement du côté des militants du Collectif et que la compétence des élus ayant bénéficié des formations/ateliers/cadres de concertation a également progressé. Mais les témoignages recueillis laissent à penser que cette évolution est très inégale d'une commune à l'autre. Malgré les efforts engagés, le niveau d'expertise et de connaissance des textes de loi est très variablement partagé dans la population – ce qui, en soi, est assez banal et normal, mais pose des questions quant à la soutenabilité à terme des actions entreprises. Se pose en particulier la question de savoir comment, au-delà des élus et militants concernés, il sera possible de mobiliser plus largement les citoyens ordinaires sur ces enjeux juridiques de redevabilité minière.

Le développement de l'expertise et la professionnalisation de certains membres du Collectif autour de la question minière constituent des atouts majeurs en faveur de la transparence des activités minières. A terme, si leur professionnalisation s'accroît encore, le défi sera pour ces militants-experts de ne pas se « couper » de leur base sociale, de se distancier des citoyens qu'ils sont censées

représenter. Sinon, le renforcement de l'expertise SOL pourrait conduire à une action quelque peu « hors-SOL » des OSC impliquées dans le Collectif de l'AVODEPPE.

Pour l'heure, cela ne semble pas être le cas. Les risques d'éloignement du terrain et de déconnexion avec les citoyens ordinaires sont faibles tant la maîtrise du terrain reste une source de légitimité très forte pour les membres du Collectif. Cependant, ce risque ne doit pas être négligé dans les réflexions stratégiques que mènera le groupe dans la perspective de son autonomisation post-PROJEG.

### **Entre logiques de contre-pouvoir et de participation à la gouvernance locale : quelle juste distance pour le Collectif ?**

Les actions menées par le Collectif au nom du contrôle citoyen de l'action publique, comme on l'a vu plus haut, relèvent pour l'essentiel d'une logique participative de contre-pouvoir. Il est néanmoins frappant de constater qu'à Tougué ces actions peuvent aussi se lire d'une autre manière, comme une contribution directe ou indirecte au gouvernement local.

- En témoigne, tout d'abord, la position du Collectif de l'AVODEPPE au regard de la **mobilisation des ressources locales** :
  - D'un côté, le Collectif a joué un rôle majeur de contrepouvoir en matière de redevabilité, et a pu exercer une pression salubre sur les pouvoirs publics en faveur de la transparence ;
  - D'un autre côté, l'AVODEPPE a contribué, à bien des égards, au recouvrement de l'impôt, fonction qui est normalement dévolue à l'État et aux collectivités locales.

On se souvient, en effet, que pour faire admettre la mise en place de l'« audit social » à la Délégation spéciale, le consortium avait assuré que son action allait contribuer à la hausse des ressources fiscales. Par après, un autre projet du Collectif, mené avec le soutien d'Aïcha, a été plus directement centré sur la levée des taxes locales. L'action du Collectif a consisté à convaincre les contribuables locaux d'exercer leur devoir citoyen en payant leurs impôts. Cet effort a permis une augmentation sensible des rentrées fiscales à l'échelle de la commune (en particulier des taxes et patentes commerciales du marché), mais a dû, parfois, contraindre le Collectif à recourir – conjointement avec le service des impôts – à la force publique pour atteindre son objectif.

Les OSC engagées dans ce type d'initiatives ne sont donc pas juste des leviers de collecte/gestion des taxes, mais ils participent aussi, par leur mobilisation, à la diffusion des imaginaires et normes de l'État. Il ne s'agit pas seulement d'une posture tactique, mais d'une adhésion forte à une vision très légaliste de la citoyenneté, des droits et des devoirs des citoyens, notamment des devoirs fiscaux.

