



SECTION SENEGALAISE DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL

**GOUVERNANCE ET CORRUPTION
DANS LE DOMAINE DES
RESSOURCES NATURELLES
ET DE L'ENVIRONNEMENT
AU SENEGAL**

SERIE DE RAPPORTS D'ETUDE

*Sous la coordination scientifique de
Abdou Salam Fall, (Ph D de Sociologie)*

Grâce au soutien financier de l'Ambassade des Pays-Bas au Sénégal

Novembre 2006





GOVERNANCE ET CORRUPTION DANS LE DOMAINE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE L'ENVIRONNEMENT AU SENEGAL

SÉRIE DE RAPPORTS D'ETUDE

Réalisé par l'équipe pluridisciplinaire :

- Abdou Salam FALL, Sociologue
- Rokhaya Cissé, Sociologue
- Ibrahima Cissé, Géographe/Environnementaliste
- Mouhamadou Sall, Spécialiste Interactions Population, Environnement et Développement
- Sémou Ndiaye, Juriste
- Omar Saïp Sy, Economiste
- Ousmane Guèye, Géographe

Grâce au soutien financier de l'Ambassade des Pays-Bas au Sénégal

Novembre 2006

ISSN 0850-9085

40, Avenue Malick Sy (1er étage) - BP 28 554 - DAKAR - Sénégal

Téléphone : (221) 842.40.44 - Télécopie : (221) 842.40.45 - E-mail : forumcivil@sentoo.sn

Site : <http://www.forumcivil.sn>





Liste des abréviations

ACP :	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AMP :	Aire Marine Protégée
CEDEAO :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFAA :	Country Financial Accountability Assessment
CFPNB :	Contribution foncière des propriétés non bâties
CIC :	Comité International de la Chasse
CILSS :	Comité Inter Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CLP :	Comités locaux de pêche
CNUDCI :	Convention des Nations Unies pour le droit du commerce international
CPAR :	Country Procurement Assessment Report
CRODT :	Centre de Recherche Océanographique de Dakar Thiaroye
CRSP :	Commission sous-régionale des pêches
DEEC :	Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés
DEFCCS :	Direction des Eaux et Forêts et de la Conservation des Sols
DGID :	Direction Générale des Impôts et Domaines
DPM :	Domaine Public maritime
DPSP :	Direction de la Protection et de la Surveillance des Pêches
DSCOS :	Direction de la surveillance et du contrôle et l'occupation des sols
FAO :	Food Agriculture Organisation
GATT :	General Agreement Trade and Traffic
GIRMAC :	Gestion Intégrée des Ressources Marines Côtières
HAMO :	Habitation Moderne
MEF::	Ministère de l'Economie et des Finances
DUA :	Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture
MIFERSO :	Mission d'exploitation du fer au Sénégal orienta
MUAT :	Ministère de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire
OHLM :	Office de l'Habitat à loyer modéré
OMC :	Organisation Mondiale pour le commerce
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMVS :	Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal
PAFS:	Plan d'Action Forestier du Sénégal
PDU :	Plan Directeur de l'Urbanisme
PGIES :	Projet de Gestion Intégrée des Ecosystèmes du Sénégal
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
SMC :	Subventions et mesures compensatoires
SOCOCIM :	Société de Construction et de Cimenterie
SPT :	Société des Phosphates de Thiès
TJB :	Tonnage de Jauge Brute
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UICN :	Union International pour la Conservation de la Nature
WAAME :	West African And Environment
WWF :	World Wildlife Fund
ZEE :	Zone Economique Exclusive

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	9
RESUME EXECUTIF	10
INTRODUCTION	14
OBJECTIF GENERAL	15
OBJECTIFS SPECIFIQUES	15
I. ANALYSE DU CONTEXTE DE L'ETUDE	15
a) Caractéristiques écologiques du Sénégal	17
b) Approche méthodologique	18
II. LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE AU SENEGAL	23
II.1. LE CONCEPT DE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE	23
II.2. LES ACQUIS DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE :	25
II.2.1. L'évolution de la politique environnementale : de la périphérie à la centralité	25
II.2.2. Un renforcement de la planification environnementale	27
II.2.3. Un effort d'amélioration de la gestion des finances publiques	29
II.2.4. L'option de l'appui budgétaire en matière environnementale	30
6 II.3. LES CONTRAINTES DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE	35
II.3.1. Les contraintes externes	35
II. 3.2. Les contraintes internes de la gouvernance environnementale	50
III. ANALYSE SECTORIELLE DE LA GOUVERNANCE ET CORRUPTION	61
III. 1. GOUVERNANCE ET CORRUPTION DANS LA GESTION DES RESSOURCES FORESTIERES	61
III.1.1. Etat des ressources forestières et cynégétiques du Sénégal	62
III. 1.2. Cadre institutionnel et réglementaire de gestion des ressources	68
III.1.3. La dégradation des ressources naturelles et les facteurs explicatifs	71
III.1.4. Les pratiques corruptives et formes assimilées	74
III.1.5. Acteurs en interaction	82
III.1.6. Lieu de la transaction	85
III.1.7. Type de liens mobilisés	86
III.1.8. Pratiques corruptives et externalités écologiques	89
III.1.9. Impact de la corruption sur la gouvernabilité	91
III.2. GOUVERNANCE ET CORRUPTION DANS LE DOMAINE RESSOURCES HALIEUTIQUES	92
III.2.1. L'état des ressources halieutiques	93
III.2.2. Les facteurs de la dégradation des ressources halieutiques	97
III.2.3. Les pratiques corruptives dans le secteur des ressources halieutiques	100
III.3. GOUVERNANCE ET CORRUPTION DANS LES RESSOURCES FONCIERES	119



III.3.1. Etat de la ressource foncière	120
III.3.2. Analyse du cadre de gouvernance des ressources foncières	128
III.3.3. Les pratiques corruptives dans le foncier	134
III.3.4. Analyse des réseaux	148
III.3.5. Les ressorts de la corruption	157
III.3.6. Les externalités écologiques	159
III.4. GOUVERNANCE ET CORRUPTION DANS L'EXPLOITATION DES RESSOURCES MINIERES.	160
III.4.1. Etat des ressources minières au Sénégal	161
III.4.2. Cadre juridique et institutionnel de gestion des ressources minières	162
III.4.3. Les acteurs dans l'exploitation des carrières	164
III.4.4. Jeux d'acteurs et types de liens mobilisés	166
III.4.5. Pratiques corruptives et/ou fraude dans l'exploitation des carrières	167
III.4.6. Externalités des pratiques corruptives et conséquences écologiques	170
IV. SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX RESULTATS	173
V. GENRE ET RESSOURCES NATURELLES ET DE L'ENVIRONNEMENT... ..	195
VI. ESTIMATION DES EXTERNALITES NEGATIVES	199
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	212
BIBLIOGRAPHIE	223
ANNEXES	229

“ Les mécanismes de la nature n’ont rien à voir avec la régulation par les prix ; il est des biens communs de l’humanité - l’air, l’eau, les régulations naturelles, le savoir, le patrimoine génétique des espèces... - dont les problèmes transcendent la logique des nations comme celles du marché “ - *René Passet, bioéconomiste, “ Bioéconomie in dictionnaire de l’autre économie ” sous la direction de Jean Louis Laville et Antoine Cattani. Edition Desclée de Brouwer - 2006 pour la présente édition. p. 82.*

8

“ L’Afrique avec toutes ces ressources naturelles pourrait être un haut lieu de la science surtout en matière de biodiversité - à condition que ses ressources soient utilisées intelligemment “. *Joseph Ki-Zerbo, historien (A quand l’Afrique ?) (p. 104), Édition de l’Aube / Éditions d’en-bas, 2003).*



Avant propos

L'étude gouvernance et corruption dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement a été initiée par le Forum Civil, section sénégalaise de Transparency International, dans le but de mettre au point des connaissances susceptibles de lui permettre, en collaboration avec d'autres acteurs (Etat, société civile, Collectivités locales, secteur privé et populations), de contribuer aux changements nécessaires pour une meilleure transparence dans la mise en œuvre des politiques publiques et d'un contrôle citoyen plus informé et pertinent. Elle fait suite à l'étude réalisée en 2004/2005 relative à la gouvernance et la corruption dans le domaine de la santé ayant débouché sur le forum santé en 2006, clôturé par une série d'esquisses d'engagement des acteurs du domaine pour combattre la corruption et réaliser une meilleure qualité des services plus équitables.

Fidèle à son éthique, le Forum Civil a fait appel à une équipe de chercheurs de différentes disciplines scientifiques pour réaliser avec l'autonomie que requiert ce type d'exercice, une recherche empirique couvrant le territoire national et la diversité des secteurs : ressources ligneuses et cynégétiques, halieutiques, foncières et minières.

La recherche a duré 12 mois, d'août 2005 à septembre 2006. Elle a pu se réaliser grâce à l'engagement des principaux responsables du Forum Civil : Amadou Lamine Dial qui a assuré la responsabilité administrative de l'exécution du projet, Mouhamadou Mbodj et Mactar Fall respectivement Coordonnateur Général et Coordonnateur Général Adjoint. C'est M. Alioune Diallo, responsable de programmes à l'Ambassade des Pays-Bas, qui a suivi le projet de recherche avec rigueur et un sens aigu de l'accompagnement des acteurs de développement. Qu'ils trouvent ici notre gratitude.

Les résultats de cette étude serviront au Forum Civil ainsi qu'à d'autres partenaires à mieux agir dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement pour une meilleure gouvernabilité du secteur. Au demeurant, les informations, les commentaires et les analyses contenus dans l'étude ne reflètent pas nécessairement les positions du Forum Civil et, encore moins, celles de l'Ambassade des Pays-Bas au Sénégal. Il s'agit d'une étude scientifique qui s'est donc abstenue de stigmatiser ou de désigner des coupables. Un effort soutenu a été réalisé pour préserver autant que possible l'anonymat en vue d'atteindre l'objectif de mise à disposition du public des informations et les enseignements qui en résultent pour faciliter des actions plus cohérentes et décisives au plan de l'éthique et de la transparence.

L'équipe de recherche a développé une approche interdisciplinaire qui a nécessité des séances fréquentes et exigeantes d'élaboration de cadre théorique de collecte de données, de mise en commun des résultats ou des analyses et d'harmonisation de la rédaction. Plusieurs collaborateurs ont été mis à contribution comme personnes ressources, facilitateurs et enquêteurs (une quinzaine qui ont agi en immersion dans plusieurs sites écologiques durant les dix mois d'enquête de terrain). La délicatesse du sujet de la gouvernance et de la corruption suffira pour justifier la protection de leur anonymat. Qu'ils soient vivement remerciés en espérant qu'ils se reconnaîtront dans ce que cette étude aurait d'appréciable.

Le Coordonnateur scientifique

Résumé exécutif

La recherche sur la gouvernance environnementale a abouti à un constat mitigé. Certes, des acquis importants ont été enregistrés, mais force est de reconnaître que la gouvernance environnementale a été handicapée par de nombreuses contraintes. Les différents acquis sont le résultat d'une volonté politique qui s'est traduite par plusieurs avancées. D'une politique périphérique au début des années 60/70, l'environnement est devenu un axe structurant de différentes politiques qui sont appliquées au Sénégal. Ce pays a, dans cette perspective, ratifié la quasi-totalité des Conventions internationales relatives à l'environnement. Un effort d'amélioration de la gestion des finances publiques, en général, dans le secteur de l'environnement, en particulier, est constaté. C'est dans cette perspective que seront institués un cadre de dépenses à moyen terme ainsi que les budgets par objectifs. L'option pour l'aide budgétaire constitue la suite logique de l'approche intégrative des politiques économiques, sociales et de l'environnement.

10

La gouvernance environnementale est cependant handicapée par de nombreuses contraintes à la fois internes et externes. Au niveau interne, elle présente des faiblesses à la fois d'ordre juridique et institutionnel. Les faiblesses juridiques tiennent principalement à l'absence de clauses environnementales dans le code des marchés publics, à l'empilement de codes et de divers textes qui a abouti à une réglementation désarticulée, au décalage entre les règles et les pratiques. Au plan institutionnel, le transfert hésitant des compétences de l'Etat aux collectivités locales obère également la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement. L'absence d'une recherche scientifique dynamique est une autre contrainte qui affecte la gouvernance environnementale.

Au niveau externe, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement est fortement tributaire des engagements internationaux pris par le Sénégal ainsi que de l'appartenance du Sénégal à un écosystème qu'il partage avec des pays voisins. Du point de vue des engagements internationaux, ce sont surtout les accords de pêche et les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui apparaissent comme les contraintes majeures qui pèsent sur la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Les accords de pêche ont surtout contribué à la réduction drastique des ressources halieutiques et à la dégradation de l'environnement. Pour diverses raisons, les accords de l'OMC influent sur la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. La libéralisation des échanges, à terme, réduira les préférences dont bénéficient les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sur le marché européen qui constitue leur principale zone d'exportation. Il s'ensuit une perte conséquente de devises pour le Sénégal du fait de la concurrence des pays asiatiques. Le statut d'exception de la protection de l'environnement à l'OMC réduit également les possibilités d'utilisation des mesures commerciales à des fins de protection de l'environnement.

L'appartenance du Sénégal au même écosystème que les pays voisins est une autre contrainte qui pèse sur la gestion des ressources naturelles et de l'environnement dans la mesure où la mauvaise gestion des ressources dans un pays aura des répercussions sur les ressources dans les autres pays. La gestion transfrontalière apparaît ainsi comme une exigence pour la gestion durable des ressources. Force est de constater que la gestion transfrontalière des ressources naturelles et de l'environnement est encore embryonnaire.



Cette étude propose une analyse du niveau de gouvernabilité entendu comme étant les conditions suffisantes pour exercer la régulation des ressources de manière « normale ». C'est pour constater qu'au Sénégal, la gouvernabilité des ressources naturelles et environnementales reste faible. Quatre catégories de facteurs de gouvernabilité étriquée sont identifiées. Au premier rang figure la désarticulation des textes qui se traduit par l'inefficacité de la réglementation, la faiblesse des moyens de contrôle et une centralité des lieux de décision. Ces dysfonctionnements sont un terrain favorable à l'expression du jeu des acteurs. Les stratégies des acteurs constituent, ce faisant, la seconde catégorie de facteurs. En effet, le libre accès à la ressource, premier facteur annihilant la gouvernabilité des ressources naturelles, révèle l'exposition élevée aux risques de prédation des ressources. Nous sommes loin de l'application du « principe de responsabilité » lorsque l'on sait que les gouvernements locaux s'impliquent faiblement dans la gestion des ressources naturelles et ne développent pas suffisamment de capacités appropriées à cette fin. Aussi, les impératifs à court terme sont caractéristiques de la culture de pauvreté tout autant qu'ils reflètent le peu d'empressement pour une gestion durable. Il faut y ajouter une troisième catégorie de facteurs de gouvernabilité étriquée notamment la non mobilisation des connaissances scientifiques et techniques susceptibles de permettre une maîtrise de l'état des stocks et une mise à jour des informations sur les ressources. Enfin, une dernière catégorie de facteurs a trait à la dépendance du financement de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement des partenaires extérieurs ainsi que les limites de l'environnement politique plus porté au clientélisme qu'à la définition de règles démocratiques et transparentes.

Si l'on compare les facteurs défavorables à la gouvernabilité aux facteurs opposés rendant compte des avancées dans ce domaine des ressources naturelles, on observe que le rapport est triplement déficitaire à une bonne gouvernance. Il est aisé de constater que cette gouvernabilité faible articule au moins les facteurs de causalité suivants :

- une multiplicité de normes et la faible visibilité sur l'état des stocks, laissant un large espace d'expression de l'incertitude, des chevauchements et de l'inefficacité de la réglementation ;
- une multiplicité d'acteurs non identifiés mais dépositaires d'enjeux, capables de manipuler les espaces de pouvoir faiblement régulés.

Il nous apparaît que, tout compte fait, dans les situations de faible gouvernabilité, ce ne sont pas la multiplicité des politiques sectorielles, fussent-elles participatives, ni les prescriptions des conventions internationales qui inversent les tendances. Bien plus, il faut agir sur les articulations des politiques sectorielles ainsi que sur la maîtrise du jeu des acteurs à la fois au moment de la formulation des politiques mais aussi lors de leur conduite.

Les pratiques corruptives ont été classées en trois grandes catégories identifiées parmi à la fois la corruption active, celle passive et enfin, celle anticipative. Les formes de la corruption sont également réunies en trois groupes qui traversent ces catégories. La première forme réfère à différentes exemptions par le moyen de commissions versées, d'arrangements effectués sciemment, de contournement de la réglementation, de tribut obtenu, dissimulation faite, sous déclaration ou infiltration du dispositif de contrôle, tout ceci pour rendre possible l'extorsion de ressources dans des proportions exagérées et défiant toute logique de protection de la nature. La seconde forme renvoie à différentes formes de faveurs qu'on s'attire ou fait bénéficier par le procédé du piston, de l'abus du pouvoir discrétionnaire de responsables, de népotisme, de détournement de vocation d'un objet pour contourner les règles institutionnelles. Enfin, la troisième forme est fédérée par la pratique de passe-droit notamment les rentes de situation, les gratifications reçues illicitement, les rackets .

Si la corruption est observée auprès d'une diversité de catégories d'acteurs, il faut noter que les agents techniques et de l'administration constituent la cible vulnérable des corrupteurs. De même, du fait de leur connaissance fine des procédures, les intermédiaires agissent instamment sur les dysfonctionnements, manipulent les interstices et servent à la fois de relais et d'instigateurs des pratiques corruptives qu'ils contribuent à façonner avec ingéniosité. L'administration locale n'est pas en reste car elle participe à favoriser l'extorsion des ressources naturelles. La valeur économique des ressources naturelles et de l'environnement demeure un facteur de premier ordre pour installer les propriétaires, responsables de navire, les exploitants des ressources ligneuses, cynégétiques et minières au rang des corrupteurs. Au-delà des dysfonctionnements institutionnels qui demeurent le terreau des pratiques corruptives, la faible maîtrise des logiques des acteurs par les politiques publiques dans le domaine des ressources naturelles constitue une limite forte.

12 L'étude a cherché à montrer les articulations entre gouvernance et corruption. Au premier plan figurent les faiblesses relatives à l'inadaptation, l'inefficacité et la non fiabilité du dispositif de contrôle qui entraînent sa grande manipulation par des tiers. Si ce facteur reste déterminant, c'est bien parce qu'il se traduit d'une part, par une faible maîtrise du jeu des acteurs dans le contournement des règles et, d'autre part, par ses incidences économiques fort élevées. Ensuite, intervient le cadre institutionnel nécessitant encore des améliorations en particulier l'élaboration d'instruments juridiques à la fois pour la gestion transfrontalière et la gestion intercommunale. La décentralisation en cours demande à être approfondie en mettant les collectivités locales en mesure d'exercer pleinement leurs compétences dans le domaine des ressources naturelles. Enfin, il faut relever la gestion du pouvoir de décision et d'exécution notamment le déficit d'exemplarité (usage abusif du pouvoir discrétionnaire), la non démocratisation des commissions locales, la faible traçabilité des recettes, voire la non transparence de leur gestion.

Alors que les adjuvants restent inhérents à la gouvernance, les points positifs ont trait à la qualité de l'approche et l'adaptation de la gestion des ressources naturelles (GRN) aux facteurs humains. En effet, les éléments qui concourent à décourager la non transparence se résument par l'appropriation et la participation des populations à la GRN et les impacts de la réglementation en matière de corruption. Quoique la gestion communautaire n'est pas généralisée, elle apparaît comme un facteur dissuasif ayant un potentiel considérable de durabilité. Les codes gardent un effet dissuasif tandis que la veillance sur les ressources est dépendante du niveau d'implication des populations concernées et de l'effectivité de la gestion conjointe pouvant se traduire par une diminution du braconnage par exemple en matière d'environnement des ressources cynégétiques.

En plus d'avoir dressé un état des ressources dans les domaines forestiers, halieutiques, fonciers et miniers, l'étude s'est intéressée à l'estimation des externalités négatives au double plan économique et écologique. La pression sur les ressources reste forte, les prédations deviennent encore plus sophistiquées, les pertes pour l'Etat, les collectivités locales et les populations sont énormes. L'équilibre écologique est en passe d'être complètement rompu.

