

Améliorer les conditions de vie des populations affectées par la réalisation des barrages : les acteurs ouest africains proposent des réponses



Conférence organisée à Ouagadougou au Burkina Faso du 21 au 23 Janvier 2013 par le partenariat formé par la CEDEAO, la Global Water Initiative, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED).

Plus de 50 participants ouest-africains représentaient des organisations de la société civile, des usagers, des services techniques, des structures de gestion des barrages, des organismes de bassin, des universitaires, des juristes, des organisations régionales et internationales, etc.

Considérés comme une solution en matière d'énergie face au coût élevé du pétrole, en matière de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté pour lesquelles la maîtrise de l'eau est une garantie surtout dans la zone sahélienne, les grands barrages sont souvent décriés quant à leurs impacts sur le développement durable des populations affectées par les projets (PAP). Les PAP ne bénéficient pas toujours des retombées immédiates des barrages (électricité, eau potable, parcelles de culture, pêche, etc.), et elles sont souvent confrontées à la perte de leurs biens matériels, culturels et immatériels sans compensation adéquate. On peut aussi se poser la question : mais qui sont les représentants légitimes des PAP à la table des négociations ou lors de la signature des accords ? La réponse n'est pas évidente et mérite réflexion.

La CEDEAO, à travers son Centre de Coordination des Ressources en Eau (CCRE), a engagé depuis 2009 un dialogue régional sur les grandes infrastructures du secteur de l'eau en Afrique de l'Ouest. Dans ce cadre, le comité technique des experts du secteur de l'eau de la CEDEAO, suite au travail d'un panel d'experts et aux consultations avec les Etats, les organismes de bassin et la société civile, a adopté les lignes directrices pour le développement d'infrastructures hydrauliques en Afrique de l'Ouest composées de 6 axes, 25 recommandations et 77 mesures¹. Celles-ci sont présentées sous forme de principes, mais sans indiquer qui doit se charger de leur définition détaillée et de leur mise en œuvre, ni comment. Afin d'entamer la réflexion pour opérationnaliser ces lignes directrices, la CEDEAO a organisé une conférence portant sur l'axe 2 intitulé « Intégrer les populations affectées comme acteurs, partenaires et bénéficiaires du projet » (voir encadré). Tirant les leçons des différentes pratiques dans le cadre de projets de la région, la conférence a relevé un certain nombre de défis pour servir de guide au CCRE et aux pays dans la mise en œuvre effective des recommandations et mesures sélectionnées pour l'occasion.

Les populations locales devront bénéficier directement du projet

La question du partage des bénéfices directs générés par les barrages, notamment concernant l'électricité et la terre, ne fait plus l'ombre d'un doute selon les acteurs eux-mêmes, et s'impose comme une mesure obligatoire et nécessaire. Elle connaît déjà, dans certains pays, des débuts d'application avec des initiatives en cours pour un accès sécurisé à la terre, le versement d'une partie des revenus financiers issus de la vente de l'électricité aux collectivités, etc. Des efforts doivent cependant être poursuivis dans ce sens, en appliquant notamment les conclusions de cette conférence présentées ici.

Compenser et/ou dédommager les usages traditionnels, les biens immatériels culturels et culturels

Les politiques d'expropriation pour cause d'utilité publique, de déplacement et de dédommagement dans le cadre de la réalisation des grands barrages ne reconnaissent pas toujours et ne couvrent pas systématiquement tous les usages traditionnels non agricoles (pâturages, couloirs de passage, plantes médicinales, bois de service, pêche, produits forestiers non ligneux), et tous les biens immatériels et culturels (lieux de cultes tels que mosquées, églises; lieux sacrés tels forêts, collines ou marigots; cimetières, droits d'usage, attachement à la terre, cérémonies religieuses et coutumières, fêtes, etc.). Est-il acceptable que les croyances et les moyens d'existence des PAP qui reposent sur ces biens, soient bafoués ?

Non, selon les participants, au nom du respect de la dignité humaine et des droits des PAP qui requièrent que dès la conception des projets, il soit intégré dans les plans de réinstallation l'ensemble des usages traditionnels. Ils insistent également pour que les procédures de compensation qui garantissent la continuité de la pratique des rites coutumiers en prenant en charge les cérémonies, les offrandes et les célébrations nécessaires pour quitter un lieu et s'installer dans un autre, soient appliquées.