- Il est intéressant également d'observer que le Collectif de Tougué, comme d'autres OSC soutenues par le PROJEG, se voient régulièrement attribuer, par les autorités publiques, une **fonction de médiation et de prévention/contention des conflits**, avec pour objectif de favoriser la quiétude sociale par la concertation multi-acteurs. Lors de nos deux missions, nous avons pu observer de visu combien cette fonction d'intermédiation était importante dans le cas de l'AVODEPPE. Son rôle dans la gestion des litiges est officiellement reconnu par le maire, le préfet et même le gouverneur qui n'hésite pas à appeler directement le président de l'AVODEPPE, au téléphone pour lui demander de s'impliquer dans telle ou telle affaire. Le Collectif a été sollicité à quelques reprises pour prévenir notamment des conflits fonciers relatifs à l'exploration minière. Mais aussi, de façon plus

surprenante, pour d'autres affaires qui sont a priori éloignées de son champ de compétence : la dernière en date, lors de notre mission, concernant la grève des enseignants qui avait pris une tournure un peu violente dans la localité. Le maire et le préfet étant incapables de la régler, c'est finalement le président de l'AVODEPPE, Réal, qui a été mobilisé pour apaiser les tensions et convaincre les grévistes de modérer leurs revendications. A Tougué comme ailleurs donc, le Collectif assume cette fonction centrale de prévention / contention des conflits. On ne peut que louer cette fonction d'apaisement dans un pays et une région, le Fouta, marqué par une longue histoire de violences.

Cette position de médiation du Collectif constitue néanmoins un défi à l'avenir, dans un contexte plus général marqué par une radicalisation des luttes citoyennes autour des questions sociales et politiques. La radicalité qui s'exprime de plus en plus fréquemment dans les rues de Conakry, de Labé et même devant les bureaux du DPE de Tougué rappelle en effet qu'il existe d'autres manières de faire de la politique et d'exiger la redevabilité des autorités publiques que celle portée par l'expertise et la concertation multi-acteurs promues par le PROJEG et le Collectif de l'AVODEPPE. Deux enjeux se posent alors :

- face à la montée des conflits, le Collectif ne risque-t-il pas de voir son rôle de médiation prendre le pas sur sa fonction principale de contre-pouvoir et de contrôle citoyen ?
- Dans quelle mesure les mouvements sociaux et civiques contestataires peuvent se reconnaître dans la stratégie du Collectif ?

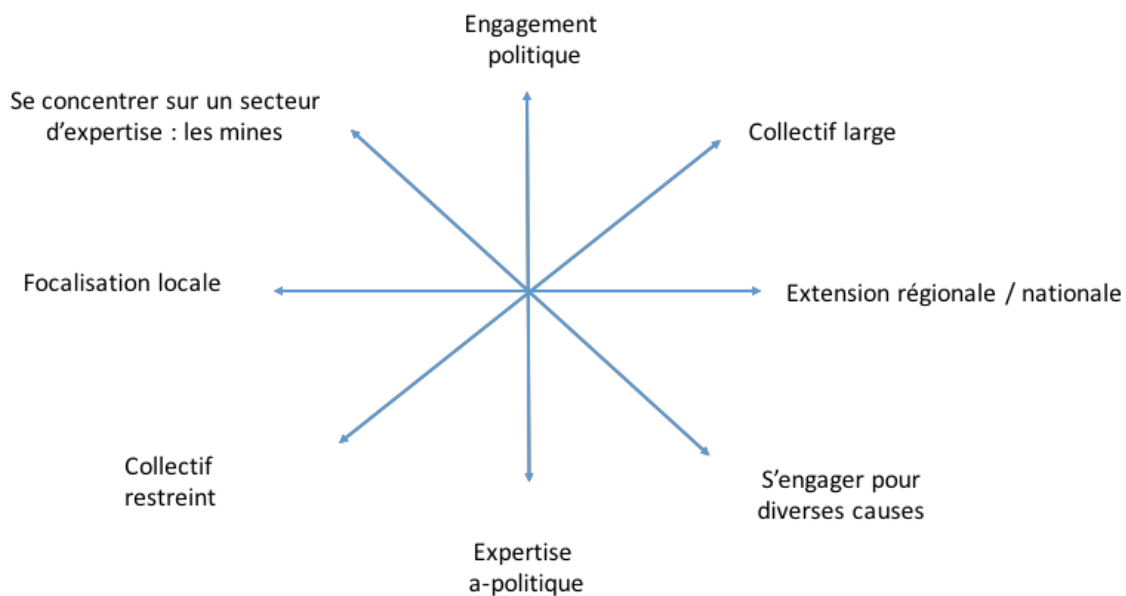
La question se pose pour le Collectif de savoir comment conserver son capital de confiance auprès des populations et des pouvoirs publics tout en assumant quand cela est nécessaire un rôle de contestation plus affirmé, pour transformer l'essai de son engagement en faveur d'une meilleure gouvernance locale. Dans le cas de Tougué, on a vu que les OSC peuvent, selon les circonstances adopter l'une ou l'autre des positions, avec un succès indéniable. Pour autant, il est possible qu'à l'avenir, certains acteurs locaux de la société civile (syndicats notamment) interrogent le Collectif sur sa capacité de contre-pouvoir s'il penche trop du côté de sa fonction d'intermédiation avec les autorités publiques.