Les recommandations vont dans le sens de l'amélioration de la gouvernabilité du secteur des ressources naturelles et de l'environnement. Elles devront induire un accès durable et équitable aux ressources naturelles. Ce facteur favorable à la bonne gouvernance est fortement tributaire de l'appropriation de la gestion des ressources naturelles et environnementales par les



communautés concernées et des interactions dans un cadre de co-régulation qui favorisent des horizontalités entre les différentes catégories d'acteurs (Etat, collectivités locales, société civile, secteur privé, etc ...). Il nous paraît nécessaire d'agir en fonction des priorités suivantes :

- Une plus grande prise en compte du jeu des acteurs dans la définition des politiques, en terme de savoir-faire, d'expériences réussies mais également de manipulations des zones d'ombres et des ventres mous de la réglementation. Il n'est plus possible que les politiques sectorielles fassent l'impasse sur l'implication des populations locales dans les négociations ou lors de la prise de décision sur l'utilisation des ressources ;
- L'inadaptation des textes, étant une des causes majeures de leur inapplication, devrait pouvoir être réglée par une meilleure prise en compte des stratégies locales de régulation de l'utilisation des ressources. Pour cela, l'ancrage juridique et institutionnel des conventions locales pourrait être renforcé ;
- L'achèvement du processus de décentralisation notamment par le renforcement du poids des collectivités locales dans la prise de décision pour l'utilisation des ressources ainsi que dans la répartition des bénéfices issus de leur exploitation. Il s'agira de renforcer les pouvoirs prescriptifs et allocatifs des structures des collectivités locales et parallèlement des programmes de renforcement des capacités des élus locaux ;
- Le renforcement du dispositif de surveillance et de contrôle par des moyens humains et matériels additionnels. De plus, la collégialité comme principe de composition de services préposés au contrôle et à la surveillance des ressources semble limiter les pratiques corruptives ;
- La prise en compte du caractère écosystémique des ressources qui appelle une vision globalisante et prospective et qui privilégiera de plus en plus l'intercommunalité et des entités sous-régionales dans la prise de décision et les négociations internationales ;
- Le renforcement de la production de connaissances sur l'état des stocks, le niveau de dégradation qui sera un outil d'aide à la décision et d'argumentaire dans les négociations. Il servira également à appuyer la mise en place de mécanismes d'alerte et de mobilisation des acteurs par l'évaluation des externalités et les niveaux de dégradations des ressources.

INTRODUCTION

La crise environnementale constitue de nos jours un phénomène mondial, mais elle reste cependant plus marquée dans les pays du Sud avec des économies fortement dépendantes des ressources naturelles et de l'environnement. Le Sénégal comme d'autres pays du Sud et, surtout du Sahel, est pleinement concerné par ce problème. Cette crise engendre à la fois une dégradation accélérée des ressources naturelles et une détérioration du cadre de vie.

Au Sénégal, les pertes en forêt sont estimées à plus de 80.000 ha par an. Elles restent liées à des facteurs naturels (sécheresse, salinisation des sols, érosion...) et anthropiques (déboisement intensif pour des besoins énergétiques ou agricoles). L'accroissement de la population entraîne des besoins de plus en plus importants et une pression plus forte sur les ressources. Le problème de gestion de ressources hydriques et marines, de même que les problèmes urbains et industriels et d'autres encore se posent également au Sénégal.

14

Si le développement durable est défini comme un mode efficient d'exploitation des ressources naturelles qui couvre les besoins des populations présentes tout en préservant ceux des générations futures, on perçoit à partir de ce concept les véritables défis qui se posent au Sénégal. En effet, dans la plupart des écosystèmes du pays, l'équilibre écologique est rompu. Cependant, un pas important a été franchi dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Depuis les années « 90 », le Sénégal a entamé un processus participatif et décentralisé de préparation de sa stratégie nationale en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement dont l'enjeu fondamental est de promouvoir une réelle prise en compte de la dimension environnementale dans le processus de développement économique et social du pays.

Dans le cadre de la gouvernance environnementale, l'étude porte sur le système d'administration et de gestion de l'environnement et des ressources naturelles (institutions, différents acteurs, méthodes, moyens...) afin d'évaluer leur efficacité. Sachant que les ressources naturelles sont régies par des lois qui, selon la politique de décentralisation, établissent une logique de gestion directe par l'Etat d'une part, et d'autre part, de délégation de pouvoir de gestion aux collectivités locales. Ceci crée un cadre dans lequel interagissent des rapports issus de pratiques de gestion et d'exploitation des ressources qui constituent des lieux de pouvoir mettant en œuvre une diversité d'acteurs et de logiques.

Il est nécessaire de préciser ici que, parmi l'ensemble des ressources naturelles, l'étude a privilégié les ressources forestières, halieutiques, foncières et minières, non par manque d'intérêt pour les autres types de ressources mais plutôt par souci de rationalisation de la recherche. L'objectif étant toujours de promouvoir le développement durable et de susciter les conditions d'une meilleure maîtrise des recettes issues de l'environnement et des ressources naturelles et de leur contribution dans l'économie nationale.



OBJECTIF GENERAL

L'étude vise à analyser les articulations entre gouvernance et corruption et leurs incidences sur la gestion des ressources naturelles et environnementales au Sénégal.

OBJECTIFS SPECIFIQUES

L'atteinte de cet objectif général devrait permettre au Forum Civil et à d'autres acteurs de la société civile de disposer de plus de connaissances pour contribuer plus activement à :

- instaurer une plus grande transparence dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement au niveau régional et national ;
- créer des conditions d'un contrôle citoyen efficace sur la gestion de l'environnement et des ressources naturelles;
- déterminer les mécanismes d'accaparement et d'exclusion dans les transactions sur les ressources naturelles et de l'environnement (ressources forestières, halieutiques, foncières, et minières).
- déterminer les formes de corruption et mesurer leur ampleur.

15

I. ANALYSE DU CONTEXTE DE L'ETUDE

Comme pour la plupart des pays au sud du Sahara, le Sénégal vit une crise environnementale dont la manifestation la plus palpable demeure les séries de sécheresses de ces dernières décennies. Cela a entraîné comme conséquences non seulement une baisse drastique des rendements agricoles, mais aussi et surtout une dégradation persistante des ressources naturelles et environnementales. Ailleurs, dans des secteurs émergents comme la pêche et le tourisme, une certaine forme de pression sur les ressources halieutiques et sur la terre, consécutive à une migration massive de populations des zones défavorisées vers celles potentiellement rentables et l'ouverture sur le libéralisme économique, n'a fait qu'accroître la crise environnementale au sein du pays.

Le Sénégal a toutefois affiché clairement sa volonté de bien gérer le volet de l'environnement. Dans ce cadre, au-delà des institutions mises en place (Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés, la commission parlementaire sur l'environnement, la commission environnement du NEPAD), plusieurs outils de surveillance et de régulation sont mis à la disposition des acteurs pour assurer un développement durable.

On peut noter parmi ces outils, le code de l'environnement, le code forestier, le code de l'eau, le code de la chasse et de la protection de la faune, le code des mines, le plan national d'action pour l'environnement qui est élargi jusqu'à l'échelle de la communauté rurale, etc. Pour faciliter davantage et de manière transparente la gestion de l'environnement et

des ressources naturelles et de l'environnement, les collectivités locales ont depuis 1996 la responsabilité de la gestion de ce volet avec la loi sur la décentralisation. Par contre, cette loi n'a rien changé du statut des zones classées même si le domaine de l'environnement est une compétence transférée aux collectivités locales. La gestion des parcs revient ainsi à l'Etat par le biais du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature et par son organe technique, la Direction des Parcs Nationaux.

Les parcs et réserves sont des espaces très convoités et présentent des enjeux importants notamment en terme de ressources floristiques, faunistiques et cynégétiques, etc. Les conflits qui existent souvent entre les populations riveraines des parcs et réserves naturelles et les services techniques en charge de leur gestion témoignent d'enjeux réels entre ces différents acteurs. Dès lors, ils doivent faire l'objet d'une gestion transparente afin de mieux les protéger et les conserver. Autrement, les tendances actuelles, notamment la volonté affirmée d'une privatisation de ces milieux, font peser, non seulement, des menaces sur l'environnement mais aussi exposent les décideurs et autres gestionnaires à des trafics d'influence dont la conséquence majeure est la dégradation des ressources et la perte de la biodiversité.

Ainsi, dans le souci d'une transparence dans la gestion des parcs et des réserves naturelles, on peut se poser des questions :

- 16 - La gestion des parcs et réserves naturelles ne devrait - elle pas être assurée de façon participative et collective par l'ensemble de la collectivité ?
- Quels sont les moyens efficaces pour assurer une bonne transparence dans la gestion des parcs et réserves ?
 - Quelles places et quels rôles les différents acteurs (Etat, collectivités locales, populations, le privé, la société civile et les autres partenaires au développement) doivent-ils occuper et jouer pour une bonne gouvernance environnementale ?

La réponse à ces questions renvoie à un « empowerment » entendu dans le sens du renforcement du pouvoir d'agir de l'ensemble des acteurs qui interviennent ou qui ont des intérêts dans la gestion des parcs et réserves naturelles. En effet, l'exploitation rationnelle des ressources requiert la connaissance par les uns et les autres des différents enjeux et potentialités que renferment ces milieux. Par ailleurs, le renforcement des capacités et des pouvoirs des acteurs et plus particulièrement celles des couches vulnérables seront un outil majeur de lutte contre l'exclusion et de réduction de la pauvreté. Ainsi, l'accès et la gestion rationnelle des ressources impliquent à bien des niveaux la réduction des inégalités. Cette fonction a été en partie abordée dans le cadre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Cependant, la notion de gouvernance environnementale a été fortement sous représentée dans cette stratégie nationale.

En outre, la mise en perspective de la gouvernance des ressources naturelles et environnementales revêt une dimension pluri spatiale avec certes, une prédominance des zones rurales en terme de volume du potentiel de ressources mais, il n'en demeure pas moins que les zones urbaines captent les intérêts financiers les plus importants. D'où, un intérêt



particulier dans la circulation des ressources et la mobilité des acteurs qui se partagent les intérêts en faisant un focus sur ce qui structure leurs rapports.

L'accaparement des ressources telles que foncières ou halieutiques et de leurs fruits au bénéfice des urbains participe fortement à exacerber le déséquilibre dans l'accès aux ressources entre citoyens de cadres de vie différents. Cette expression de légitime bénéficiaire se prolonge sur les projections menées sur les espaces paysagers en milieu urbain. L'environnement urbain comme paysage d'agrément faisant partie intégrante de la construction de la ville subit de plus en plus les contrecoups de la pression démographique résultant d'une urbanisation mal maîtrisée. La ville se durcit et perd, au fur et à mesure, son souffle de vie. Les citoyens s'étouffent avec toutes les formes de pollutions qui perturbent l'environnement du citadin (fumée provenant des pots d'échappement, des industries, des incinérations d'ordures, les odeurs nauséabondes de sources diverses, le bruit érigé en règle dans la capitale, Dakar, etc.). Plusieurs types de malaises deviennent de nouveaux éléments du décor intégré à la nouvelle vie citadine.

L'espace maritime fortement convoité (lieu d'habitation, prélèvement de sable, de galets et autres) est une autre source de menace sur les zones côtières du fait de l'avancée de la mer. La gestion de l'accès par des mécanismes souterrains, donc à système de contrôle déficient, peut constituer un grave danger pour les équilibres écologiques et la vie des populations.

Devant l'importance de tels enjeux et l'urgence des défis environnementaux, une analyse approfondie de la gouvernabilité des ressources naturelles au Sénégal semblait s'imposer d'elle-même. Une telle analyse, qui a permis de cerner les éléments de gouvernance, de corruption et leurs impacts financiers et socio-économiques sur l'Etat, a été rendue possible grâce à plusieurs procédés méthodologiques qui sont déclinés dans la partie suivante.

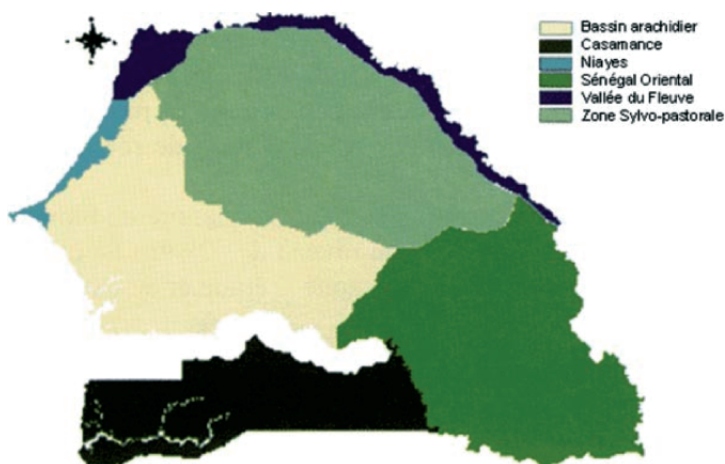
17

a) Caractéristiques écologiques du Sénégal

Le Sénégal, situé dans la partie la plus occidentale de l'Afrique, couvre une superficie de 196.720 km² dont 75 % sont situés à une altitude de moins de 50 mètres. Il possède un climat soudano sahélien de type semi-aride tropical avec une seule saison des pluies s'étendant de juillet à octobre. La pluviométrie a fortement baissé au cours des 40 dernières années, variant de 200-300 mm/an dans le Nord à 1.000-1.200 mm/an dans le Sud, soit un glissement de 100 à 200 mm des isohyètes vers le sud, par rapport à la normale 1931-60. La population sénégalaise, qui était voisine de 3 millions en 1960, est évaluée en 2002 à environ 9,8 millions d'habitants (RGPH en 2002).

Plus de 40 % de cette population vit en milieu urbain, ce qui confère au Sénégal le taux d'urbanisation le plus fort de la sous région sahélienne. La densité moyenne est de 45 habitants/km², mais varie de 7 habitants/km² à Tambacounda, à plus de 140 habitants/km² à Diourbel et Thiès, en passant par 28 habitants/km² à Kolda et 64 habitants/km² à Fatick. La région dakaroise qui représente 0,28% du territoire national et plus du tiers de la population du Sénégal concentre les plus fortes densités avec une moyenne 4 230 habitants/km² (PAF, 1995).

La croissance démographique est estimée à 2,9 % par année (3,8 % en milieu urbain et 2,1 % en milieu rural). Avec ces taux d'accroissement, la population du pays atteindrait 12,6 millions en l'an 2010 dont 48 % en zone urbaine. Sur le plan paysagique, le pays est subdivisé en six grandes zones éco-géographiques suivant un gradient Nord au Sud (carte 1).



Carte n° 1 : Carte des zones éco-géographiques du Sénégal.

Source : Extraits de l'annuaire des ressources naturelles du Sénégal.

In : texte de base sur l'Environnement du Sénégal, ed.1, 2002.

On estime globalement que 60 % de la superficie du pays sont couverts par des formations végétales naturelles (dont 38 % de forêts et 22 % de terres boisées), 19 % par les terres arables, 19 % par le domaine pastoral (Ferlo) et les 2 % restants par les marécages, les dunes et les zones urbaines.

La monographie de la végétation du Sénégal a fait l'objet de plusieurs études Trochain (1940), Parillaud (1959), Giffard (1971), etc. Les formations forestières se succèdent du Nord au Sud comme suit :

- le domaine sahélien, caractérisé par des formations ouvertes dominées par *Acacia senegal*, *A. seyal*, *Balanites aegyptiaca*, *Ziziphus mauritiana*, *Commiphora africana*, et des graminées annuelles formant un tapis plus ou moins continu ;
- le domaine soudanien, de type savane boisée ou forêt claire où la strate ligneuse occupe souvent deux étages : le sous-bois caractérisé par des combrétacées et la strate supérieure composée de *Sterculia setigera*, *Cassia sieberiana*, *Cordyla pinnata*, *Daniella oliveri* et *Pterocarpus erinaceus* ; le tapis graminéen est continu ;
- le domaine guinéen occupe une faible surface de la zone forestière. Sa végétation est caractérisée par une forêt dense semi-sèche à deux étages composée de *Parinari excelsa*, *Erythrophleum guineense*, *Detarium senegalense*, *Elaeis guineense*, *Khaya senegalensis*, et par un sous-bois dense formé d'arbrisseaux, de lianes, de bambous et de plantes herbacées.

Des formations azonales côtoient ces formations classiques. On peut citer la zone des Niayes avec des espèces typiquement guinéennes telles *Elaeis guineensis*, les forêts galeries le long des cours d'eau et les mangroves localisées dans le delta du Saloum et les estuaires des fleuves.

b) Approche méthodologique

La présente étude, portant sur la gouvernance et la corruption dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, a une vocation interdisciplinaire dont la démarche principale est de partir de données empiriques, notamment des pratiques des



acteurs et de leurs formes de représentations pour fonder des analyses. Dans un premier temps, un dépouillement de la documentation existante (rapports d'étude, articles de presse, publications, décrets, arrêtés, etc.) a permis de circonscrire l'état de la recherche sur la question afin d'appréhender la pertinence des approches utilisées pour déterminer les référents de nos premières analyses. Cet exercice a conduit par la suite à déterminer le choix des différentes techniques d'enquête qui ont été mises en œuvre tout au long de l'étude.

Techniques d'enquête

Les enquêtes qualitatives ont été privilégiées dans le processus de collecte de données. Elles se sont poursuivies dans plusieurs régions du Sénégal avec une distribution rural-urbain en fonction des enjeux environnementaux locaux. A côté des enquêtes qualitatives un dépouillement et un recoupement des statistiques (des différentes sources) ont été établis dans chaque domaine privilégié en vue de documenter l'état de la question en terme de gestion rationnelle des ressources. Cette partie fournit les éléments de quantifications nécessaires au calcul des externalités aux dépens de l'Etat, des collectivités et des populations du fait des pratiques corruptives.

Différentes techniques d'enquête ont été mises à l'épreuve : l'observation directe, l'entretien semi structuré, focus group, questionnaire, récits de vie, biographie, etc. Ces enquêtes se sont réalisées dans une immersion des enquêteurs en raison de la sensibilité de la question de la corruption dans différents domaines (pêche, foresterie, domaine foncier maritime et zones tapon des réserves naturelles, secteur minier, etc.) et de l'implication d'acteurs dont les influences peuvent parasiter l'accès aux données ou le déroulement des enquêtes.

19

Exploitation des données

Les données collectées font systématiquement l'objet d'une analyse de contenus des discours et de traitement de données quantitatives. Des logiciels de traitements de données qualitatives tels que Nvivo ont été mis à contribution afin d'affiner certaines analyses.

Sites de l'étude

Les zones écologiques couvertes par cette étude sont : (i) la zone des Niayes qui couvre la région de Dakar, (ii) le sud - ouest du bassin arachidier notamment le delta du Saloum dans la région de Fatick, (iii) la région naturelle de Casamance notamment Ziguinchor et Kolda, (iv) la région naturelle du Sénégal oriental avec Tambacounda, (v) Saint-Louis et le delta du Fleuve Sénégal et (vi) la zone sylvopastorale, Linguère en particulier.