Au Niger par exemple, le projet de barrage de Kandadji a pris en charge, à la demande des populations déplacées, l'organisation d'une cérémonie religieuse d'adieu aux morts ; les autorités au Nigeria et au Ghana ont fait de même pour des projets récents (Gurara et Bui). Les processus de réinstallation doivent également tenir compte des affinités et des liens sociaux antérieurs au projet, afin de maintenir le sentiment de sécurité et la solidarité entre les déplacés. Du fait du changement de système de production, du pluvial à l'irrigué donné en compensation, les PAP doivent bénéficier d'un accompagnement pour leur permettre de faire la transition entre les pratiques traditionnelles et modernes.

Négocier et signer les accords avec les vrais représentants légitimes des PAP

Les expériences passées ont montré des PAP réticentes qui remettent en cause des accords qui auraient été conclus avec elles et qui affirment à tort ou à raison ne pas se reconnaître ni dans leur origine, ni dans leur contenu. Les questions suivantes se posent alors : qui est habilité à négocier, à prendre des engagements et à signer au nom des PAP ? Quels types d'accords passer entre l'Etat et les PAP ?

A ces questions, le bon sens et le droit commandent que ce soit les PAP qui décident de qui négocie et qui signe pour elles en formalisant ces décisions à travers un document légal (procès-verbal, procuration, convention, etc.). En fonction de la nature des biens, plusieurs types d'accords et de représentants seraient envisageables : s'il s'agit de biens privés tels une maison, un verger ou un champ, le propriétaire est le seul habilité à se représenter lui-même ou à mandater son représentant à travers un document légal ; s'il s'agit de biens collectifs tels un pâturage,

1. Voir Lignes directrices pour le développement d'infrastructures hydrauliques en Afrique de l'Ouest. Centre de coordination des ressources en eau (CCRE). CEDEAO, 2012. https://cmsdata.iucn.org/downloads/ccre_cedeao_lignes_directrices_barrages_1.pdf



Encadré : Les recommandations de la CEDEAO traitées par la Conférence

Intégrer les populations affectées comme acteurs, partenaires et bénéficiaires du projet

Recommandations	
2.1 Intégrer les populations affectées comme des partenaires et s'assurer qu'elles bénéficient directement du barrage pendant toute sa durée de vie	
Mesures	Argumentaires
2.1.1 Concéder aux populations affectées des bénéfices directs générés par le barrage (terres agricoles, électricité, eau potable, pâturages, pêcheries, etc.)	Faire bénéficier directement les populations permet de considérer les personnes affectées clairement comme partie intégrante du projet pendant toute sa durée de vie. Cela réduit les réactions de rejet du projet et permet d'éviter les sentiments de dépendance vis-à-vis de l'Etat qui peuvent s'étendre sur plusieurs générations.
2.1.5 Tenir compte des biens immatériels/culturels dans les programmes de réinstallation en reconnaissant les droits d'accès à la terre et en assurant la compensation et/ou le dédommagement de la perte des usages traditionnels	L'analyse du panel a mis en évidence dans son rapport que les dédommagements ne couvrent pas toujours l'ensemble de ces biens qui ont pourtant une valeur réelle pour les populations et que les procédures des bailleurs, telles que celles de la Banque Mondiale, exigent d'y attacher de l'importance.
Recommandations	
2.2 S'assurer que les conditions de vie des populations s'améliorent après la construction du barrage par rapport à leur situation antérieure	
Mesures	Argumentaires
2.2.2 Identifier les représentants légitimes des populations capables de conduire les négociations et de signer les accords	Afin de contractualiser les « accords démontrables » (2.2.4) il faut identifier très tôt (dès le démarrage de l'EES) les personnes qui représentent légitimement et légalement les communautés affectées et déterminer le processus à suivre afin d'obtenir leur accord.
2.2.3 Négocier et agréer le contenu des différents plans par les représentants des populations affectées en impliquant spécifiquement les femmes et les groupes vulnérables	La plupart des projets conduisent des consultations et des séances d'information sur les plans mais celles-ci ne demandent pas toujours l'accord formel des populations. Cette négociation, conduite par les représentants légitimes des populations, permettra de responsabiliser les populations vis-à-vis de leur propre avenir et de s'assurer que les fonds soient alloués à des actions qui répondront aux besoins ressentis par les populations affectées.
2.2.4 Contractualiser les plans à travers des accords « démontrables » (entre le maître d'ouvrage et les représentants des populations affectées) avec le recours éventuel à un garant « moral » pour leur exécution (par exemple : ex-juges, personnalités religieuses ou coutumières, médiateur de la République, etc.) et l'identification de la juridiction compétente en cas de conflit	Les populations recasées se plaignent souvent que l'Etat n'a pas tenu ses promesses et ses engagements, à tort ou à raison. La contractualisation des plans entre les représentants des populations locales et le maître d'ouvrage permet de clarifier les engagements et de leur assurer une base juridique en créant des droits et des obligations pour les parties. Les plans ne seront plus considérés comme des avantages unilatéralement octroyés par le maître d'ouvrage mais comme des documents négociés entre partenaires dont les dispositions les obligent à s'exécuter mutuellement, sous peine de voir engager leurs responsabilités respectives.