---

### 3. EN GUISE DE CONCLUSION : QUELQUES DILEMMES CLES POUR L'AVENIR

Au final, l'étude menée à Tougué a permis de mettre en évidence des avancées notables du contrôle citoyen de l'action publique sous la pression d'organisations de la société civile dont l'expertise – en matière de connaissance des textes, d'audit et de plaidoyer – s'est considérablement accrue. Pour consolider ce succès, le Collectif mené par l'AVODEPPE est aujourd'hui confronté à plusieurs défis dont l'arrêt du PROJEG n'est pas le moindre. Ces challenges peuvent se présenter sous la forme de dilemmes, de points d'équilibres ou de tensions/contradictions qui engagent un débat sur la stratégie d'ensemble du mouvement et nécessiteront, peut-être, des prises de décision à l'avenir.

Ces quatre enjeux peuvent être présentés sous forme graphique de manière à nourrir la discussion au sein du Collectif :



- Le premier dilemme porte sur la nature, le nombre et l'étendue des **causes défendues** : le Collectif a bâti son expertise et sa réputation sur la question de la fiscalité minière, en imposant une redevabilité croissante en matière de redevances superficielles. On a vu que le Collectif a étendu son action au-delà de sa zone géographique initiale et appliqué ses méthodes de contrôle citoyen à d'autres secteurs d'activité, dont la téléphonie mobile. Sa technique de l'audit social a aussi été utilisée pour améliorer la gestion du secteur de la santé, des routes, des carrières et aussi le traitement des travailleurs. A l'avenir, le Collectif doit-il continuer à étendre le périmètre de ses luttes en faisant bénéficier d'autres secteurs de ses techniques de redevabilité (mais avec le risque de se disperser) ou se concentrer sur son champ d'expertise reconnu, celui de la gouvernance minière ?
- Le second dilemme rejoint cette question du périmètre d'action mais sur le plan **géographique : local vs régional-national**. On a vu tout au long de cette étude que le Collectif avait réussi à s'imposer comme un acteur incontournable de la gouvernance locale, aussi bien au niveau de la commune que de la préfecture. On a vu aussi que ses succès ont été rendus possibles par des alliances et des réseaux noués à l'échelle régionale (Collège de Labé ; Gouvernorat) et nationale (SOL ; PCQVP). En retour, son expérience est partagée à ces deux niveaux par l'échange d'informations qui nourrissent le plaidoyer national et la diffusion régionale de ses techniques de redevabilité. Le Collectif de l'Avodeppe est désormais sollicité pour son expertise dans de nombreuses localités. Doit-il poursuivre sur

cette voie et étendre encore son périmètre géographique ou rester focalisé sur Tougué qui continue d'en avoir bien besoin ?