Les finalités méthodologiques

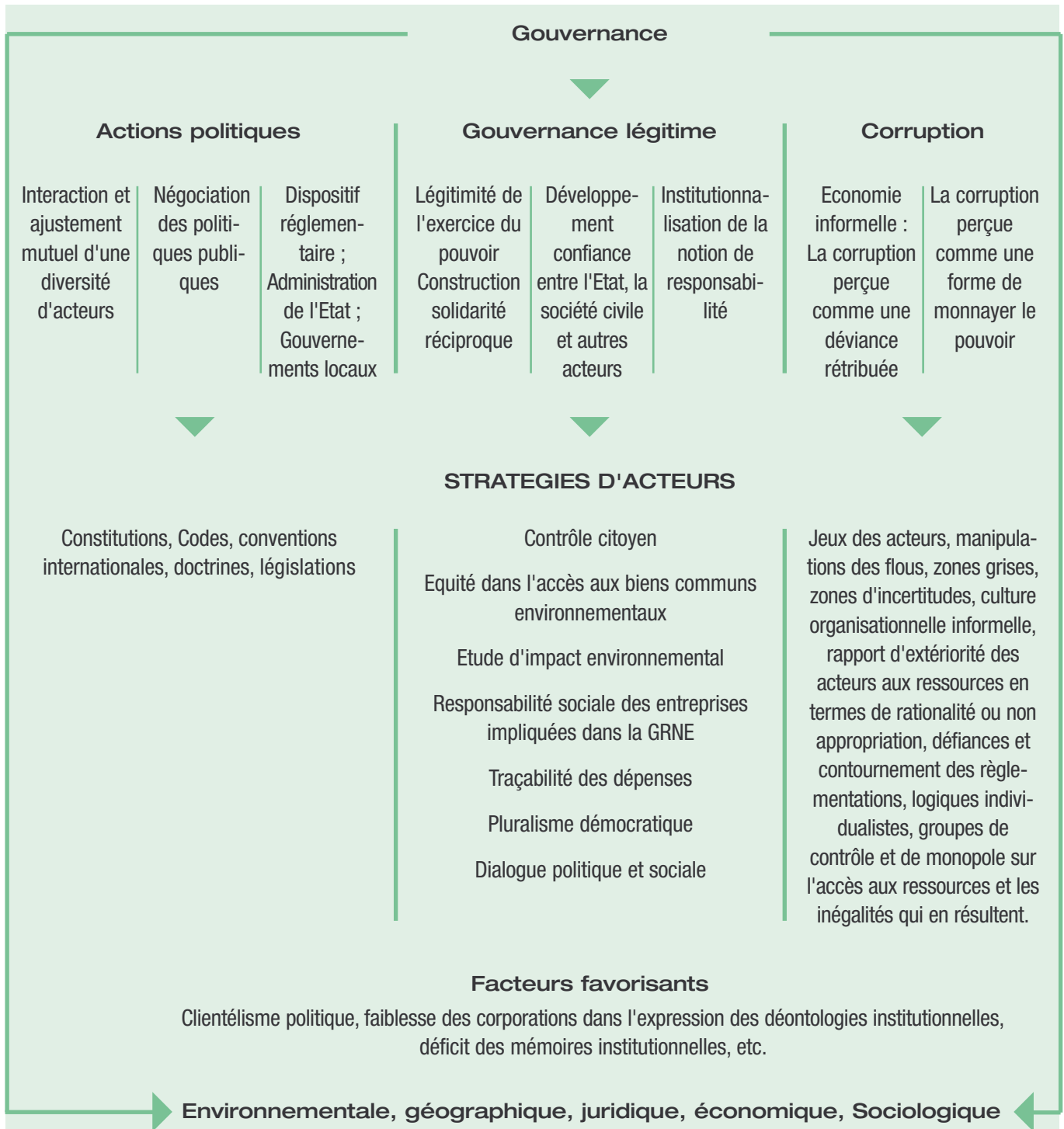
L'approche méthodologique privilégiée est intrinsèquement liée aux exigences et objectifs dans le cadre de cette étude. Il conviendra de les rappeler en substance :

- Contribuer à une meilleure connaissance du rapport entre corruption, gouvernance environnementale et gestion de l'environnement et des ressources naturelles et de l'environnement au Sénégal ;
- Contribuer à la connaissance des formes de corruption dans le domaine de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ;
- Développer une expertise dans le domaine de la gouvernance environnementale en vue d'élaborer des stratégies concrètes destinées à améliorer la gouvernance ;
- Mettre à la disposition du pouvoir central et local des informations sur l'impact de la gouvernance et de la corruption sur la dégradation de l'environnement et des ressources (naturelles et financières) et leurs externalités.
- Proposer concrètement des solutions souples et opérationnelles pour une meilleure gouvernance environnementale, une transparence et une traçabilité de toutes formes de transactions dans ce domaine.

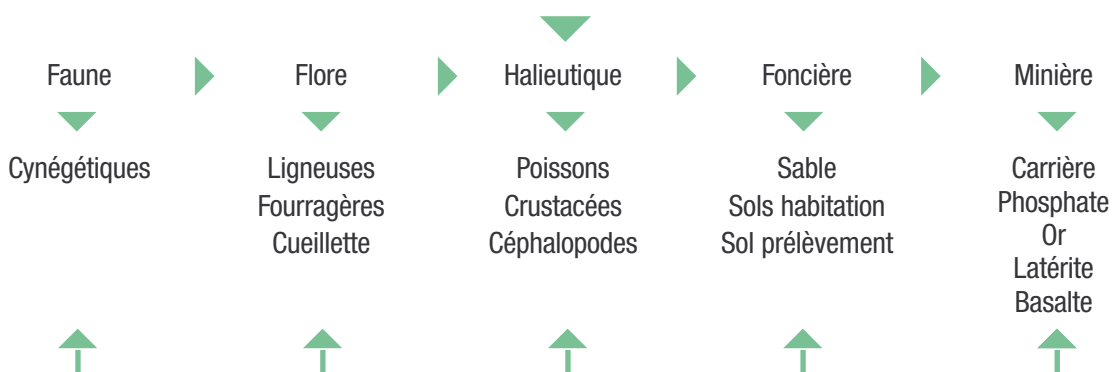
La prise en compte de l'ensemble de ces résultats attendus n'a été possible que par la mise à plat des interrelations entre les modes de gouvernance et les pratiques corruptives ainsi que la mise au point de cadres d'intelligibilité de ces interrelations.



Schéma n° 1 : Cadre conceptuel de la gouvernance et de la corruption dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement au Sénégal



Ressources Naturelles et Environnementales



Le cadre conceptuel tel qu'il est présenté et, qui a servi de référent à l'ensemble des analyses des résultats obtenus, part du postulat que la gouvernance environnementale découle d'un contexte politique, culturel, écologique et économique bien précis, dans lequel les acteurs, les ressources et l'espace sont les variables-clé. Ainsi, du fait de la faible capacité qu'a l'Etat à imposer ses normes, nous assistons à la cohabitation voire à l'intrication entre, d'une part, une multiplicité d'institutions politiques, de l'autre, une diversité de cultures et de logiques ; ces deux parties étant à la fois complémentaires et antagonistes. Aussi est-il crucial, afin de saisir le sens de la gouvernance environnementale, de comprendre l'ensemble des processus de négociation qui la sous-tendent : la gestion des ressources naturelles et environnementales renvoie en effet à un champ plus large où acteurs étatiques, société civile et intervenants extérieurs interagissent constamment.

La corruption est une pratique souterraine mise en œuvre pour accéder à des faveurs, contourner des règles instituées, entretenir des passe-droits, maintenir des positions de rente. Elle intervient souvent dans des situations de rigidités institutionnelles, de dysfonctionnements organisationnels, de déficit de communication et d'appropriation des règles de fonctionnement des services, de dérégulation des modes de pouvoir, d'inaccessibilité des services. Elle est définie dans cette étude en tant que déviance rétribuée traduisant des positions de pouvoir monnayées. Selon ses formes, son étendue et son degré d'ancrage dans une société, elle participe à la fragilisation de la légitimité de l'Etat et du citoyen. Elle témoigne des déséquilibres et inégalités dont sont victimes les citoyens mais aussi de l'inadaptation de certaines dispositions ou de prise de décision politique.

22

Le recours à la corruption est, par ailleurs, une autre forme de violence exercée sur la société car il développe des comportements qui favorisent plus le clientélisme, les réseaux « mafieux » que la démocratisation de l'accès aux services et opportunités offerts par le régulateur public. La corruption suppose des positions stratégiques et des intérêts à pourvoir qu'ils soient économiques ou sociaux, etc. Par ce fait, sa pratique est fondamentalement souterraine, camouflée, maquillée.

Le cadre conceptuel ainsi posé, il conviendra dès lors dans le cadre de cette étude de procéder à son application dans le champ de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement par l'introduction du concept de gouvernance environnementale.



II. LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE AU SENEGAL

La gouvernance environnementale est la façon dont est structuré l'exercice du pouvoir, tel qu'il agit sur la nature et sur ses ressources. Il s'agit d'identifier qui possède un droit sur les ressources de l'environnement, sur quoi ce droit s'exerce et, enfin, dans quel but et de quelle manière l'intéressé exerce ce droit. C'est donc les mécanismes de régulation des ressources naturelles et de l'environnement.

Il convient de s'arrêter sur le concept de gouvernance d'un point de vue historique et plus particulièrement à la lumière des différents modes de gouvernance qui se sont succédés en Afrique. Dans les parties suivantes, suite à l'explicitation de ce concept, son application dans le contexte sénégalais sera appréhendée selon une analyse des acquis et faiblesses.

II.1. Le concept de gouvernance environnementale

L'apparition du concept de gouvernance remonte aux années 1937 (travaux de l'économiste Coase) et concernait alors l'ensemble des dispositifs de coordination interne à une entreprise, qui apparaissait comme plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. La gouvernance est un concept qui a beaucoup évolué depuis surtout dans la problématique du développement vers la fin des années 1980. Le concept de gouvernance connaît une diffusion fulgurante tant auprès des responsables de l'action publique, que des institutions internationales ou des organisations de la société civile.

23

Cette notion appelle une redéfinition des processus classiques de prise de décision en tenant compte de la multipolarité naissante au sein d'un monde en pleine transformation. Dans ce contexte, il est apparu nécessaire à l'inverse du modèle de verticalité de repenser les rapports entre les différents acteurs, en terme de partenariat, de pluralité d'acteurs et de pouvoirs multicentrés, qui échangent et interagissent sur le mode de la coopération ou de la concurrence, d'où une nouvelle forme procédurale à la fois de la prise de décision (Rosenau et Czempiel, 1992).

De ce fait, la gouvernance actuelle induit des formes de négociation explicites des normes, des partenariats et surtout de la concertation. Dans la pratique, l'on pourrait s'attendre à une perte de centralité de la régulation étatique, à une négociation ouverte avec les multiples acteurs économiques et sociaux et au décloisonnement entre les sphères publiques et privées débouchant sur des partenariats (Canet, 2004).

Cela a conduit en Afrique à des recompositions politiques et économiques de l'Etat et des économies africaines qui ont été interprétées par les uns comme une perte de légitimité et de souveraineté et, par les autres, comme « moins d'Etat à mieux d'Etat ». La modification des modes d'interventions favorise irrévocablement l'émergence d'acteurs se positionnant en dehors de l'Etat voire en double, d'où une remise en cause de la notion de propriété et des frontières entre le public et privé (Diouf. M. 1999)¹.

¹ Mamadou Diouf, in L'Etat en voie de privatisation - Politique Africaine, 1999.

En effet, d'un autoritarisme administratif décentralisé qui caractérise la période de la conquête territoriale jusqu'aux années 30, on passe à une phase centralisatrice et interventionniste à partir des années 40 jusqu'aux indépendances. A la suite desquelles, une dynamique décentralisatrice de décharge des fonctions politiques sur les états africains (Cooper, F, 1996)² est amorcée. Le concept de « décharge » tel que décliné par Max Weber dans des situations de faiblesse de la bureaucratisation semble s'ériger en nouveau modèle d'analyse. Ce concept présente l'avantage de mettre en exergue le rôle des acteurs et leur capacité à influencer sur leurs trajectoires, à les dévier, les contourner et à inscrire les Etats dans des logiques instables sans cesse renégociées.

Au plan de la gouvernance administrative coloniale, la décharge s'est traduite par le recours aux chefs traditionnels pour contrôler et administrer les communautés, ce qui a conduit à des modes de gestion tribale des sociétés africaines. Cette juxtaposition entre la souveraineté des institutions coloniales et les valeurs propres à la société africaine a eu pour effet de brouiller la notion d'espace public et la séparation du public et du privé (Chatterjee, P., 1993)³. Il faudra ensuite attendre la décolonisation pour constater l'échec de la décharge dans les états africains et montrer comment elle a pu entretenir et faire proliférer le clientélisme.

Echec relativisé par d'autres théoriciens qui réfutent la conception weberienne de l'Etat se référant essentiellement à sa fonction légale, institutionnalisée et permanente. Une nouvelle compréhension de l'Etat et de l'action publique s'impose non pas en terme de perte de légitimité et de souveraineté mais dans une perpétuelle reconfiguration et de formation dans un contexte de contraintes et d'opportunités (Hibou, B., 1999)⁴. Le mode de gouvernance devient de plus en plus sujet à des interventions indirectes et à des interférences avec des acteurs privés.

Ce nouveau mode de gouvernance fait de plus en plus appel à la pluralité des acteurs et prend des significations différentes selon les pays et selon l'histoire de chaque Etat. Cette privatisation de l'Etat ne serait non pas une sorte de stratégie pour survivre et se consolider mais plutôt une issue des logiques d'actions multiples ayant des effets sur les pratiques économiques et politiques en terme de pluralités des formes, des frontières et des principes de légitimité. C'est ce processus dynamique et pluraliste qui est décliné sous l'angle de la « gouvernance multidimensionnelle » (A.S. Fall, 2005), donc une gouvernance ouverte qui induirait des interactions horizontales et verticales complexes entre une pluralité d'acteurs et de référentiels.

Dans le cadre de la présente étude, le concept de gouvernance ainsi présenté est rapporté au champ de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement qui constitue, de par sa nature, un cadre intéressant à plus d'un titre d'exercice des nouvelles formes de gouvernance. En effet, de par leur dimension écosystémique, les ressources naturelles et de l'environnement transgressent les barrières instituées et obligent à privilégier les transversalités et le mode d'organisation en réseau. C'est donc un domaine privilégié d'élaboration de mode de régulation innovante.

² Cooper, Decolonization an African Society

³ P. Chatterje, The Nation an dis fragments

⁴ Hibou B., L'Etat en voie de privatisation, Politique Africaine



Que revêt la gouvernance appliquée à la gestion et à la conservation des ressources naturelles ?

Au-delà des considérations écologiques, l'approche environnementale devient plus globalisante⁵ en intégrant désormais des dimensions sociales, politiques et économiques dans la définition des politiques de développement. Ainsi, le concept de développement durable, qui découle de la prise de conscience de la dégradation accrue des ressources naturelles et de l'environnement, s'est traduit par l'émergence de nouveaux acteurs issus de la société civile mondiale et de la communauté scientifique. A côté du dirigisme vertical qui caractérise le mode de gouvernance des Etats souverains, est apparu un nombre croissant d'acteurs possédant des intérêts souvent divergents qui ont induit l'avènement de nouvelles formes de prise de décision.

Cette multiplicité des enjeux et des acteurs non préparés à exercer de façon conjointe le pouvoir et la prise de décision du fait de leurs visions pour le moins différentes, voire opposées, appelle des formes nouvelles de négociation, de partage de pouvoir ou de prise de décision. De plus, à partir des Assises de la Planète Terre de Rio en 1992, les liens entre préservation des ressources naturelles et développement humain durable sont clairement établis, faisant passer l'environnement d'un statut de périphérie à un élément central à toute politique de développement durable.

C'est en cela que le concept de développement durable vient s'ériger en axe structurant de la gouvernance environnementale dans la mesure où il induit, d'une part, une transformation des formes de la décision et de l'action publique, d'autre part, une éthique des comportements et la prise en compte des enjeux du développement durable par l'intégration des dimensions environnementales. Il apparaît ainsi que l'adoption du nouveau paradigme, à savoir le développement durable, va servir à opérer une rupture dans la façon d'appréhender et de prendre en charge les questions environnementales tant au niveau international qu'à l'intérieur des Etats.

25

II.2. Les acquis de la gouvernance environnementale : une volonté politique clairement affirmée

L'existence d'une volonté politique en faveur de la protection de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles s'est traduite par un certain nombre d'actes qui ont permis des évolutions positives assez significatives.

II.2.1. L'évolution de la politique environnementale : de la périphérie à la centralité

Depuis les années 60, plusieurs politiques ont été initiées par le gouvernement du Sénégal en matière de gestion de ressources naturelles et de l'environnement. Selon une approche assez centralisatrice et verticale, l'Etat conçoit et réalise de grands projets. Cette option qui sera non seulement source de nombreux dysfonctionnements relatifs entre autres au sys-

⁵ Pour la Commission sur la gouvernance mondiale, la gouvernance est « la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt.

tème législatif réglementaire multiforme, à l'articulation entre politiques environnementales et politiques sectorielles, ne permettra pas de prendre en charge les nouveaux défis environnementaux que sont la gestion des déchets dangereux, les changements climatiques, la destruction de la couche d'ozone (Direction de l'environnement, Novembre 97).

A l'évidence, force est de reconnaître que les objectifs ont été loin d'être atteints à en croire les tendances de dégradation des ressources naturelles et de l'environnement.

Une des lacunes majeures ayant conféré à cette politique un caractère chaloupé est inhérente au caractère sectoriel de la stratégie et à l'éclatement de la mise en œuvre entre plusieurs départements techniques (Centre de suivi écologique, Février 1999).

En effet, la responsabilité de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement a connu de nombreuses variations, ce qui peut dénoter d'une absence de vision stratégique claire :

- En 1968, une Commission Consultative de la Protection de la Nature et la Conservation des Ressources Naturelles présidée par l'Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN).
- En 1971, une Commission Nationale de l'Environnement est mise en place au niveau du Ministère de Développement Rural dont le secrétariat est partagé entre la Direction des Eaux et Forêts et de la Conservation des Sols (DEFCCS) et la Faculté des Sciences.
- En 1973, un Secrétariat d'Etat de la Protection de la Nature rattaché à la Primature et une Direction de l'Environnement en 1975 sont mis en place sous l'égide du Ministère du Développement Industriel et de l'Environnement. De 1979 à 1983, cette direction sera transférée au Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat et de l'Environnement, puis au Ministère de la Protection de la Nature entre 1983 et 1990. Depuis 1993, le MEPN regroupe enfin la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DECC), la Direction des Parcs nationaux (DPN) et la DEFCCS.

Cette instabilité s'est traduite par une absence de données environnementales et de documents de référence en matière de politique environnementale. Il s'y ajoute, la diversité des acteurs qui ont fait irruption dans le champ de la gestion des ressources naturelles tels que les collectivités locales, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires qui ont travaillé souvent sans cohérence.

L'Etat, selon sa tradition régalienne, a toujours joué un rôle de premier plan dans ce domaine et ce n'est qu'à partir des années 80 que l'on assiste à une reconfiguration de son rôle, suite aux résultats mitigés de bon nombre de politiques publiques.

En effet, après Rio en 1992, de réelles tentatives de rationalisation de la politique environnementale sont initiées afin de renforcer l'appareil institutionnel et de définir un cadre de cohérence avec l'ensemble des politiques économiques et sociales du pays pour la promotion d'un développement durable. Ainsi, de l'environnement accessoire, l'on passe à l'environnement comme axe structurant dans la définition de l'ensemble des politiques en matière de développement. Ce passage à la centralité a induit des effets directs sur la politique environnementale qui se sont traduits par :

- une redistribution des rôles ;
- une réorientation de l'appui extérieur ;
- une demande plus forte en terme d'intervention pour les populations.



Au Sénégal, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles s'inscrivent dans une optique de développement durable. Le développement durable est défini comme la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement afin d'assurer la satisfaction des besoins actuels sans compromettre celle des générations futures. Il en résulte que l'accès aux ressources naturelles ainsi que les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement sont particulièrement réglementés.

Les différents instruments, qui constituent la charpente de la politique environnementale en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, prennent en compte les enjeux environnementaux majeurs comme : l'amélioration du cadre institutionnel et juridique, la gestion de l'environnement urbain et rural, l'aménagement du territoire, la lutte contre la désertification, la conservation de la diversité biologique, la gestion des terroirs, la décentralisation, les problèmes de population, la recherche et l'éducation environnementales, la communication et les systèmes d'information sur l'environnement. Le Sénégal a, dans cette perspective, ratifié pratiquement l'ensemble des conventions internationales relatives à l'environnement et aux ressources naturelles manifestant ainsi une certaine volonté politique pour l'adoption au niveau national des meilleures pratiques dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Le cadre de gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles est sous-tendu par le principe de gestion durable de ces ressources. C'est donc dans une logique de prudence que s'inscrit la politique du Sénégal en la matière. La gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles passe par la prévention de la dégradation de l'environnement et la régulation de l'accès aux ressources naturelles. Cette option se traduit par l'adoption des mesures de gestion telles que celles contenues dans les plans, projets et programmes comme : le code de l'environnement, le code de la chasse, le code minier, le Plan d'Action Forestier National, la Déclaration de Politique Agricole, le Nouveau Code Forestier, le Plan National d'Actions pour l'Environnement (PNAE), des Plans Régionaux d'Actions pour l'Environnement (PRA) et les instruments internationaux...etc.