une école ou un cimetière, la responsabilité reviendra à l'ensemble des PAP de désigner leur représentant.

L'une des étapes clés lors de la conception du projet et de son plan de financement est la préparation des PAP à ces opérations : elles doivent être bien informées pour pouvoir choisir leurs représentants judicieusement. Elles doivent aussi pouvoir se faire assister par des experts qui vont éclairer leurs décisions en tenant compte de l'ensemble des catégories sociales (femmes, jeunes, nomades, minorités) et professionnelles. Ceux qui sont alors mandatés pour représenter les PAP doivent ensuite leur rendre compte fidèlement des transactions avec l'Etat, afin d'éviter les surprises et remises en cause ultérieures.

Donner une valeur juridique aux engagements de l'Etat et des PAP

Dans le processus de déplacement des PAP, l'Etat prend des engagements par des promesses d'amélioration des conditions de vie des PAP (construction d'écoles, d'aires de jeu, de lieux de cultes, de centre de santé, accès aux services d'eau et d'électricité, etc.). Ces engagements font généralement partie des

plans environnementaux et sociaux, mais ne sont pas toujours tenus. Il arrive également que les PAP s'engagent au respect des plans (zone de protection, départs, abandon de certains droits, etc.) et se rétractent par la suite en prétextant le fait que l'Etat n'a pas respecté ses promesses, ou le fait qu'ils ne se reconnaissent pas dans leurs propres engagements.

Une option pour régler définitivement ces quiproquos serait de formaliser ces engagements en leur donnant un cachet juridique sous forme de contrat ou d'accord, et en termes de droits et d'obligations pour les deux parties : i) pour les biens privés il pourrait être envisagé un accord/contrat entre l'Etat représenté par la Direction du projet et l'individu affecté ; et ii) pour les biens collectifs un accord/contrat entre l'Etat et la collectivité locale serait envisageable.

Des mesures particulières devront être prises afin de renforcer ces accords établis :

- i) s'assurer que toutes les études d'impact environnemental et social sont accompagnées par un permis environnemental établi avant la construction de l'ouvrage ;

- ii) donner aux directions de projet de barrage le pouvoir de répondre à toutes les préoccupations sociales et de signer les accords/contrats nécessaires ;
- iii) associer les organismes de bassin à la signature des accords le cas échéant ;
- iv) mettre en place un comité de médiation/ arbitrage au niveau local pour trancher les litiges dans les meilleurs délais.

Au-delà, il est important d'explorer la possibilité de saisine de la cour de justice communautaire de la CEDEAO dans le cas où les processus nationaux ne respecteraient pas le droit en vigueur dans le pays concerné.

Afin que les lignes directrices de la CEDEAO ne restent pas de simples orientations, mais connaissent une application effective, il faudra les faire connaître et poursuivre la réflexion afin de proposer aux décideurs publics, qui sont garants de la paix sociale et de l'amélioration des conditions de vie des populations, des mesures concrètes pour leur application.