- Le troisième dilemme concerne **l'évolution du périmètre du Collectif lui-même** dans la perspective d'autonomisation post-PROJEG : faut-il conserver une taille modeste et privilégier la force des liens d'expertise et d'amitié qui unissent les OSC membres actuelles ou au contraire l'élargir et accueillir en son sein d'autres organisations de la société civile de Tougué ? Jusqu'à récemment, la première option était privilégiée. Lors de notre dernière mission, une première rencontre avec l'ensemble des OSC locales a pu se tenir, avec une perspective très positive de collaboration sur la base des actions menées par le Collectif.
- Le quatrième dilemme touche à une question centrale et récurrente qui se pose à tous les mouvements citoyens : celui de **l'engagement dans le champ politique et de la politisation des actions**. Si l'Avodeppe a une indéniable origine partisane (rappelons que c'est la section Jeunesse du PUP, le parti de Lansana Conté, qui a constitué la première OSC fondatrice du Collectif, l'Ajdelope), l'association a par la suite réussi à affirmer son indépendance politique. Désormais dans les locaux de l'Avodeppe, deux choses sont interdites : « fumer et parler politique » ! C'est d'ailleurs en raison sa neutralité – reconnue de tous à l'échelle locale – que le Collectif est régulièrement sollicité pour le règlement des conflits locaux. Mais l'indépendance partisane ne paie pas toujours sur le plan électoral : en février 2018, une liste indépendante, constituée de cadres lettrés qui partageaient les vues et la philosophie du Collectif, a présenté sa candidature lors des élections communales, mais elle n'a pas réussi à obtenir de conseiller élu, malgré le discret soutien du président de l'Avodeppe, alors président de la Commission électorale locale. Cette entorse à la neutralité de sa fonction a d'ailleurs suscité des tensions qui indiquent combien l'équilibre entre action citoyenne et engagement politique est fragile. Le résultat de ces élections locales de 2018 et la mise en place de la nouvelle équipe municipale soulèvent des questions importantes pour. On peut néanmoins conjecturer que le Collectif saura capitaliser sur ces aléas à l'avenir pour anticiper d'éventuelles difficultés et transformer l'essai de la redevabilité.

A Tougué comme ailleurs, la question de l'engagement dans la politique locale pose des questions stratégiques importantes aux organisations de la société civile impliquées dans le contrôle citoyen de l'action publique :

- D'un côté, l'implication dans le champ politique, voire la présence de conseillers municipaux issus des OSC peut constituer un moyen d'influencer « de l'intérieur » les orientations de la commune, de mieux former les autres conseillers et de mieux contrôler la gestion des ressources locales. A Fria, par exemple, la présence de 4 conseillers issus de la liste indépendante dans le Conseil Urbain de Fria est vue comme une opportunité importante pour le collectif ARSYF, qui cherche à placer la Mairie plus au cœur de sa stratégie de plaidoyer et de suivi. Idem en Haute Guinée où l'un des principaux responsables du Collectif a été élu.
- D'un autre côté, comme le prouve l'incident des dernières élections à Tougué, cette implication politique peut constituer un risque pour la légitimité et la crédibilité du Collectif, nourrissant le soupçon d'une possible confusion des genres.

Au cours des dernières années, les Collectifs soutenus par le PROJEG ont pris en compte les défis posés par cette question de la politisation qui a fait l'objet de plusieurs débats dans les Collèges et lors de 2 Assemblées Générales. Des règles communes sont d'ailleurs sorties de ces débats : (a) lorsqu'un membre d'une OSC décide de faire campagne pour un parti politique, il est tenu de quitter son OSC ; (b) Si ce membre se présente en indépendant à des élections locales, il doit quitter son OSC uniquement s'il est élu. Chaque situation locale est particulière à cet égard. A Tougué, le Collectif a fait le choix stratégique d'un positionnement a-politique, de neutralité et d'expertise qui lui vaut sa reconnaissance et sa crédibilité.

Ce dilemme de la politisation ou de la neutralité politique des Collectifs de la société civile ne se pose pas qu'à Tougué, à Fria ou en Haute-Guinée. Il traverse actuellement tout le continent et fait l'objet de débats au sein de tous les mouvements civiques qui, depuis le tournant des années 2010, ont décidé de peser directement sur les pouvoirs et de prendre en main les affaires publiques. « Y en a marre » au Sénégal, le « Balai citoyen » au Burkina Faso, « Filimbi » et la Lucha en RDC ont, après de longs et douloureux débats internes, acté le fait de rester aux marges de la politique partisane, quand d'autres mouvements ont franchi le pas avec un succès plus ou moins mitigé comme au Bénin, au Niger ou en Afrique centrale. Le débat ne porte pas seulement sur les principes et les modalités de l'action politique qui peuvent ou pas faire progresser la redevabilité des pouvoirs et le contrôle citoyen de l'action publique. Il est aussi et surtout conditionné par chaque histoire nationale et locale, par l'état des rapports de force et des ressources disponibles pour les luttes civiques. Il n'y pas, en la matière, de modèle unique qui s'imposerait aux acteurs de la société civile, en Afrique de l'Ouest et ailleurs. Il appartient à chaque mouvement de mesurer les opportunités et les risques que comportent ces différentes manières de faire de la politique et d'intervenir en faveur d'une meilleure gouvernance du bien public.