27

II.2.2. Un renforcement de la planification environnementale : une approche intégrative des processus économiques et environnementaux

Le Sénégal a adopté plusieurs outils de planification environnementale. Les plus importants concernant la bonne gestion sont les suivants⁶ :

- Le Plan national de lutte contre la désertification adopté en 1989 fait état des facteurs physiques à l'origine de la désertification à savoir : le développement de l'agriculture, le surpâturage et la production non réglementée du charbon de bois.
- Le Plan d'Action forestier du Sénégal pour la rationalisation de l'exploitation forestière et la responsabilisation des communautés locales en matière de gestion des ressources forestières locales.
- Le Plan national d'Aménagement du Territoire pour l'atténuation des disparités entre les régions, le contrôle de la croissance des villes et une meilleure utilisation des ressources naturelles.

⁶ Etude relative à l'état du droit de l'environnement au Sénégal, Moustapha Ngaidé, Août 2005

- La Stratégie et le Plan d'Action pour la conservation de la biodiversité adoptés dans le cadre de la mise en oeuvre de la convention de Rio sur la diversité biologique.
- La Stratégie nationale de développement durable (SNDD) avec comme objectifs spécifiques l'accroissement du niveau de sensibilisation et d'éducation des acteurs pour un développement durable ; la promotion de modes de production et de consommation durables ; la promotion d'un développement équilibré et harmonieux ; le renforcement des mécanismes de coopérations sous-régionale, régionale et internationale en matière de développement durable et enfin le renforcement des principes et mécanismes de bonne gouvernance.
- L'élaboration d'une matrice de planification et d'harmonisation des différentes politiques sectorielles dans le domaine de l'environnement. Cette matrice est caractérisée par une formalisation des normes de gestion, de programmation des activités (exécution et suivi), une définition des acteurs et des sites d'intervention. Pour cela, plusieurs instruments de planification sont mis en œuvre :
 - Un annuaire de l'environnement et des ressources naturelles qui permet d'en établir les grandes tendances en rapport avec la situation socio-économique du pays (CSE, 1999) ;
 - Un modèle de plans locaux de développement durable accessibles à la communauté et basés sur l'identification des potentialités économiques afin de conduire des programmes de développement local ;
 - Un modèle d'évaluation économique des ressources naturelles et de l'environnement en tant qu'outil d'aide à la décision en terme d'investissement devant contribuer à une intégration plus systématique de la variable environnement dans le système national de planification économique ; inversement, cet outil permet de rendre compte des effets des politiques économiques sur l'environnement (CSE, 1999)⁷.
- Le IX^{ÈME} plan d'Orientation Economique et Sociale (1996-2001) identifiait clairement parmi les dix orientations stratégiques : « une saine gestion des ressources de l'environnement pour un développement durable ». Ce plan prévoyait une croissance qui passerait de 4,5% en 1996 à 6,3% en 2001. Le taux d'investissement augmenterait de 17,2% à 23,1% du PIB durant la période de 1996-2001 et le revenu réel par tête passerait de 1,7% à 3,7%. Ceci permettrait de lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales. En effet, 30% des ménages vivent au dessous du seuil de pauvreté. La productivité reposerait essentiellement sur les ressources naturelles. Ce qui nécessite fondamentalement la mise en œuvre de stratégies visant à améliorer leur gestion, l'objectif étant de concilier croissance économique et préservation de l'environnement et des ressources naturelles pour un développement durable tout comme le PNAT (Plan d'aménagement du Territoire) prévoyait dans ses objectifs généraux d'assurer la protection de la nature et de l'environnement.
- Dans le Plan Triennal d'Investissement Public (PTIP) (1993-1995), 8,84 milliards ont été consacrés à une cinquantaine de projets relatifs à l'environnement et aux ressources naturelles. Cependant, les résultats furent limités par le contexte d'ajustement structurel. Pour illustrer l'importance des financements, nous mettons en relief l'exemple du sous secteur des eaux et forêts dans le PTIP pour la période 2005-2007. L'objectif pour ce secteur dans la politique gouvernementale est d'assurer une gestion saine et rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles et une préservation du cadre de vie des populations pour un développement durable intégrant la lutte contre la pauvreté.

⁷ Etudes sur l'élaboration des politiques environnementales au Sénégal (CSE, Février 1999)



- Le Plan d'ajustement du secteur agricole (PASA) et le Plan d'investissement du secteur Agricole (PISA) furent élaborés plus tard avec une meilleure prise en compte des ressources naturelles et une recommandation de mesure de régénération des sols (coût de 22 milliards de FCFA) et l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action foncier pour une gestion durable de ressources naturelles. Le PASA se fixait les objectifs suivants : Une croissance agricole soutenue de 4% par an, l'amélioration de la sécurité alimentaire, la régénération d'ensemble du milieu naturel, notamment grâce à une exploitation des ressources naturelles.

- L'étude prospective " Sénégal 2015 " a bien pris en compte les préoccupations environnementales, même si elles restent réduites à des actions de lutte contre la désertification. Elle fait toutefois référence à un état des ressources et en examine les tendances à la lumière de variables écologiques, économiques, démographiques et politiques.

Ces outils de planification sont développés dans le cadre d'une Lettre de Politique sectorielle de l'environnement qui envisage la conciliation entre la conservation et l'exploitation des ressources naturelles et de l'environnement pour un développement durable, mais également la refondation des rôles de l'Etat et des autres acteurs non gouvernementaux. Ces efforts de planification concourent à l'articulation entre le NEPAD, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté et l'objectif stratégique sept (OS7) du 10ème Plan d'Orientation pour le Développement et social.

II.2.3. Un effort d'amélioration de la gestion des finances publiques

29

A côté des différents instruments de planification opérationnelle mis en œuvre, une des initiatives fondamentales a été l'effort de renforcement de la planification des finances publiques dans le domaine de l'environnement initié par le Gouvernement du Sénégal. L'objectif recherché était une meilleure planification stratégique et opérationnelle, la traçabilité des dépenses publiques, le renforcement de capacités des acteurs et l'harmonisation des modes d'intervention des partenaires au développement⁸. Une des initiatives fondamentales pour une meilleure gestion et planification des finances publiques dans le domaine de l'environnement est initiée par le Gouvernement du Sénégal depuis 2005 à travers l'introduction du Cadre de Dépenses à Moyen Terme 2005-2007⁹ et les budgets par Objectifs.

De cette planification, découlent les différents axes d'intervention déclinés dans le Plan d'Opération Sectoriel (POS) du MEPN :

- la valorisation des ressources forestières et animales ;
- la sauvegarde de la diversité biologique ;
- L'amélioration du cadre de vie en milieu urbain et rural ;
- Le renforcement des capacités en gestion des ressources naturelles ;
- La gestion communautaire des aires protégées.

Ces axes stratégiques, tels que définis, s'inscrivent pleinement dans les grandes orientations de l'objectif du millénaire pour l'environnement à savoir : « la promotion du renversement des tendances à la perte des ressources environnementales ».

⁸ MEPN-Cellules d'Etudes de Planification et de Suivi - CMDT 2005-2007

L'exercice de planification a conduit à l'élaboration de budgets-programmes à partir des objectifs sectoriels retenus ; ainsi huit programmes sont formulés et constituent le cadre d'application de la politique environnementale :

- Le programme de gestion du potentiel forestier et faunique d'un coût global de 17.024.100.000 francs CFA ;
- Le programme d'Education, de formation et de sensibilisation environnementale qui s'adresse prioritairement aux jeunes, aux collectivités locales et communautés de base pour un coût global de 4.578.366.950 F CFA ;
- Le programme de gestion de l'Environnement Marin et Côtier qui s'attaque à l'urgence de la reconstitution des habitats marins, à la consolidation des côtes avec un montant de 5.768.771.010 francs CFA ;
- Le Programme d'implication du secteur privé, des collectivités locales et des populations dans la gestion des ressources naturelles et environnement qui s'élève à 7.1010251.000 francs CFA ;
- Le Programme de collecte et de diffusion de l'information environnementale pour une amélioration des connaissances environnementales de base d'un montant de 946. 942.000 francs CFA ;
- Le Programme de renforcement de capacités techniques et institutionnelles à l'intention des personnels du MEPN estimé à 18.035.937.900 francs CFA ;
- Le programme de contribution à la préservation de l'Environnement Global concernant la mise en œuvre des plans d'action des conventions de base de l'ordre 162.399.000 francs CFA ;
- Le programme de gestion et de fonctionnement qui prend en compte les activités du département et la prise en charge du personnel contractuel, le fonctionnement et l'équipement du cabinet d'un coût total de 11.335.479.750 francs CFA ;
- Dans le Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS-MT, 2005-2007), l'ensemble de ces 8 programmes qui se déclinent en projets est estimé à 64.663.747.610 francs CFA.

La stratégie de mise en œuvre du CDS-MT se voulait un élément de maîtrise des contraintes, mais également de valorisation des différentes opportunités à travers une approche intégrée compte tenu des échecs enregistrés par l'approche projet en terme de cloisonnement des activités et de capitalisation. Aujourd'hui, le CDS-MT s'avère être un outil de mise en cohérence de l'ensemble des ressources injectées dans le secteur en fonction des priorités définies et témoigne par conséquent de la volonté politique d'aller de plus en plus dans le sens de la définition d'une politique environnementale concertée. L'amélioration des finances publiques n'est pas étrangère au développement de la logique de l'appui budgétaire qui s'applique désormais en matière environnementale.

II.2.4. L'option de l'appui budgétaire en matière environnementale

L'appui budgétaire¹⁰ consiste fondamentalement pour le bailleur de fonds, plutôt que de financer des projets individualisés, à transférer des ressources financières au budget de l'État partenaire dans le but de contribuer à la mise en œuvre de politiques sur lesquelles il y a accord entre les deux parties. Ainsi défini, l'appui budgétaire présente à la fois des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages, on peut citer :

¹⁰ Sur l'expérience sénégalaise dans le secteur de la décentralisation, voir MBOUP (A.), L'appui budgétaire au Sénégal : l'expérience de l'Union européenne dans le secteur de la décentralisation, mémoire de fin d'études, ENAM, 2005, 104p



- Une plus grande implication du gouvernement dans la mise en œuvre des politiques et programmes de coopération ;
- une cohérence de la politique du gouvernement qui intègre l'appui budgétaire dans le budget qui est son principal instrument d'exécution de ses priorités ;
- un développement des capacités institutionnelles et de gestion de l'Administration ;
- une économie sur les coûts de transaction induits par l'approche aide projet et qui est facilitée par l'utilisation des procédures nationales d'exécution du budget de l'État ;
- un système de suivi partagé et axé davantage sur les résultats que sur la gestion des intrants et la production des extrants ;
- le dialogue avec la communauté des bailleurs soucieuse d'avoir une politique commune avec le pays bénéficiaire.

Au nombre des inconvénients de l'appui budgétaire, on peut relever :

- La pratique des décaissements conditionnés à la satisfaction préalable de mesures fixées ;
- le mécanisme des appuis budgétaires ciblés, fondés sur le préfinancement par le Trésor, la validation de l'éligibilité des activités préfinancées puis le remboursement par le bailleur ;
- la limitation des marges de manœuvres du gouvernement qui ne peut rien faire d'autre avec l'appui budgétaire ciblé ;
- Le caractère non incitatif d'un appui budgétaire assorti de nombreux préalables à satisfaire avant décaissement ;
- la fongibilité des ressources budgétaires n'offre pas de réelles garanties que l'apport des bailleurs entraînera une augmentation des ressources allouées aux activités auxquelles leur appui est affecté ;
- l'incompatibilité de l'exigence d'audit financier par des cabinets étrangers au moment où les institutions nationales exerçant un contrôle sur les finances publiques sont les plus habilitées. La conséquence en est l'existence possible de malentendus sur la validité de pièces justificatives impliquant une obligation de remboursement ou suspension de l'appui.

31

L'appui budgétaire présente pour le bailleur, le risque que les fonds alloués ne soient pas utilisés à bon escient par l'Etat à qui il apporte son aide. Pour cette raison, les bailleurs s'assurent d'abord que les conditions d'une mise en œuvre efficace de l'appui budgétaire sont réunies¹¹. La mise en œuvre de l'appui budgétaire dans le secteur de l'environnement n'échappe pas à cette règle. Les Pays Bas, bailleur leader dans le domaine de l'environnement, ont ainsi commandité une étude sur la faisabilité de l'appui budgétaire au Sénégal. Cette étude a abouti à une conclusion globalement positive et ce pour les raisons suivantes :

- Une gestion macro-économique jugée satisfaisante par les institutions de financement international;
- l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), le Sénégal accordant, par ailleurs, une attention majeure à la mise en œuvre et au suivi de sa stratégie de lutte contre la pauvreté en concertation avec les acteurs et partenaires au développement ;
- une gestion des finances publiques en voie d'amélioration au moyen d'un programme de réformes¹² qui a été élaboré et qui connaît un début satisfaisant de mise en application ;
- la dotation du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) d'un Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT) 2005-2007 pour les activités relevant de sa compétence ;

¹¹ Voir Sénégal- Communauté européenne, Document de stratégie de coopération et programme indicatif pour la période 2002-2007, p.69

¹² Le système de gestion des finances publiques a ainsi fait l'objet en 2003 d'un examen approfondi dans le cadre d'un Country Financial Accountability Assessment (CFAA) et d'un Country Procurement Assessment Report (CPAR) conduits par la Banque Mondiale avec une large participation des autres partenaires au développement.

- une politique de l'environnement qui s'intègre au contexte des Conventions Internationales et au respect du Code de l'Environnement. Elle est formalisée dans une Lettre de politique, traduite au plan stratégique pour ce qui relève des aspects forestiers et, sur un plan plus opérationnel, traduite au niveau de différents plans de travail annuels qui trouvent leur articulation autour du CDSMT ;
- le fait que le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature se soit engagé dans un processus de réforme institutionnelle et organisationnelle en vue de se doter des capacités nécessaires à la mise en œuvre effective de la politique environnementale ;
- l'existence d'un dialogue politique actif entre le Gouvernement du Sénégal et les partenaires au développement tant sur les questions relatives à la stratégie globale de lutte contre la pauvreté, la réforme des finances publiques et la décentralisation, que sur le contenu de la politique de l'environnement et sur sa mise en œuvre ;
- l'existence d'une coordination entre les partenaires au développement tant sur le plan global que sur le plan sectoriel de l'environnement.

L'étude n'avait pas manqué de relever quelques insuffisances ou faiblesses¹³, mais pour les raisons ci-dessus indiquées, les Pays Bas ont finalement décidé d'apporter un appui budgétaire sectoriel au Sénégal. Il apparaît ainsi que l'appui budgétaire a été assujéti à la réalisation d'un certain nombre de préalables tant en termes de gouvernance globale qu'en termes de gouvernance environnementale. L'appui budgétaire des Pays Bas a d'abord été une aide ciblée en ce qu'elle était orientée vers le financement d'activités déterminées dans le secteur de l'environnement. Tout en ayant toujours pour objectif de soutenir la politique de l'environnement du Sénégal, cette aide budgétaire est aujourd'hui non ciblée. Elle ne sera plus affectée à des dépenses d'activités, de programmes et de projets spécifiques. Sa fongibilité dans le budget de l'Etat voudrait que sa mise en œuvre pratique s'inscrive davantage dans une démarche empreinte de prudence et soucieuse d'efficacité. Des critères¹⁴ et indicateurs de performance ont été définis d'accord parties pour évaluer les performances dans le secteur de l'environnement. Un système incitatif a été établi pour aider à atteindre les performances environnementales attendues. Ainsi, l'aide est divisée en deux tranches, l'une fixe, l'autre variable. Le versement de la tranche fixe était soumis à trois conditions :

- les préalables à la conclusion de l'accord de financement devaient être satisfaits en ce qui concerne le versement prévu en 2005 alors que pour les versements dans la période 2006 à 2009, les conditions sine qua non de bonne gouvernance devaient être réunies ;
- les critères de bonne gouvernance générale et dans le secteur de l'environnement devaient afficher une note d'ensemble au moins égale à 0,65 ;
- les critères de performance environnementale devaient, par ailleurs, afficher une note d'ensemble au moins égale à 0,50.

La satisfaction de ces différentes conditions a justifié le versement d'une enveloppe d'environ 4,5 milliards de F.CFA par les Pays Bas au Sénégal.

Le versement de la tranche variable est quant à lui assujéti à la réalisation de certaines performances environnementales. Ainsi, le montant de la tranche fixe sera augmenté d'un cer-

¹³ C'est ainsi que sur les points suivants des progrès étaient attendus : une meilleure maîtrise des procédures nationales quant à l'exécution budgétaire et une plus grande flexibilité dans l'emploi de ces procédures pour permettre au ministère sectoriel et ses services d'entreprendre des activités sur le terrain ; l'avancement des réformes en matière de décentralisation, notamment la décentralisation et la déconcentration du BCI et les réformes du FDD et du FECL ; les moyens financiers et techniques mis à la disposition des collectivités locales pour traiter des questions d'environnement alors que celles-ci relèvent des compétences qui leur sont transférées ; la réforme institutionnelle du MEPN ; l'avancement accompli dans l'élaboration d'un système de suivi de la politique de l'environnement en ligne avec le CDSMT.

¹⁴ Les critères de performance environnementale sont classifiés en cinq objectifs, à savoir : Amélioration de la gestion du potentiel forestier et faunique (9 indicateurs) ; Protection de la faune et de la flore dans les parcs nationaux et réserves naturelles et sur le terroir (6 indicateurs) ; Contrôle des effets pervers des activités économiques sur l'environnement (6 indicateurs) ; Mise en place des conventions internationales dont le Sénégal est signataire (1 indicateur) ; Promotion de comportements citoyens en faveur de l'environnement (1 indicateur). Voir les développements sur l'étude de faisabilité de l'appui budgétaire sectoriel, op.cit.



tain montant de la tranche variable toutes les fois que les critères de performance environnementale affichent une note d'ensemble supérieure à 0,50. Le dépassement de la note-seuil de 0,01 point entraîne, de fait, le versement d'un supplément d'aide égal à 2% du montant maximum retenu pour la tranche variable également estimée à 4,5 milliards de F.CFA. Ce système devrait logiquement amener le gouvernement sénégalais à ne ménager aucun effort pour atteindre certaines performances environnementales.

Une évaluation annuelle¹⁶ de l'aide budgétaire par un groupe d'experts indépendants sous la tutelle du Comité conjoint de suivi prévu par le Protocole sur l'aide budgétaire sectoriel est prévue. Pour chaque année fiscale, cette évaluation est effectuée à mi-chemin de l'année suivante. Le contrôle de l'aide budgétaire intègre également la certification du contrôle des dépenses effectuées par un cabinet indépendant et agréé par l'Etat sénégalais et choisi par les parties du Comité Conjoint de Suivi. Le Sénégal s'est, par ailleurs, engagé à fournir à l'ambassade des Pays-Bas les copies de tous les rapports d'avancement et financiers de mise en œuvre du DSRP et du CDSMT du MEPN, produits dans le cadre de suivi de ces programmes. Il s'est également engagé à fournir tout autre document d'études ou rapports pouvant être utiles pour l'appréciation des résultats du DSRP, de l'efficacité et de la faisabilité du CDSMT du MEPN, de la qualité de la gestion des finances publiques et de l'exécution du budget. Ces informations diverses contribueront à renforcer l'évaluation de l'appui budgétaire.

L'appui budgétaire des Pays Bas au Sénégal n'est pas définitif. Sa reconduction d'une année à l'autre est soumise à un certain nombre de conditions liées à l'amélioration continue de la gouvernance au Sénégal. Ainsi, le maintien de l'aide en 2006, puis dans la période 2007 à 2009, est subordonné au constat que la situation mi-2005 et en fin de chacune des années 2005 à 2007 se maintient ou s'améliore en regard de trois critères de bonne gouvernance générale :

- l'existence d'un cadre macro-économique sain ;
- l'exécution satisfaisante de la stratégie de réduction de la pauvreté ;
- l'exécution satisfaisante du plan d'action pour la réforme de la gestion des finances publiques issu du Country Financial Accountability Assessment (CFAA) et du Country Procurement Assessment Report (CPAR).

et de deux critères de bonne gouvernance environnementale :

- l'actualisation chaque année du CDSMT Environnement ;
- la production d'un rapport annuel d'exécution financière et technique du CDSMT Environnement.

A ces critères de bonne gouvernance s'ajoute l'obtention de seuils minima de résultats sur un ensemble de critères et indicateurs de bonne gouvernance et sur un ensemble de critères de performance environnementale. Les seuils minima retenus sont, pour les critères et indicateurs de bonne gouvernance, une moyenne pondérée au moins égale à 65% et pour les critères et indicateurs de performance environnementale une moyenne pondérée au moins égale à 50%.

Depuis la mise en œuvre de l'appui budgétaire dans le secteur de l'environnement au Sénégal, des missions d'évaluation ont été effectuées. Les résultats de l'évaluation de l'appui budgétaire ciblée des années 2003 et 2004 ont été mitigés¹⁷. Pour l'année 2003, le niveau global d'atteinte des objectifs spécifiques a été estimé à 50%. En ce qui concerne l'appui budgétaire de 2004 pour la DEFCCS¹⁸, l'évaluation avait conclu que sur un total de 27

¹⁶ Article 4 du Protocole sur l'appui budgétaire sectoriel entre le Sénégal et le Royaume des Pays Bas.

¹⁷ Voir Van der Linde, Martin et al, *Evaluation de l'appui budgétaire ciblé pour le secteur de l'environnement au Sénégal fourni par les Pays-Bas*, juin 2005

objectifs, 5 ont été atteints, 8 partiellement atteints, et 14 non atteints. Ainsi en moyenne, seuls 33 % des objectifs ont été atteints.

Le passage de l'aide ciblée à une aide non ciblée atteste néanmoins de l'optimisme des Pays Bas. Une évaluation a été effectuée en novembre 2005 : la performance environnementale dans ce cadre a été jugée largement satisfaisante. Cette performance a été estimée à 67,4 % des objectifs.

Au regard des différentes évaluations, il apparaît que l'aide budgétaire a atteint des résultats plutôt encourageants. Sa pérennité et surtout son efficacité cependant restent liées à des réformes qui tardent dans certains domaines à se concrétiser. Si les résultats de l'évaluation sont globalement satisfaisants, il reste que l'analyse détaillée de cette évaluation montre des lacunes importantes de la gouvernance environnementale au Sénégal. L'Etat du Sénégal à qui il incombe l'application de ces réformes est ainsi fortement interpellé.

Par ailleurs, les craintes des Pays-Bas en ce qui concerne la corruption sont loin d'être apaisées. Le Protocole d'accord sur l'appui budgétaire en son article 3¹⁹ prescrit ainsi que « Le Gouvernement du Sénégal exigera que les membres du personnel de la fonction publique et les consultants engagés par l'Etat s'abstiennent de proposer à des tiers, de solliciter ou d'accepter des tiers, soit pour eux-mêmes, soit pour toute autre partie, tout don, toute rémunération, tout dédommagement ou tout profit de quelque nature que ce soit qui puissent être interprétés comme une pratique illicite ou de corruption, ou d'en accepter la promesse de la part des tiers ». Cette prescription est reprise dans les mêmes termes par les différents accords de financements annuels.

Cependant, cette politique nationale se meut dans un contexte relativement complexe du fait de la diversité des références et engagements à prendre en compte tels que le Document de Réduction de la Pauvreté, les textes de la décentralisation qui consacrent une certaine dévolution du pouvoir en matière de gestion de ressources naturelles, les engagements internationaux (sous-région, NEPAD, OMD et conventions internationales).

Toutefois, comme il est dit plus haut, la cohérence de cette politique environnementale semble être constamment mise à l'épreuve notamment par la ratification de conventions internationales qui se révèlent, dans certaines situations en tant que contraintes majeures à un exercice citoyen de gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Il conviendra d'examiner dans la partie suivante les dispositions internationales qui demeurent les plus contraignantes.

¹⁸ Il s'agit de la Direction des Eaux et Forêts, Chasses et Conservation des Sols.

¹⁹ Article 3 § 10 du Protocole sur l'appui budgétaire des Pays Bas au Sénégal



II.3. LES CONTRAINTES DE LA GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE AU SENEGAL

II.3.1. Les contraintes externes

L'Etat du Sénégal a ratifié l'essentiel des conventions internationales relatives à l'environnement et aux ressources naturelles. Cela lui a permis de renforcer son corpus juridique sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles. Il a cependant parallèlement conclu d'autres accords internationaux de nature à compromettre ou du moins à limiter l'efficacité de la protection de l'environnement et la gestion rationnelle des ressources naturelles. Il en est ainsi des accords de l'OMC et de l'Accord de partenariat ACP-CE signé à COTONOU le 23 juin 2000.

Encadré n° 1 : Les conventions internationales ratifiées

Le Sénégal a ratifié différentes conventions internationales relatives à l'environnement et aux ressources (biodiversité, changements climatiques, désertification...)

Il importe de rappeler que deux principes fondamentaux de la Constitution sénégalaise précisent la force des conventions : la nécessaire conformité des engagements internationaux à la Constitution et la supériorité des traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés et publiés aux lois.

Dans le domaine forestier et la gestion des aires protégées par exemple, c'est la Convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique (CNUED), 5 juin 1992.

La Convention de Washington (CITES) du 3 mars 1973, qui s'efforce de réglementer le commerce des espèces de faune et de flore menacées d'extinction, implique la Direction des Parcs nationaux qui assure le conseil scientifique et la Direction des Eaux, Forêts et Chasses, est l'organe de gestion.

La Convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la protection des espèces migratrices qui effectuent des déplacements cycliques entre deux régions géographiques distinctes.

La Convention de Ramsar, du 2 février 1971, relative aux zones humides d'importance internationale, qui a pour objectif de protéger les zones humides (marais, mangroves, lagunes et d'une manière générale toutes les étendues d'eau peu profondes, naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires), s'applique à tous les cours d'eau, à tous les lacs, quelle qu'en soit la surface et à tous les rivages marins. Elle a pour objectif principal d'enrayer, pour le présent et l'avenir, les empiétements progressifs sur les zones humides et leur disparition. Le Sénégal y a inscrit quatre sites :

- la Réserve Spéciale de Faune de Ndiaël ;
- le Parc National des oiseaux du Djoudj ;
- le Parc National du Delta du Saloum ;
- la Réserve Spéciale de Faune de Geumbeul.

La Convention de Paris du 16 novembre 1972 concerne la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel dont l'objectif est de montrer que certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'éléments du patrimoine mondial de l'humanité toute entière.

Ce sont :

- le Parc National du Niokolo-Koba (site naturel) ;

- le Parc National des oiseaux du Djoudj (site naturel) ;
- Île de Gorée (site culturel).

La Convention de Berne, du 19 septembre 1979, relative à la vie sauvage et au milieu naturel de l'Europe, ne concerne pas que les Etats européens. Le Sénégal y a adhéré le 13 avril 1987. Son objet est d'assurer la conservation de la flore et de la faune sauvage et d'accorder une attention particulière aux espèces vulnérables menacées d'extinction.

La Convention d'Abidjan, du 23 mars 1981, relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre à laquelle le Sénégal adhère, oblige les Etats à prendre individuellement ou collectivement toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles ainsi que les habitats des espèces et d'autres formes de vie marine appauvries, menacées ou en voie de disparition..

Les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) conclus dans les années 1990 et dont les pays africains sont signataires :

(CCNUCC) de 1992 ; La Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ;

La Convention sur la diversité biologique (CDB) de 1992 ;

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification(CNULD) de 1994 dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.

Le Protocole de Kyoto de 1997 (qui n'est pas encore entré en vigueur).

36

a) Les contraintes liées aux accords de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC)

Créée en 1995, l'organisation mondiale du commerce a pour objectif principal de libéraliser le commerce international. Mais le préambule de l'Accord instituant l'OMC précise cependant que la coopération entre les membres de l'organisation devait permettre l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et de préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir. Il apparaît ainsi clairement que le préambule de l'Accord instituant l'OMC cherche à concilier la libéralisation des échanges et la protection de l'environnement. Toutefois, cet équilibre est fragilisé dans la pratique pour plusieurs raisons. D'abord par le statut qui est conféré à la protection de l'environnement et des ressources, ensuite le risque de pertes de parts de marchés dans certains cas et enfin les incertitudes qui pèsent sur certains programmes publics de soutien en particulier au secteur de la pêche.

La fragilité du statut de l'environnement et des ressources naturelles à l'OMC

Le principe de non discrimination demeure un principe structurant du droit à l'OMC. La référence au développement durable²⁰ dans le préambule de l'Accord instituant l'OMC n'affecte en rien cette réalité. L'environnement bénéficie d'un statut dérogatoire²¹ à l'OMC et, à ce titre,

²⁰ D'autres accords de l'OMC concernent l'environnement. On peut citer l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle, l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires, entre autres.

²¹ Dans le rapport Crevettes/Tortues, l'organe d'Appel rappelle ainsi que les exceptions prévues aux paragraphes a) à j) constituent un régime d'exception limité et conditionnel aux obligations fondamentales du GATT.



les mesures en vue de sa protection demeurent d'interprétation stricte²². Du fait de ce statut, les règles de l'OMC remettent en cause certaines politiques environnementales. Ces règles de l'OMC s'opposent d'abord à l'adoption par les Etats parties aux accords environnementaux multilatéraux de sanctions commerciales pour obliger les Etats tiers à s'y conformer. Il est de même des mesures extra territoriales destinées à protéger les ressources ne relevant pas de la souveraineté étatique ou se trouvant sur le territoire d'autres Etats. Dans le premier cas, il pourrait s'agir des mesures ayant vocation à s'appliquer aux océans alors que pour le second, il pourrait s'agir par exemple de mesures de protection adoptées par les pays occidentaux en faveur des forêts tropicales. Les règles de l'OMC s'opposeraient enfin au recours au principe de précaution (voir dans la partie synthèse de cet ouvrage) en obligeant les Etats membres souhaitant atteindre un niveau de protection de l'environnement plus élevé que ce qui est prévu par les standards internationaux à apporter la preuve de la pertinence scientifique et du caractère proportionné des mesures de protection envisagées.

S'il est peu probable que le Sénégal adopte des mesures extraterritoriales, il est fort possible qu'il ait recours au principe de précaution ou en sa qualité de partie à certains accords environnementaux multilatéraux qu'il soit amené à appliquer des sanctions commerciales pour amener des Etats tiers à s'y conformer. Dans tous les cas, le Sénégal se verrait opposer les règles de l'OMC. La forte propension des panels institués dans le cadre des différends à condamner les mesures commerciales aux fins de protection de l'environnement adoptées par certains membres de l'OMC rompt, dans la pratique, l'équilibre entre la libéralisation des échanges et la protection de l'environnement prôné par le Préambule de l'Accord instituant l'OMC.

Quoique l'organe d'appel ait rappelé que la protection de l'environnement était légitimée par les accords de l'OMC, rectifiant en cela les conclusions d'un panel qui affirmait la primauté de l'objectif de libéralisation des échanges si celui de protection de l'environnement, dans la pratique, la jurisprudence a été défavorable à la protection de l'environnement.

La question des rapports entre l'environnement et le commerce continue d'être examinée dans le cadre du Comité du commerce et de l'environnement. Elle est également inscrite dans l'agenda du cycle de Doha. Dans l'attente de ces résultats, le Sénégal, au même titre que les autres membres de l'OMC, se trouve dans l'impossibilité en pratique d'utiliser des mesures commerciales aux fins de protection de son environnement. Ceci a pour conséquence de réduire l'efficacité de la préservation des ressources naturelles et de l'environnement.

Une autre contrainte pour le Sénégal résultant des accords de l'OMC tient au risque de pertes de parts de marchés en particulier sur le marché européen.

La régression probable des exportations sénégalaises de produits halieutiques

Le Sénégal au même titre que les pays ACP bénéficiait d'un libre accès sur le marché européen en vertu des précédentes Conventions de Lomé. Ce régime préférentiel discriminant entre pays en voie de développement n'a pu être maintenu que grâce à une dérogation octroyée par les membres de l'OMC. Dans l'attente de la conclusion des accords de partenariat économique, ce régime sera maintenu jusqu'en fin 2007. Ce régime préférentiel par l'avantage concurrentiel qu'il confère aux exportations sénégalaises sur le marché

²² Voir PAYE (O.), « La protection de l'environnement dans le système du GATT », revue belge de droit international ; PAYE (O.), « La protection de l'environnement dans le cadre de l'OMC », Aménagement.- Environnement., 1996, n°3, pp.103-112 ; SALAMA (S), « L'OMC et la protection de l'environnement », in OSMAN (F), (sous la dir.), L'OMC : vers un droit mondial du commerce ?, Actes et débats de colloque, Lyon, 2 mars 2001, Bruxelles, Bruylant, 2001, 291p, pp153-186

européen avait fortement accru la pression sur les ressources halieutiques²³. En effet, la rentabilité des exportations a non seulement détourné les pêcheurs nationaux de l'approvisionnement du marché local pour les orienter vers les espèces exportées, mais a attiré beaucoup de personnes vers le secteur de la pêche²⁴. Dans le cadre du cycle d'Uruguay qui a donné naissance à l'OMC, les négociations ont permis de réduire les droits de douane appliqués par la Communauté européenne à l'importation de produits non ACP, y compris les produits halieutiques²⁵. Il s'ensuit que l'avantage concurrentiel conféré aux produits halieutiques des pays ACP par les préférences commerciales de la Convention de Lomé et aujourd'hui par la Convention de Cotonou s'est ainsi érodé. Les produits halieutiques des pays asiatiques déjà présents sur le marché européen en dépit des préférences dont bénéficient les produits halieutiques des pays ACP en raison de leur forte compétitivité ne manqueront de gagner plus de parts de marchés du fait de l'érosion de ces préférences.

Cette situation risque de s'aggraver en raison de l'inscription des produits de la pêche à l'agenda des négociations sur l'accès au marché dans le cadre du cycle de Doha. Les préférences commerciales accordées aux pays ACP sont également affectées par les mesures autonomes prises par la Communauté européenne. Ces mesures concernent d'abord, les concessions résultant des besoins de l'industrie de transformation en cas de déficit d'approvisionnement communautaire. Ainsi, des concessions en principe temporaires sont accordées sans provenance définie pour des produits à cette industrie mais la persistance du déficit aidant ces concessions sont reconduites d'année en année.

38

Le thon qui intéresse particulièrement le Sénégal est souvent concerné par ces concessions. Au titre des mesures autonomes, il convient de citer le système communautaire de préférences généralisées. Ce système certes moins avantageux que les préférences spéciales des pays ACP, offre aux pays en développement qui y sont éligibles la possibilité d'accéder au marché européen à un coût réduit. La compétitivité des produits halieutiques aidant, certains pays parviennent à surmonter l'avantage concurrentiel procuré aux produits ACP par les préférences spéciales.

Cette situation risque d'être dommageable non seulement pour le secteur de la pêche mais pour toute l'économie compte tenu de l'importance de ce secteur dans l'économie nationale. En 2001, la valeur commerciale des exportations était estimée à environ 180 milliards de francs CFA soit plus de 30% des recettes d'exportation du Sénégal. Le secteur de la pêche contribuait ainsi pour 12% au PIB du secteur primaire et 2,5% au PIB total²⁶. Dans le contexte d'une remise en cause de l'Accord de pêche avec l'Union européenne et par conséquent de la contrepartie financière, cette perte de recettes pourrait nuire au financement des réformes pour viabiliser le secteur de la pêche.

Il apparaît ainsi que l'absence d'une diversification des marchés d'exportation et la faible compétitivité des produits constitueront des contraintes majeures auxquelles se heurtera le secteur de la pêche au Sénégal.

²³ DAHOU (K.), DEME (M.), Accords de pêche UE- SENEGAL : respect des réglementations internationales, gestion durable des ressources et sécurité alimentaire, Juin 2002, 8 p, p.2

²⁴ Pour une analyse plus complète des facteurs qui ont provoqué la ruée vers le secteur de la pêche, voir NDIAYE (P.-G.), Dynamiques des acteurs de la pêche au Sénégal : vers un partenariat entre le public et le privé pour faire face au défit de la mondialisation, ENDA Diapol, juin 2004, 9 p, p.2 ; DAHOU (K.), DEME (M.), Accords de pêche UE-Sénégal - respect des réglementations internationales, gestion durable des ressources et sécurité alimentaire, op. cit. , p.2 : les auteurs de cette étude cite parmi ces facteurs les statuts de points francs et d'entreprises franche d'exportation et la subvention sur les exportations de produits halieutiques qui a été par la suite supprimée à la suite de la dévaluation qui aurait plus que proportionnellement compensé cette suppression

²⁵ Sur l'impact des négociations de l'Uruguay round sur le secteur de la pêche voir, LEMERCIER (Ph.), BONZON (A.), Impacts de l'acte final de l'Uruguay round sur les pêches de l'Afrique subsaharienne, FAO, novembre 1995, 69 p

²⁶ Voir GUEYE, (ND.), « Expérience du Sénégal dans les négociations des accords de pêche avec l'Union européenne et impact sur les populations », Communication au Séminaire international (CTA-CW) sur les relations Pêche UE-ACP : quelles voies pour des avantages réciproques ? » Bruxelles, 7-9 avril 2003, p.2



L'incorporation des subventions aux pêcheries à l'agenda des négociations de l'OMC, un facteur d'incertitude à la gouvernabilité du secteur de la pêche

Pendant longtemps, la question des subventions aux pêcheries a été exclue de l'agenda des négociations à l'OMC. Cette exclusion n'était pas le fait du hasard. En effet, les pays développés accordaient à leur pêche des subventions dont ils ne souhaitaient pas la remise en cause du fait non de l'importance économique de ce secteur²⁷ du moins pour certains d'entre eux mais plutôt de sa sensibilité sociale et politique. La problématique des subventions aux pêcheries se pose aujourd'hui avec acuité du fait du lien entre l'utilisation des subventions et l'aggravation du phénomène de la surexploitation des ressources halieutiques. C'est ainsi que le Comité des pêches de la FAO dans le cadre de son Plan d'action international pour la gestion de la capacité de la pêche demandait instamment aux Etats de réduire et d'éliminer progressivement les politiques de soutien excessives qui avaient des effets négatifs sur l'environnement et la durabilité des ressources marines²⁸. L'OMC a, de son côté, décidé d'inscrire dans l'agenda des négociations commerciales du cycle de Doha la question des aides et subventions aux pêcheries qui ont des effets nuisibles pour les échanges et l'environnement.

La Déclaration ministérielle adoptée à Doha en 2001 se réfère ainsi à plusieurs reprises à la question des pêcheries. D'abord en son paragraphe 28 qui intègre les subventions aux pêcheries dans le cadre des négociations sur les règles de l'OMC, ensuite en son paragraphe 31 qui dispose que la question des subventions relève également de l'étude des liens entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux²⁹. Dans la pratique cependant, c'est au titre des négociations sur les règles que la question des subventions aux pêcheries sera examinée c'est-à-dire dans le cadre des négociations en vue de clarifier et d'améliorer l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires³⁰. En effet, dans le cadre de l'OMC, le poisson et les produits de poisson bien que répondant à la définition des produits de base au sens du GATT de 1947³¹ ont été explicitement exclus de l'Accord sur l'Agriculture.

L'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (SMC) donne une définition générale de la subvention mais aucune définition précise de la subvention à la pêche. Pour cette raison, les subventions aux pêcheries peuvent revêtir plusieurs formes. Les discussions portant sur les subventions aux pêcheries³² revêtent une certaine complexité de sorte qu'il est difficile d'en déterminer pour l'heure l'issue finale. Cependant, si l'optique retenue est de réduire les subventions nuisibles au développement durable, il est permis d'affirmer que de nouvelles mesures de l'OMC sur les subventions pourraient affecter le secteur de la pêche au Sénégal.

En effet, la contrepartie de l'Accord de pêche apparaît bien comme une subvention que la Communauté européenne accorde à ses navires pour leur permettre d'accéder aux ressources halieutiques du Sénégal à coûts réduits. Cette contrepartie pourrait être remise en cause parce qu'elle permet un transfert de surcapacité de pêche de la Communauté européenne vers le Sénégal, ce qui risque de remettre en cause l'exploita-

²⁷ La pêche ne contribuerait ainsi qu'à hauteur de 0,34 % à l'économie européenne

²⁸ La même préoccupation a été exprimée par d'autres institutions telles que la Banque Mondiale, la Commission du développement durable des Nations Unies, ainsi que le Comité des pêches de l'OCDE entre autres.

²⁹ Il est à noter que les produits de la pêche seront également couverts par les négociations sur l'accès aux marchés des produits non agricoles.

³⁰ Ci après Accord SMC

³¹ Aux termes de l'article 56 de la Charte de la Havane, il s'agit de « tout produit de l'agriculture, des forêts ou de la pêche, et de tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international »

³² Sur la question voire parmi une littérature abondante, CANAL-FORGUES (E), « La question des subventions accordées aux pêcheries - Eléments pour un débat en cours », in Mélanges offerts à Laurent LUCCHINI et Jean Pierre QUENEUDEC, La Mer et son droit, Paris, Pedone, 2003, pp111-125

tion durable de ses ressources halieutiques³³. La déclaration de Doha prévoit, par ailleurs, un traitement différencié au profit des pays en voie de développement. Les contours de ce traitement différencié ne seront pas aisés à déterminer. En effet, le traitement différencié ne devrait plus être applicable de façon indifférenciée à l'ensemble des pays les moins avancés ; certains comme le Sénégal étant en situation de surcapacité.

La pêche artisanale compte plus de 13 000 pirogues dont une bonne partie suffisamment équipée pour pêcher au large et dans les pays voisins. La modernisation de la pêche artisanale n'est pas étrangère à la surcapacité de la pêche au Sénégal au point qu'il est permis aujourd'hui de se demander si elle continue de répondre à la définition classique d'une pêche artisanale. Il apparaît ainsi que certains transferts de l'Etat au développement du secteur de la pêche pourraient tomber sous le coup des subventions interdites par l'OMC. L'accès libre à la ressource peut être considéré comme une forme de subvention et, de ce fait, être interdit car favorisant l'exploitation non durable des ressources. Il en est de même du régime de faveur dont bénéficient les unités installées dans les zones franches. Une autre proposition tendant à exclure certains pays en voie de développement du traitement différencié vise les cas de pêcheries « clairement sous gérées »³⁴. Il s'agit des cas où aucun plafond de captures ou d'effort de pêche n'est prévu ou encore lorsque la pêcheries contient un stock chevauchant non soumis à une gestion coopérative. Le libre accès à la ressource pour les pêcheurs artisans atteste de l'absence de limite réelle à l'effort de pêche. Dans ces conditions, le Sénégal pourrait également être exclu du traitement différencié. En définitive, sans qu'il soit possible de tirer des conclusions définitives de ces négociations, beaucoup d'incertitudes pèsent sur la marge de manœuvre de l'Etat pour réformer un secteur qui en a tant besoin.

40

La dépréciation de l'environnement dans l'Accord de Cotonou

La protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles n'étaient pas à l'origine une priorité de la coopération CE-ACP. La Convention de Lomé I ne faisait pas de référence spécifique à l'environnement. L'accent a été plutôt mis sur la coopération commerciale et industrielle comme pilier essentiel du développement. L'articulation entre la protection de l'environnement et le développement économique pour la promotion du développement durable n'était pas à l'époque bien perçue par les partenaires. La deuxième Convention de Lomé marque le début de la prise en compte de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles dans la coopération CE-ACP. En effet, des allusions à la protection de l'environnement sont faites même si elles le sont à la faveur des initiatives de la conservation des ressources naturelles.

Avec la Convention de Lomé III un palier supérieur a été franchi. Cette évolution était dictée par le contexte de l'époque caractérisé par les vagues de grandes sécheresses au Sahel. La Convention mettait ainsi l'accent sur les moyens d'assurer une production agricole et de lutter contre la déforestation et l'érosion des sols. La Convention de Lomé IV sera également fortement influencée par l'environnement international des années 90 marqué par la prégnance de l'environnement dans les débats internationaux. Lomé IV reflètera cet état de fait en réservant une place de choix à l'environnement. Toutes les actions entreprises au

³³ Il convient toutefois de préciser que la Communauté européenne s'en défend et considère que la contrepartie financière des accords de pêche est une subvention verte parce qu'elle permet de financer le développement du secteur de la pêche dans ces pays. Voir Communication de la Commission relative à un cadre intégré applicable aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche conclus avec des pays tiers : COM/2002/0637 Final point 2.3 « raison d'être du financement communautaire »

³⁴ Voir SHORR (D.K), « Subventions dans le secteur de la pêche : questions concernant les pays ACP », Présentation à la réunion d'experts sur le thème des relations ACP/UE dans le secteur de la pêche, Bruxelles, 13 et 14 décembre 2004



titre de cette Convention devaient s'inscrire dans une perspective du développement durable de sorte que l'environnement était devenue une politique transversale. A la veille de la signature de l'Accord de Cotonou, l'environnement était devenu une problématique centrale de la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP³⁵. La nouvelle Convention de Cotonou ne semble pas s'inscrire dans cette perspective d'amélioration constante de la coopération environnementale.

Les lacunes conceptuelles de la coopération CE-ACP dans le domaine de l'environnement sont loin d'avoir été comblées par l'Accord de Cotonou, mais pire il ne semble pas que cette convention ait cherché à préserver les acquis des précédentes conventions.

b) Les accords de pêche, une moins value à la gouvernance des ressources halieutiques et de l'environnement

Le Sénégal est lié par un réseau d'accords de pêche à des pays développés et à des pays en voie de développement. Les accords conclus avec les pays voisins en substance offrent aux pêcheurs artisans sénégalais la possibilité d'accéder aux ressources halieutiques de ces pays moyennant le paiement de licences. L'impact de ces accords sur l'exploitation durable des ressources halieutiques au Sénégal n'est pas à exclure du fait de l'appartenance au même écosystème marin. Il est en revanche évident qu'il apparaît négligeable comparé à l'impact des accords de pêche conclus avec les pays développés. L'accord le plus célèbre demeure celui qui régissait les relations de pêche entre le Sénégal et la Communauté européenne. D'autres accords moins connus car étant des accords sous le sceau du « secret » lient le Sénégal à des pays asiatiques.

41

Dans les années 1970, le secteur de la pêche dans les pays développés est caractérisé par une raréfaction de ces ressources halieutiques. Cette situation s'explique essentiellement par une surexploitation des ressources due à une surcapacité de pêche. Celle-ci étant elle-même liée aux subventions accordées au secteur de la pêche. Afin de réduire l'effort de pêche dans leurs eaux territoriales tout en garantissant un approvisionnement régulier de leurs marchés, ces pays en particulier ceux de la Communauté européenne vont conclure des accords de pêche avec des pays tiers. Deux grands types d'accords seront conclus dans ce cadre : les accords de réciprocité qui impliquent un échange de possibilités de pêche entre les flottes des pays de l'Union européenne et les flottes des pays tiers. L'Union européenne est liée par de tels accords avec la Norvège, l'Islande et les îles Féroé. Les accords avec contrepartie financière³⁶ sont signés avec des pays qui concèdent une partie de l'exploitation de leurs ressources sans réciprocité d'accès. Les pays tiers signataires de ces accords octroient des autorisations de pêche pour un certain nombre d'unités ou à un certain volume en tonneaux de jauge brut. Ils bénéficient d'une contrepartie financière à la charge de l'Union européenne et de redevances payées par les amateurs privés qui bénéficient des droits d'accès. De tels accords ont été conclus avec les pays en voie de développement suffisamment dotés en ressources halieutiques mais n'ayant pas les moyens de les exploiter.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'Accord de pêche entre le Sénégal et la Communauté économique européenne. Cet accord, sans doute le premier à avoir été signé avec un

³⁵ Sur l'évolution de la politique environnementale dans le cadre de la coopération CE-ACP voir GNANGUI (A.), « Coopération ACP-UE : la politique environnementale de Lomé IV mise en cause », revue européenne de droit de l'environnement, n°2, 2003, pp142-150 ; TRAORE (T), « La politique de l'environnement dans le cadre des conventions de Lomé - Aspects juridiques », revue de la recherche juridique- droit prospectif, n°3, 1995, pp 863-901

³⁶ Il existe cependant des accords avec contrepartie financière dits de deuxième génération qui reposent sur l'incitation à la création d'entreprises mixtes susceptibles de développer leurs activités dans la ZEE de pays tiers avec la garantie d'attribution d'un quota sur des espèces particulières mentionnées dans ces accords.

pays en voie de développement, a été renouvelé depuis à dix sept (17) reprises. Cet Accord procède de fait au réaménagement des accords antérieurs conclus séparément avec la France, le 16 septembre 1974 et avec l'Italie, le 17 janvier 1975, et ce au profit de tous les pays membres de la CEE. Le dernier Protocole vient d'expirer au 30 juin 2006. Des négociations pour le renouvellement de l'Accord de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne ont débuté depuis le mois d'Avril de l'année 2006 sans résultats à ce jour. La lenteur des négociations est révélatrice des problèmes divers que les accords de pêche n'ont pas manqués de soulever dans leur application.

La signature d'un accord de pêche en ce qu'il implique l'accès de navires européens aux ressources halieutiques du pays a créé beaucoup de contraintes à la gouvernance dans le secteur de la pêche³⁷. La mise en œuvre des accords de pêche a été caractérisée par un certain nombre d'insuffisances, voire de travers. Pendant longtemps, les évaluations de l'impact de ces accords ont été rares et très irrégulières. De ce point de vue, la remise en cause de la durabilité de la ressource est imputable à l'Etat sénégalais, du moins en partie, car il faut reconnaître que le Sénégal n'a pas développé les capacités scientifiques et techniques pour procéder à une réelle évaluation de l'état des stocks. Le débauchage des experts du CRODT³⁸ du fait d'un environnement peu stimulant ne milite pas en faveur du renforcement des capacités scientifiques nationales. En tout état de cause, l'ignorance de l'état des stocks a été un facteur qui a accentué la perversité des accords de pêche. Le manque d'informations exactes sur l'état des ressources et sur leur dynamique a eu ainsi un effet limitant sur les possibilités réelles de planification. Les accords ont de ce fait autorisé le prélèvement d'une partie des stocks sans rapport avec l'état réel des stocks.

L'absence de suivi de l'état des stocks a été particulièrement préjudiciable à la durabilité de certaines ressources stratégiques telles que les ressources démersales côtières qui représentent 65 % du volume des exportations sénégalaises soit 90% en valeur. Elles constituent ainsi la première source de devises du Sénégal. C'est sans doute la raréfaction constatée des ressources halieutiques qui est aujourd'hui à l'origine de la dénonciation des accords de pêche. L'évaluation récente du dernier Protocole de l'Accord de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne a permis de faire les constations suivantes sur l'état des stocks : les ressources démersales du plateau étaient en situation de surexploitation, les stocks des ressources profondes dans les limites biologiques soutenables alors que les ressources hauturières se trouveraient dans une situation de pleine exploitation à possible surexploitation.

Les accords de pêche sont cependant loin d'être le seul facteur de dégradation des ressources halieutiques. Il est aujourd'hui admis que le pillage des ressources halieutiques est aussi bien imputable aux navires pirates asiatiques qui exploitent ces ressources de surcroît sans contre partie financière qu'à l'accès incontrôlé à ces ressources aux pêcheurs artisanaux nationaux qui ont acquis une réelle capacité de pêche³⁹.

La concurrence à l'accès à la ressource jointe à l'insuffisance de moyens de contrôle et de système de gestion rationnelle de la ressource explique la forte dégradation de la res-

³⁷ Quelques retombées positives ont été cependant relevées dans le cadre de l'étude d'évaluation du protocole d'accord de pêche Sénégal-Union européenne pour la période 1997-2001 produite par les Cabinets MGP-IDRA. Ainsi sur le plan économique, les débarquements des bateaux ont généré des flux de valeur ajoutée directe et indirecte qui sont évalués respectivement à 5 579 et 4 881 M de FCFA. L'Accord de pêche avec l'Union européenne a eu également un impact positif sur l'emploi. L'emploi des marins a ainsi dépassé largement les normes fixées par le protocole de l'accord du fait de la bonne réputation des marins sénégalais. L'emploi des observateurs a lui généré une valeur ajoutée estimée à 288 M de FCFA. Sur un plan plus général, les effets sur le secteur marchand et non marchand liés à cet Accord de pêche ont été estimés à 19,2 milliards de F CFA. Ce qui représenterait 9,6% de la valeur ajoutée nationale.

³⁸ Il s'agit du Centre de recherches océanographiques de Dakar-Thiaroye.

³⁹ La pêche artisanale a connu un développement spectaculaire à partir des années 80. Les débarquements opérés par la pêche artisanale sont ainsi passés de quelques 150.000 tonnes au début des années 1980, à 250.000 tonnes à partir de 1990 et à 358.300 tonnes aujourd'hui voir Ministère de la pêche, « Contribution à l'atelier sur les réformes fiscales pour les pêches », Rome, FAO, 2003, p. 20.



source. Le contrôle de l'accès aux ressources halieutiques reste problématique du fait de la faiblesse des moyens matériels et humains de l'Etat. Sur le plan matériel, il a été constaté la vétusté des appareils radios et radars, la non détention d'embarcations appropriées, les absences et les retards dans les dotations de carburant. Sur le plan humain, le manque de motivation du personnel et des pêcheurs participant à la surveillance a été particulièrement déploré. Cela s'est traduit par une baisse continue des inspections et des contrôles des navires de pêche ainsi que d'un fléchissement de la durée des patrouilles navales et aériennes. Des efforts récents ont été certes consentis par l'Etat sénégalais pour renforcer les moyens de la Direction de la protection et de la surveillance des pêches et de la Marine nationale et de l'armée de l'Air.

Ces efforts risquent cependant d'être annihilés par la corruption des observateurs embarqués dans les navires de pêche étrangers mais également par les agents de l'Administration des pêches qui informent les commandants de navires étrangers des programmes de surveillance définis par la DPSP. Les navires étrangers, de ce fait, ne respectent ni les quotas qui leur sont alloués ni les zones de pêche définies dans les accords de pêche. Relativement aux zones de pêche, il est apparu une certaine forme de collusion, les bateaux étrangers ayant souvent recours aux pêcheurs locaux pour accéder à des zones côtières qui leur sont interdites en vertu des accords. Mais l'existence de cette collusion ne saurait occulter l'existence de conflits entre d'une part, la pêche industrielle nationale et étrangère d'autre part, entre la pêche artisanale nationale et la pêche industrielle étrangère. Ces conflits se traduisent dans la pratique par une déplétion des stocks, notamment ceux de démersaux côtiers, mais également par la destruction d'engins de pêche et des collisions parfois coûteuses en vies humaines.

43

La dégradation de la ressource ne constitue pas la seule raison qui fonde la dénonciation des accords de pêche. Les accords de pêche ont également des effets pervers sur l'environnement et la situation socio-économique de la communauté des pêcheurs en particulier. La présence des navires de pêche européens a eu un impact négatif sur l'environnement marin du fait du rejet en mer de produits toxiques et de l'utilisation d'engins qui ont dégradé l'écosystème marin. En effet, l'utilisation par les bateaux européens d'engins non sélectifs comme les mono-filaments ou les multi mono-filaments a eu un impact négatif sur l'environnement. La puissance des engins utilisés perturbe également l'écosystème marin. Le rejet d'une partie des prises accessoires a également contribué à la dégradation de l'écosystème marin.

Sur le plan socio-économique, les navires européens ont privé les pêcheurs artisanaux nationaux d'une bonne partie des ressources halieutiques. Aujourd'hui, ces pêcheurs squattent les côtes d'autres pays africains tels que la Sierra Leone et l'Angola au point d'être accusés au même titre que les navires européens de pillards. Le transfert de technologie, la constitution de joint-ventures ainsi les programmes de formation bien que prévues dans l'Accord de pêche sont restées lettres mortes. L'absence de retombées positives des accords de pêche a surtout été dénoncée par les organisations de pêcheurs. A cet égard, c'est surtout l'utilisation de la contrepartie financière des accords de pêche qui a été stigmatisée. L'Accord de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne repose sur le principe de l'accès aux ressources moyennant une contrepartie financière. Une partie de cette enveloppe est allouée à l'Etat, l'autre partie étant affectée au financement d'activités

spécifiées dans le secteur de la pêche. Dans le dernier Protocole renouvelant l'Accord de pêche entre l'Union européenne et le Sénégal, la contrepartie financière a augmenté passant ainsi de 13 millions d'euros à 16 millions d'euros. Une partie de cette enveloppe évaluée à 3 millions d'euros devait servir à financer, entre autres, le renforcement de la sécurité de la pêche artisanale ainsi que le renforcement des capacités humaines⁴⁰. Il reste que dans la pratique, la contrepartie financière des accords de pêche n'a pas été, dans tous les cas, utilisée au service de la pêche. Évidemment, on ne peut pas en tenir rigueur à l'Etat car il peut librement disposer de ces ressources selon sa convenance. Ainsi, selon des articles de presse, elle a servi, de par le passé, à financer l'organisation de la Coupe d'Afrique des nations de football en 1992. Plus récemment, elle a permis à l'Etat d'éponger sa dette envers le monde rural liée aux fameux « bons impayés »⁴¹. La contrepartie financière soulève ainsi deux problèmes majeurs, celui de sa détermination au regard des stocks disponibles mais surtout celui lié à son utilisation.

L'accord de pêche avec l'Union européenne pose, par ailleurs, un problème de cohérence avec la politique de développement de l'Union européenne. L'Union européenne s'est engagée à soutenir les efforts de développement des pays ACP, y compris le Sénégal, dans le cadre des précédentes Conventions de Lomé et dans le cadre du nouvel accord de Cotonou. Il s'agit en particulier, de promouvoir le développement durable dans ces pays. Ainsi, aux termes de l'article 32 de l'Accord de Cotonou, la coopération dans le domaine de la protection de l'environnement et des ressources naturelles vise à intégrer le principe d'une gestion durable de l'environnement dans tous les aspects de la coopération au développement et soutenir les programmes et les projets mis en œuvre par les divers acteurs⁴².

44

L'Accord de pêche, en contribuant fortement à la dégradation des ressources halieutiques et de l'environnement, va à l'encontre du développement durable, objectif déclaré de ces accords. Une autre contradiction entre la Convention de Cotonou et les accords de pêche tient aux Accords de partenariat économique. Alors que ces derniers privilégient une approche régionale, les accords de pêche s'inscrivent toujours dans une perspective nationale. Cela est d'autant plus incompréhensible, que les pays de la sous-région ouest africaine partagent les mêmes ressources halieutiques et appartiennent au même écosystème.

Pour toutes les raisons qui viennent d'être avancées, certains acteurs de la pêche ont demandé la suppression des accords de pêche⁴³. Des constats de la dégradation des ressources trois alternatives ont été proposées : le non renouvellement de l'Accord de pêche, la signature d'un accord minimal et la perspective d'un « phasing out ». Ces différentes alternatives ne présentent naturellement pas les mêmes contraintes pour le Sénégal.

Le non renouvellement de l'Accord serait une issue pour la préservation des ressources naturelles. Mais dans cette hypothèse, le Sénégal perdrait une source de financement liée à la contrepartie financière de l'Accord de pêche et estimée à environ 10 milliards par an. Au regard des ressources du budget de l'Etat estimée à environ 1400 milliards de francs, cette contrepartie apparaît comme négligeable. Elle n'est point aussi stratégique comparée à ce qu'elle représente pour des pays comme la Mauritanie ou la Guinée Bissau. Au-delà de la perte de revenus financiers, l'absence d'accord induira une perte d'activité économique,

⁴⁰ 500 000 euros étaient prévus pour le renforcement de la sécurité de la pêche artisanale, 700 000 pour le renforcement des capacités humaines.

⁴¹ Il s'agit de titres de reconnaissance de dette par l'Etat à certains paysans qui lui avaient vendu leurs productions en arachide.

⁴² Article 32 al. 1 de l'Accord de partenariat ACP-CE

⁴³ Mamadou Diop Thioune de l'Union nationale des Gie des mareyeurs du Sénégal, voir le journal « le Quotidien » du 7 avril 2005



d'emplois et pour l'industrie de transformation une perte liée aux débarquements⁴⁴. L'impact positif de l'absence d'accord serait lié quant à lui, d'une part, à l'image politique, d'autre part, à la valorisation possible, à moyen terme, des ressources par la flotte nationale. L'image politique dont il s'agit résulterait de la perception positive par les populations mais surtout par les acteurs nationaux de la pêche d'un Etat soucieux des intérêts nationaux.

La deuxième alternative consisterait à substituer à l'Accord de pêche, un Accord de partenariat de pêche avec une diminution importante des possibilités de pêche pour la Communauté et parallèlement de la contrepartie financière. La modification des catégories chalutières ou une nouvelle définition des zones de pêche pour éviter la concurrence entre la pêche artisanale sénégalaise et les chalutiers communautaires serait envisageable dans ce cas.

Cette option soulève deux contraintes majeures pour le Sénégal. La première contrainte tient à la réduction de la contrepartie financière qui en dépit de la réduction des possibilités de pêche risque d'être sous évaluée comme de par le passé. La deuxième résulte du refus de la Communauté européenne d'accepter les débarquements obligatoires⁴⁵ au moment où le Sénégal souhaiterait obtenir leur augmentation. La remise en cause des débarquements obligatoires risquerait, en effet, de porter préjudice à l'industrie de transformation sénégalaise, les débarquements des thoniers communautaires représentant, par exemple, 65 % des approvisionnements des conserveries sénégalaises.

La troisième alternative repose sur le scénario dit du « phasing out ». La Communauté européenne propose la négociation d'un accord de partenariat de pêche de cinq (5) ans sur la base d'un retrait progressif de la Communauté. Une réduction progressive des possibilités de pêche et de la contrepartie financière est prévue pour aboutir à un résultat cohérent en trois (3) ans. Du point de vue de la Communauté, cette option présente plusieurs avantages pour le Sénégal en termes d'appui à la politique de développement du secteur de la pêche au moment où ce secteur a besoin de réformes urgentes, mais également en termes de réduction de l'impact négatif sur l'industrie et de l'impact financier négatif, de préservation des emplois. En revanche, aucune allusion n'est faite aux inconvénients de cette option pour le Sénégal ni aux avantages qui en résulteraient pour la Communauté. Il s'y ajoute que la raison d'être des accords de pêche est de maintenir la flotte européenne pratiquant la pêche hauturière dans la ZEE des pays tiers et de protéger ses intérêts et l'emploi lié à son activité. Ce principe a été réaffirmé dans les conclusions du Conseil européen du 19 juillet sur les Accords de partenariat de pêche⁴⁶.

On peut dans ces conditions se demander s'il sera possible de maintenir un accord de pêche qui formellement prévoit le retrait progressif des navires communautaires de la ZEE du pays tiers à moins de considérer que les intérêts de ces navires seront préservés en faisant du port de Dakar un port d'attache pour les navires qui vont pêcher dans les ZEE des pays voisins autrement plus riches que celle du Sénégal. Une autre contrainte résulte des principes budgétaires de transparence et de spécification des dépenses⁴⁷ qui font que la contrepartie financière sera essentiellement déterminée par les possibilités de pêche offerte aux navires européens. Devra t-on s'attendre alors à ce que la contrepartie puisse véritablement soutenir la réforme de la politique de la pêche ?

⁴⁴ Voir European Commission- DG Fisheries, Accord de pêche CE/SENEGAL : Bilan de l'accord- Alternatives pour le futur, DG FISH/B3, 19- 20 octobre 2005, p. 39

⁴⁵ Le refus de la Communauté serait dictée le fait cette clause a été la source de nombreuses difficultés. Les thoniers qui débarquaient avaient du mal à se faire payer. La Communauté considère par ailleurs que cette clause contraire au principe d'économie de marché de l'Accord de Cotonou n'était pas imposée aux navires sénégalais.

⁴⁶ Norbert PROBST fait observer à cet égard que « le moteur de la conclusion des accords dans le domaine de pêche demeure les intérêts commerciaux des flottes européennes pratiquant la pêche hauturière », in PROBST (N.), « Approche de l'UE en matière de coopération au développement dans le secteur de la pêche », Présentation lors de la réunion d'experts en matière de relations ACP-UE dans le secteur de la pêche, Bruxelles, 13 et 14 décembre 2004, 10p, p.8

⁴⁷ Voir Norbert PROBST, op.cit. p.8

L'impact des accords de pêche ne saurait être limité au seul impact de l'accord de pêche entre l'Union européenne et le Sénégal. Cet accord a le mérite d'être connu de tous pour que ses effets soient mesurés et discutés. Il en est autrement des accords secrets négociés avec des pays asiatiques. La seule information disponible est qu'ils autorisent l'accès aux ressources halieutiques du pays. Les accords secrets, au-delà de toutes autres considérations, soulèvent la question fondamentale de la transparence dans la gestion des ressources halieutiques nationales.

Une autre contrainte non moins pesante résulte du caractère embryonnaire à l'heure actuelle de la gestion transfrontalière de l'environnement et des ressources.

c) La gestion transfrontalière embryonnaire de l'environnement et des ressources naturelles

• La gestion transfrontalière au Sénégal : la situation de référence

Différentes ressources (foncières, aquatiques, végétales, fauniques...) sont partagées entre le Sénégal et les pays riverains (Mauritanie, Gambie, République de Guinée...). Concernant ces pays cités, la situation de référence laisse apparaître une dégradation de l'environnement et des ressources naturelles à des niveaux divers, mais néanmoins sont encore présentes des potentialités assez considérables. Par rapport à la Mauritanie, la vallée et le delta du fleuve Sénégal, du fait de facteurs physiques, péjoration climatique, désertification) et anthropiques liés aux aménagements (hydroagricoles) et pratiques néfastes (déboisement, feux de brousse...), on assiste à une dégradation des milieux écogéographiques.

Les écosystèmes du Saloum riverains à la Gambie connaissent les mêmes situations du fait de la sécheresse et de l'exploitation irrationnelle des ressources, de la mangrove notamment. La détérioration de l'environnement concerne surtout dans cette zone la baisse de la nappe phréatique, la salinisation, l'acidification des terres...etc. Cependant, le Sénégal oriental, espace riverain à la Guinée, présente encore d'importantes potentialités végétales et fauniques essentiellement concentrées dans les massifs forestiers et les parcs nationaux qui trouvent leur prolongement dans le territoire guinéen.

Les principales menaces pesant sur cette partie sont le braconnage, l'amodiation et l'insuffisance des moyens de gestion.

• Cadre institutionnel de gestion transfrontalière

La gestion transfrontalière concerne une diversité de ressources et d'activités s'y rapportant : foresterie, pêche, chasse, agriculture, élevage, navigation. Des programmes ont été mis en place pour prendre en charge un certain nombre de contraintes pesant sur ces espaces et ces ressources partagées. Les plus importants sont : le Projet Biodiversité Sénégal-Mauritanie, l'Organisation pour la mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), le Programme d'Aménagement des bassins versants de la Gambie et du Niger (avec les Projet Niokolo Badiar et AGIR) et le Programme de Gestion intégrée des écosystèmes du Sénégal (PGIES).



Le mode de gouvernance des espaces transfrontaliers reste encore flou et mérite d'être reprecisé. Les ressources partagées sont-elles gérées comme elles devraient l'être ? Les ressources se trouvent-elles dans une situation de mal gouvernance ou tout simplement de « sous administration », et comment se manifeste cette situation ?

L'analyse suivante permet de faire le point et de rendre compte aux Etats et aux différents acteurs oeuvrant pour une gestion conjointe des ressources transfrontalières en terme de succès, échecs, potentialités, opportunités.

Les succès même s'ils sont récents et à l'état de frémissement relèvent du cadre institutionnel, des programmes sous-régionaux, de projets et à leur financement. De façon spécifique, il s'agit :

- de l'aménagement de réserves de biosphère transfrontalière et de l'existence de parcs transfrontaliers (intégration par pistes, couvrant des zones inter-pays) ;
- du programme Man and Biosphère (MAB, dispositif de financement de ses réserves de biosphère transfrontalière) ;
- de la Convention de Ramsar (protection oiseaux migrateurs) ;
- de l'existence de cadres sous-régionaux d'intégration existants : OMVS, CILSS, CEDEAO, NEPAD.

Même si ces résultats sont mitigés ou trop récents, différents actes peuvent être retenus dans plusieurs domaines : en matière d'aires protégées, on peut noter l'intégration effective de parcs transfrontaliers (Niokolo Badiar, Dioudji Diawling), la mise en place de Réserves biosphère transfrontalières (delta du fleuve Sénégal, delta du Saloum) ; des aménagements, pour une meilleure intégration des aires protégées, des rencontres périodiques entre gestionnaires parcs (Sénégal-Guinée), (Sénégal-Mauritanie).

47

Les facteurs d'échec ont trait à la réglementation, l'information sur la connaissance et la maîtrise des stocks ; à l'insuffisance de la surveillance des zones transfrontalières aux stratégies de gestion commune mises en œuvre et au cadre institutionnel inadapté. De façon spécifique, parmi les facteurs d'échec les plus déterminants, l'on pourrait relever entre autres :

- Le manque d'harmonisation de la réglementation des différents États ;
- Le contournement de la réglementation (transhumance, forêts classées), conflits entre agriculteurs et éleveurs ;
- L'insuffisance d'une surveillance et d'un contrôle coordonné ;
- La perméabilité des frontières ;
- L'existence d'un vide juridique pour la gestion de certains produits (palétuviers, mangroves),
- Le manque de maîtrise des stocks ;
- La segmentation de l'écosystème qui se manifeste par la non prise en compte des grands ensembles dans certains programmes nationaux se traduisant par l'insuffisance des stratégies de gestion commune des ressources naturelles ;
- La disparition progressive des modes traditionnels de gestion (confrérie des chasseurs et battues collectives) et l'insuffisante participation des populations locales ;
- Le décalage entre discours et pratiques dans les cadres d'intégration régionale ;
- Le manque de propositions pour la prise en compte d'éléments de gestion transfrontalière.

Quant aux potentialités, elles résident dans un cadre physique qui exige une gestion écosystémique et une historicité qui donnent une forte légitimité à la gestion transfrontalière à travers les continuités des peuples. Dès lors, les choix fragmentés qui ont prévalu jusqu'à nos jours se corrigeront-ils fort probablement par une vision plus englobante à caractère écosystémique pour une gestion transfrontalière plus efficace des ressources, les frontières ne constituant pas des limites écologiques.

Il est apparu que même dans les écosystèmes partagés, l'absence de dispositif d'application de normes sous-régionales a conduit à un déphasage avec des règles de durabilité et a fini par favoriser des réglementations nationales refuges à la déprédation des ressources transversales ainsi que la formulation de stratégies nationales inadaptées à une gestion transfrontalière. Les injonctions résultantes des avancées considérables au plan international depuis la conférence de Rio n'ont pas suffi à ouvrir l'horizon des politiques sectorielles nationales à la perspective des ressources partagées à l'échelle sous-régionale en dépit de la fragilité de l'écosystème ouest-africain.

Les capacités institutionnelles, tant au plan national que régional, devront être renforcées pour résoudre les problèmes prioritaires de gestion transfrontalière. Les initiatives en cours devront aussi être consolidées en particulier l'approche régionale participative favorisée pour une optimisation et une utilisation durable des ressources. Pour cela, les opportunités à saisir résident dans la définition des normes de gestion tenant compte du caractère écosystémique des ressources, la mise en place de mécanismes appropriés de connaissance de niveau de dégradation des ressources, de surveillance et d'alerte et enfin la promotion de cadres d'arbitrage pour les différents usages des ressources.

48

Au plan institutionnel, la mondialisation devrait induire de plus en plus que les entités sous-régionales deviennent des lieux d'exercice de pouvoir ascendant, dopées par une vision volontariste de développement durable au niveau régional et accompagnée de formes d'incitation des pays à y ajuster leurs programmes nationaux. Du côté des acteurs, des fortes attentes sont placées dans la diffusion à grande échelle d'approches, de méthodes d'expérience en matière de gestion des ressources naturelles adaptées aux populations locales et dans la capitalisation de savoirs et pratiques locales durables. Cela passera par la mise en place de cadres de rencontre périodiques entre les acteurs concernés des différents pays pour partager les informations et sensibiliser à grande échelle des zones transfrontalières.



Encadré n° 2 : Focus sur les faiblesses de la gestion transfrontalière dans le secteur des ressources halieutiques

La gestion rationnelle des ressources appelle à développer une réelle organisation régionale de gestion des pêches. L'Union européenne a conclu avec plusieurs pays de la sous-région ouest africaine des accords de pêche. Cette approche ignore la communauté d'intérêts de ces pays en termes de ressources partagées que d'interactions socioéconomiques. Il s'agit de la part de l'Union européenne d'une pratique du principe « diviser pour mieux régner » dans l'intérêt exclusif de ses pêcheurs. Cette thèse est cependant réfutée par certains fonctionnaires de la Commission européenne qui plutôt estiment que l'approche régionale rencontre davantage les intérêts de l'Union européenne. Pour eux, l'approche actuelle est dictée par la réticence des pays en développement qui invoquent souvent leur souveraineté mais également par les faiblesses des organisations régionales qui de ce fait ne constituent pas de véritables interlocuteurs. L'UEMOA ne dispose que d'un seul expert en pêche. La Commission sous régionale des pêches est un organisme consultatif dont les recommandations ne s'imposent pas aux Etats.

Pour autant, le Sénégal et les pays de la sous-région ne doivent pas perdre de vue la nécessité de confier la négociation des accords de pêche à des organisations sous-régionales. De ce point de vue, les efforts de la Commission sous-régionale des pêches⁴⁸ méritent d'être soutenus. En effet, le projet de renforcement des capacités de négociation des accords initié avec l'UICN et d'autres partenaires participe d'une logique tendant à amener les Etats membres de négocier en groupe.

Mais ce sont les négociations en vue de l'institution d'un Accord de partenariat entre l'Union européenne et la CEDEAO qui donnent toute sa pertinence au niveau régional.

Au-delà de la négociation des accords de pêche, la gestion régionale pourrait porter sur la surveillance maritime. Les efforts de la CSR⁴⁹ dans ce domaine méritent également d'être soutenus. En effet, grâce à des financements qu'elle a pu négocier auprès de certains bailleurs de fonds, elle a pu organiser des opérations conjointes et combinées de contrôle et de surveillance des pêches. Les résultats de ces opérations ont été encourageants. De nombreux arraisonnements ont été opérés dans ce cadre. Il a été également établi que les navires en infraction de la flotte déclarée étaient de l'ordre de 10 à 15 %. Il est heureux qu'après le Luxembourg qui a financé deux projets entre 1997 et 2004, l'Union européenne ait accepté de financer pour quatre (4) ans, le nouveau projet de la CSR⁴⁹. Avec l'appui des Etats membres et de la Communauté des bailleurs de fonds, l'objectif de la CSR doit tendre vers la surveillance permanente des pêches. Ceci permettra de suppléer l'absence de moyens de contrôle et de surveillance des zones de pêche des pays membres. Au total, la gestion transfrontalière des ressources souffre des faiblesses institutionnelles des organisations régionales ainsi que de l'égoïsme de certains Etats.

Cette situation a permis aux pays développés de jouer sur les différences de législation entre les pays et exploiter les ressources halieutiques à leur propre compte.

⁴⁸ Ci-après CSR

⁴⁹ Il s'agit du projet « suivi, contrôle et surveillance » de la CSR

Aux contraintes externes, il convient d'ajouter les contraintes d'ordre interne liées à la gouvernance environnementale au Sénégal.

II. 3.2. Les contraintes internes de la gouvernance environnementale

Ces faiblesses qui sont intrinsèquement liées à la politique environnementale se présentent sous deux aspects :

- les faiblesses d'ordre juridique ;
- les faiblesses d'ordre institutionnel.

a) Les faiblesses liées au cadre juridique

Les faiblesses du cadre juridique de la gouvernance environnementale tiennent d'une part, aux lacunes intrinsèques de la réglementation environnementale, d'autre part, au décalage entre les règles et les pratiques.

Les lacunes de la réglementation environnementale

Les lacunes de la réglementation environnementale se situent à trois niveaux : l'empilement des codes et de divers textes juridiques, l'absence de clauses environnementales dans le code des marchés publics ainsi que l'absence d'un cadre juridique d'ancrage des conventions locales. Cela se traduit par un manque de synergie et de cadre de concertation efficiente entre les différentes institutions impliquées dans la gestion de l'environnement.

De l'empilement des codes ou une réglementation environnementale désarticulée

Le cadre juridique de la protection et de la gestion de l'environnement au Sénégal est très large et concerne non seulement des textes traitant spécifiquement de l'environnement, mais aussi des textes épars qu'il importe d'interpréter dans le sens de l'appréciation du corpus juridique applicable à la gestion des ressources naturelles.

Le droit de l'environnement peut être défini comme étant "l'ensemble des règles et institutions juridiques destinées à maintenir ou rétablir les équilibres écologiques nécessaires au développement". Sur la base d'une telle définition, il est possible de faire la revue des sources du droit de l'environnement au Sénégal et des dispositions environnementales consacrées avant d'examiner les institutions chargées de sa mise en œuvre.

Certains textes peuvent être directement ou indirectement liés à l'environnement et aux ressources naturelles.

Les secteurs couverts par le droit de l'environnement sont nombreux et variés. On peut les classer en actes visant une politique de défense du milieu de vie et actes concernant l'utilisation rationnelle de l'espace. Dans le cadre de ce travail, il sera surtout question, de ceux relatifs à la protection et la gestion de l'environnement. Ils concernent ainsi le sol, l'eau, l'hy-



giène, la faune, la flore et l'environnement.

Une approche sectorielle de la gestion de l'environnement débouche souvent sur des lois contradictoires. L'empilement des codes sans une recherche quelconque d'harmonie a conduit naturellement à une certaine incohérence dans la gestion des ressources. Les forêts du domaine national permettent de l'illustrer. Alors que le code forestier reconnaît aux populations un droit de propriété sur les forêts qu'elles ont plantées, la loi sur le domaine national exclut toute appropriation des terres du domaine national.

Dans la pratique, cette incohérence débouche sur une mauvaise gestion des ressources naturelles, les acteurs exploitant ces lacunes pour accéder aux ressources sans que cela ne puisse être assimilé à des pratiques illégales.

Le code des marchés publics : des réformes qui ignorent l'environnement

En l'espace de quatre années, le code des marchés publics a connu deux réformes majeures. La première portée par le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 avait pour objet de renforcer la transparence, d'accroître l'efficacité des procédures et de promouvoir des économies budgétaires. Cette réforme avait, par ailleurs, introduit des dispositions spécifiques destinées à lutter contre les dérives telles les pratiques anticoncurrentielles et certains délits de favoritisme. La persistance des pratiques de corruption ou simplement déviantes, associée à la nécessité d'adapter le code des marchés à la loi type de la Convention des Nations Unies pour le droit du commerce international (CNUDCI) et à la réglementation des marchés publics dans le cadre de l'UEMOA⁵⁰, a conduit à la deuxième réforme du code des marchés publics.

51

Cette dernière réforme introduit des innovations essentielles à la fois du point de vue institutionnel que juridique qui ne seront pas discutées ici. Il suffira de préciser que le processus participatif qui a présidé à l'élaboration de cette réforme autorise un certain optimisme. A l'entrée en vigueur de cette réforme, le Sénégal se conformera aux meilleures pratiques qui existent à l'échelle internationale en matière de passation des marchés publics selon l'avis de beaucoup d'experts. Il reste que le code des marchés publics continuera de traîner une lacune majeure, celle d'ignorer le rôle qu'il peut jouer dans la promotion du développement durable au Sénégal.

Le code des marchés publics ne comporte, en effet, aucune exigence environnementale. La réforme en vue du code non plus ne l'envisage. Il s'agit là d'une lacune grave du code quand on sait que toutes les législations évoluées aujourd'hui imposent des clauses environnementales dans la passation et l'exécution des marchés publics. L'importance des financements qui transitent par les marchés publics fait que ces derniers constituent un cadre idéal pour le renforcement de la protection de l'environnement et la gestion rationnelle des ressources naturelles. L'intégration des considérations environnementales dans les marchés publics peut intervenir au moment de la définition de l'objet du marché, à l'étape de la sélection des candidats ou encore au moment de l'attribution du marché⁵¹.

En ce qui concerne l'objet du marché, le code pourrait, dans le strict respect des principes de non discrimination et de libre circulation des biens et services, autoriser l'autorité contractante à choisir un produit ou un service "vert". Tel serait le cas lorsque l'autorité peut prescrire

⁵⁰ Voir les directives n° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et n° 04/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

⁵¹ Voir THIEL (P), « Les clauses environnementales dans les marchés publics », Aménagement et Environnement, 2003, n°2, pp 63-69

une méthode particulière de nettoyage d'un bâtiment qui ne fait appel qu'à des produits respectant l'environnement. Dans le cas des marchés des travaux, l'autorité contractante pourrait commanditer, par exemple, la construction d'un bâtiment à faible consommation énergétique qui utilise l'énergie renouvelable ou des matériaux spécifiques d'isolation.

La sélection des candidats pourrait être également le lieu de la prise en compte des considérations environnementales soit comme motif d'exclusion soit alors comme critère favorable. Ainsi, les candidats pourraient être choisis pour leur aptitude à répondre à des exigences environnementales. La condamnation pour délit environnemental pourrait encore être invoquée pour évincer légalement un candidat d'un marché. La prise en compte des considérations environnementales peut également être déterminante au moment de l'attribution du marché. Celle-ci se fait en général selon les directives en fonction du prix le plus bas ou encore selon l'offre économique la plus avantageuse. Les considérations environnementales peuvent aider à déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse si elles offrent un avantage économique au produit ou au service faisant l'objet du marché. L'autorité contractante pourrait tenir compte des coûts engendrés par un produit durant son cycle de vie dès l'instant que ces coûts⁵² sont supportés par elle.

Cadre juridique et institutionnel d'ancrage des conventions locales

52

Le contexte de la GRN est aujourd'hui marqué dans nombre de pays de la sous-région par la multiplication des conventions locales pour promouvoir des mécanismes pouvant permettre un accès durable et maîtrisé aux ressources naturelles. En fait, les populations rurales avaient pour habitude de négocier des ententes ou accords informels/oraux entre elles pour faciliter l'accès et l'utilisation des ressources naturelles.

Une convention locale de gestion des ressources naturelles peut être définie comme étant « tout accord, écrit ou non, entre deux ou plusieurs acteurs locaux notamment les groupes sociaux (groupes socioprofessionnels, associations ou communautés villageoises ou fractions), les administrations locales (représentants de l'Etat et/ou collectivités locales), les services techniques et les ONG, définissant les règles d'accès et d'utilisation de ces ressources, en vue de leur conservation ou de leur exploitation rationnelle et durable ».

En effet, des mécanismes régulateurs ont longtemps évité les conflits liés à la gestion des ressources. Toutefois, avec la fragilisation des systèmes de gestion dits traditionnels ce sont, plusieurs règles traditionnelles et modernes en matière de GRN qui cohabitent dans un environnement conflictuel, ce qui laisse des vides juridiques favorisant l'émergence de mécanismes locaux de gestion (Guèye, 2003).

A partir du milieu des années 90, l'avènement des politiques de décentralisation dans les pays de la sous-région a véritablement consacré l'approche des conventions locales dans la GRN en lui conférant tantôt une base légale⁵³. Le fondement constitutionnel des conventions locales réside dans le principe de libre administration prévu à l'article 102 de la Constitution à travers la possibilité pour les collectivités à conclure des conventions locales. Les conventions locales peuvent également trouver leur fondement dans le cadre législatif et réglementaire de la gestion de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles. Plusieurs dispositions peuvent être citées à cet égard :

⁵² Il peut s'agir de coûts liés à l'utilisation du produit ou encore de coûts liés à sa récupération

⁵³ Voir DIALLO (I), « Les aspects juridiques de la Convention locale dans le cadre de la décentralisation au Sénégal », Présentation dans le cadre de l'atelier national de Kaolack sur les conventions locales organisé par le PAGERNA, l'IIED et L'UICN, 17-18 juin 2003, 14p, spécialement les pages 7- 11.



L'article 4 du code de l'environnement, qui stipule que tout projet de développement doit tenir compte de la coopération entre l'Etat, les collectivités locales, les associations, les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et les citoyens, pose les jalons des conventions locales. Selon les mêmes termes, l'article 3 alinéa 3 du code des collectivités locales préconise un partenariat dans la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel ainsi que dans la gestion des mouvements associatifs et des groupements communautaires.

La légalité de conventions dont les collectivités ne sont pas parties prenantes pose problème, les populations n'ayant aucune capacité juridique pour conclure des conventions. A l'heure actuelle, le débat sur la reconnaissance juridique des conventions locales tend à être dépassé, il se pose surtout en terme de d'ancrage institutionnel notamment par leur mise en cohérence avec les politiques environnementales définies au plan national. Bon nombre d'acteurs investis dans ces conventions locales craignent que leur intégration dans le schéma institutionnel et la nécessité d'harmonisation des techniques d'élaboration, de l'échelle (village, communauté rurale, commune, région) risque de dénaturer l'esprit à la base de ces initiatives, voire de neutraliser les dynamiques locales en terme de gestion participative des ressources naturelles. En sus de cela, si les conventions locales permettent un certain contrôle notamment en terme de gouvernance, ils donnent une certaine marge de manœuvre (Olivier de Sardan, 1996) : « il ne s'agit pas de négocier à l'intérieur des règles, mais de négocier les règles elles-mêmes » ; d'où le risque de concurrence dans l'accès et le contrôle des ressources entre les services de l'Etat et la société civile.

53

A cela, il faut rajouter que ces conventions privilégient l'échelle villageoise au détriment de l'échelle de la communauté rurale, ce qui entraîne une certaine fragilisation du processus de décentralisation et l'émergence de conflits d'intérêt entre élus locaux et autorités coutumières. Dans le contenu également, il apparaît nettement que les dispositions répressives constituent l'essentiel de ces conventions qui finalement ne viennent qu'en appoint aux des services de l'Etat chargés du contrôle (Eaux et forêts), (Boutinot et Diouf 2006).

Une gestion participative lacunaire des ressources naturelles et de l'environnement

La participation est l'un des indicateurs les plus importants de la bonne gouvernance. En effet, il n'y a point de bonne gouvernance pour une politique déterminée sans une implication effective de l'ensemble des acteurs concernés. Au Sénégal, les professionnels du secteur de la pêche ont pendant longtemps été exclus de la négociation des accords de pêche. Tout au plus, ont-ils récemment été admis comme observateurs sans toutefois pouvoir influencer sur le contenu des négociations. Le collectif national des pêcheurs artisanaux du Sénégal avait participé aux négociations de l'Accord de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne en 1992, en 1994 ainsi qu'en 1996⁵⁴. Mais faute de moyens, cette organisation n'a pas pu participer au renouvellement du Protocole en 2001. Une mauvaise préparation à ces négociations qui se manifeste par le manque d'informations sur l'état réel des stocks jointe à une représentativité contestée des négociateurs artisanaux faisait que cette participation était plutôt symbolique.

⁵⁴ Voir FALL (M.), « L'expérience du collectif national des pêcheurs artisanaux du Sénégal », in K. Lankester, P. S. Diouf, K. Sané, (eds), 2002, Fisheries access in West Africa, Proceedings of two workshops held in Senegal and Mauritania, 2001, 215p, p. 83

Il s'ensuit que les retombées positives de l'Accord de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne pour les pêcheurs artisanaux ont été très limitées, voire négligeables⁵⁵.

L'absence de transparence dans la gestion des ressources naturelles

La bonne gouvernance ne se conçoit pas sans une transparence absolue. La gestion des ressources naturelles souffre de ce point de vue d'un réel déficit. C'est ainsi dans le secteur des ressources halieutiques, de nombreux accords secrets auraient été signés avec des pays asiatiques dont la teneur et les contours restent à ce jour inconnus. Les résultats de l'audit du pavillon qui a été commandé ont été portés à la connaissance des autorités mais la publication de ces résultats est toujours attendue.

Par ailleurs, les rapports d'évaluation des actions ciblées définis dans le dernier Protocole entre le Sénégal et la Communauté dans le secteur de la pêche n'ont jamais été fournis par l'Etat. Cette situation en définitive accrédite la thèse du détournement d'objectifs de la contrepartie financière.

Décalages entre les règles et les pratiques

54 La ratification par le Sénégal des conventions internationales dans le domaine de l'environnement doit être appréciée à sa juste valeur. L'intégration des différentes prescriptions de ces conventions dans le code de l'environnement dénote l'existence d'une certaine volonté de concrétiser ces conventions. Dans la pratique, la portée de la réception du droit international de l'environnement en droit interne est d'un impact très limité en raison de l'inapplication de la réglementation environnementale.

Devant le constat de l'épuisement généralisé des ressources naturelles, la Communauté internationale s'est mobilisée pour appeler à une gestion durable de ces ressources. C'est dans ce contexte que plusieurs conventions internationales à portée obligatoire ou non seront adoptées. On peut, entre autres, citer la Convention sur le droit de la mer de 1982, l'Accord sur les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrants ainsi que le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable. Le Code de conduite de la FAO énonce des principes détaillés pour une gestion responsable des ressources aquatiques vivantes. En son article 6, le code engage ainsi les Etats signataires à « appliquer largement l'approche de précaution à la conservation, la gestion et l'exploitation des ressources aquatiques vivantes afin de protéger et de préserver l'environnement aquatique ». Le Code ajoute que « l'insuffisance d'informations scientifiques appropriées ne devrait pas être une raison de remettre à plus tard ou de s'abstenir de prendre des mesures pour conserver les espèces ».

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, ratifiée par le Sénégal le 25 juillet 1995, est entrée en vigueur le 16 novembre 1994. Aux termes de l'article 61 relatif à la conservation des ressources biologiques « L'Etat côtier, compte tenu des données scientifiques les plus fiables dont il dispose, prend des mesures appropriées de conservation et

⁵⁵ Dans le cadre du Protocole conclu en 1994 seul 1% de la compensation financière a été affecté à la pêche artisanale selon Mbaye FALL du CNPS, *ibid*, p.83



de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation⁵⁶ .

L'Accord sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs a été conclu en 1995 et ratifié par le Sénégal le 30 janvier 1997. Dans la même veine que les accords précités, il instruit les Etats Parties d'inscrire l'exploitation des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs dans une approche de précaution non seulement pour protéger les espèces biologiques marines mais également pour préserver le milieu marin. L'article 6 de l'Accord précise que « Le manque de données scientifiques adéquates ne saurait être invoqué pour ne pas prendre de mesures de conservation et de gestion ou pour en différer l'adoption ».

Dans la pratique, les dispositions de ces différentes conventions n'ont jamais été respectées. L'Accord de pêche conclu avec la Communauté européenne méconnaît la gestion prudentielle prônée par ces différentes conventions. Ainsi, cet accord a autorisé l'exploitation par les navires européens d'espèces pour lesquelles la pêche artisanale nationale était en surcapacité, voire l'exploitation d'espèces dont les stocks étaient presque épuisés. Il s'agit là d'une violation certaine de l'article 62 de la Convention des Nations Unies sur le droit qui dispose que « L'Etat côtier détermine sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive. Si cette capacité d'exploitation est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures, il autorise d'autres Etats, par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions et aux lois et règlements visés au paragraphe 4, à exploiter le reliquat du volume admissible; ce faisant, il tient particulièrement compte des articles 69 et 70, notamment à l'égard des Etats en développement visés par ceux-ci. ». Au regard de l'état actuel des stocks, les prises autorisées par l'Accord de pêche ne s'appliquent nullement au reliquat du volume admissible.

55

Aux termes de l'Accord de pêche entre le Sénégal et la Communauté européenne, les possibilités de pêche octroyées à celle-ci sont définies en tonnes de jauge brute. Cette méthode contrarie le principe de précaution ou la gestion prudentielle des ressources pour au moins deux raisons. Cette méthode fondée sur une simple estimation ne permet pas de déterminer avec exactitude les prises réelles. Elle favorise, par ailleurs, le rejet de prises accessoires. En dépit des inconvénients de cette méthode et de la violation apparente des accords précités, le Sénégal a proposé sa reconduction lors des négociations pour le renouvellement de l'Accord de pêche entre le Sénégal et la Communauté européenne.

Le décalage entre les pratiques et les règles se vérifie également au niveau interne. L'inapplication de la réglementation relative à la pêche justifie que des techniques de pêche ainsi que des engins de pêche interdits continuent d'être utilisés. S'agissant des techniques de pêche, on peut citer en particulier la pêche à l'explosif et au poison⁵⁷, l'usage de filets mono filaments ou multimonofilaments. Quant aux engins de pêche industrielle peuvent être cités, le chalut à bœuf, les filets maillants droits à langoustes ou à poissons ou encore les filets maillants dérivants à thons⁵⁸.

L'inapplication de la réglementation environnementale s'explique différemment. Il est souvent invoqué le manque de compréhension des textes par les acteurs, voire la non association de ces acteurs à l'élaboration de cette réglementation. L'approche directive lors de l'éla-

⁵⁶ Article 60 al. 2 de la Convention

⁵⁷ Article 34 du décret portant application du code de la pêche

⁵⁸ Article 35 dudit décret

laboration de la réglementation a été également citée parmi les causes de la non application de cette réglementation. C'est ainsi que pour les acteurs de la pêche l'échec de l'application de la réglementation de la pêche serait plutôt lié à l'absence de concertation lors de son élaboration. D'autres raisons de l'inapplication de la réglementation environnementale tiennent plutôt à l'insuffisance des moyens humains, financiers et logistiques. Le manque de moyens financiers justifierait l'absence de mise en œuvre des programmes nationaux d'application des conventions internationales. L'inapplication de cette réglementation résulte ainsi et surtout de l'inefficacité des systèmes de contrôle et de surveillance. Dans certains cas, c'est l'absence de sanctions dissuasives mais surtout l'inexistence de procédures d'urgence pour prononcer des sanctions immédiates qui expliquent la non application de la réglementation. L'on doit souligner le fait que, dans certains cas, c'est l'institutionnel qui s'ajuste aux règles coutumières au détriment de la réglementation en vigueur. Il en est ainsi par exemple en matière de gestion foncière, où sous prétexte de maintien de la paix sociale, certains agents de l'Administration des domaines ont cautionné l'accès aux ressources foncières sur le fondement des règles coutumières de certaines communautés locales.

b) Faiblesses d'ordre institutionnel

Une concertation insuffisante

56 La gestion de l'environnement au Sénégal relève du ministère de l'environnement et de la protection de la nature depuis le transfert des compétences avec la loi sur la décentralisation. Cependant, le caractère transversal de l'environnement fait que plusieurs ministères y interviennent d'où la nécessité d'une concertation et d'une coordination au sein des ministères entre les différentes directions en charge de l'environnement et des ressources naturelles. Dans la pratique, le problème est loin d'avoir été résolu. On constate ainsi le chevauchement des missions de différentes institutions. C'est le cas de la Direction de la Protection des végétaux, de la Direction des semences, de l'Institut d'hygiène et de qualité alimentaire et de la Direction Vétérinaire qui sont toutes compétentes en matière de biosécurité mais entre lesquels il n'existe aucun cadre de concertation ou coordination. Dans les cas où ces structures de concertation existent, elles se sont vite retrouvées dans une profonde léthargie faute de moyens ou d'orientations claires.



Encadré n° 3 : Les cadres de concertation et de coordination de l'action environnementale

C'est la sphère par excellence du développement des synergies entre les différents acteurs. La fonctionnalité du cadre institutionnel dépend du nombre de structures, le MEPN étant un ministère sectoriel parmi les autres ministères sectoriels, ils permettent de gérer la dimension inter-institutionnelle des questions environnementales.

La Commission Nationale de l'Environnement pour le Développement Durable (CNDD), émanation de l'Agenda 21, a été créée en mai 1995, après la Conférence de Rio pour élaborer au niveau national des plans d'actions pour le développement durable.

Le Forum National sur l'Environnement en tant que cadre de concertation pour les niveaux locaux, il organise chaque année au niveau des régions des rassemblements pour débattre, dans le cadre le plus large possible de partenaires, des questions de l'environnement. Le Conseil Supérieur de la Chasse d'une part et le Comité de l'Exploitation Forestière d'autre part, tous placés sous la responsabilité de la DEFCCS, regroupent annuellement les partenaires de chaque secteur (ministères, ONG, associations des exploitants et autres institutions intéressées...) pour évaluer et donner des orientations sur le secteur.

Ces mêmes insuffisances peuvent s'observer au niveau local dans la mesure où les collectivités locales ne peuvent pas prendre en charge certains niveaux d'investissement trop importants. Et cela découle du fait que l'approche intercommunale n'est pas très explicite dans les textes de la décentralisation.

57

Décentralisation et gestion des ressources naturelles et environnement : Un transfert de compétences hésitant

A la lecture des textes de la décentralisation, la stratégie de l'Etat consiste à responsabiliser les collectivités locales dans l'élaboration et le suivi des programmes afin qu'elles puissent bénéficier des retombées socio-économiques des actions en matière de gestion des ressources naturelles.

Cependant, la plupart des réformes actuelles en vue d'une «décentralisation» sont caractérisées par des insuffisances de transferts de pouvoirs aux institutions locales d'ordre institutionnel, juridique, financier et humain qui demeurent sous l'emprise ou la tutelle de l'Etat. Cela se traduit par l'inhibition du rôle des collectivités locales en tant que pièces maîtresses du dispositif de développement local, qui n'est pas tout à fait clairement circonscrit en matière de prise en charge du volet gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Au plan institutionnel

En dépit d'un cadre institutionnel de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement bien articulé, composé de structures centrales et décentralisées, « le principe d'égalité » entre la région, la commune et la communauté rurale semble poser des limites au transfert effectif. En effet, de façon générale, une répartition identique des compétences est opérée quel que soit le type de collectivité locale au détriment d'une mise en œuvre

cohérente, sans prise en compte réelle des conflits de compétences ou d'intérêts éventuels et mécanismes de résolution et arbitrage (Traoré, S, 2006⁵⁹)

A côté de cette généralisation, des lacunes spécifiques à un type de collectivité sont à noter. Il s'agit par exemple de la communauté rurale qui n'a pas compétence à gérer la pollution et la nuisance et qui doivent en référer au niveau régional ou central. A cela, il faut rajouter que de nombreuses entorses sont faites à l'autonomisation des collectivités locales à travers les prérogatives importantes des services centraux, souvent en porte à faux avec les principes de la décentralisation. Le fait que ce soit le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature qui concentre toutes les initiatives et les ressources issues de la coopération entre collectivités locales, demeure un exemple édifiant.

A l'heure actuelle, en dépit de l'ancienneté du processus de décentralisation, l'attitude technocratique et paternaliste à l'égard des collectivités locales n'ayant aucune compétence sert de prétexte pour limiter le transfert du contrôle des ressources.

D'ailleurs, de nombreuses dispositions réglementaires attestent du niveau d'emprise du central sur le local à savoir :

- Les plans locaux de développement, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles, élaborés par les collectivités locales, doivent être approuvés par le représentant de l'Etat ;
- En matière d'amodiation des zones de chasse, la communauté rurale est simplement informée par le Conseil régional des demandes concernant les zones de chasse situées en partie ou intégralement sur son territoire ;
- Les plans de gestion sont rédigés par les services techniques et les populations "participent" de façon très ponctuelle.

58

Dans les ressources forestières, le regroupement des populations dans des comités de gestion ne semble pas de nature à inverser les tendances en terme d'instrumentalisation de la participation. Force est de constater que ces regroupements sont à l'initiative des services déconcentrés et ne sont pas exempts de dysfonctionnements au plan statutaire, juridique et financier. Ils représentent plutôt les autorités coutumières qu'elles ne favorisent l'émergence d'une démocratie représentative et n'ont pas de mandat clair avec les autorités locales. Ce qui induit une multiplication, voire une superposition des représentants, des lieux et procédures de décision (Boutinot, Diouf, 2006).

Au plan juridique

Les textes régissant les ressources naturelles sont assez complets car ils couvrent la majorité des domaines les plus importants à savoir le foncier, le forestier, les eaux, la faune, la flore et les aires protégées. C'est dans leur conformité avec les lois de la décentralisation qu'un certain nombre de problèmes apparaissent : les textes d'avant 1996 n'ont pas été réformés dans le sens d'un esprit de gestion partagée avec des acteurs et des savoir-faire locaux, mais surtout ceux qui sont après 1996 n'ont aucune obligation de conformité (Traoré, S, 2006).

Par exemple, quand il est dit que l'hydraulique n'est pas transférée alors que cela fait partie intégrante des ressources naturelles au même titre que les forêts, la faune ...etc et que

⁵⁹ Evaluation de la Décentralisation en GRNE, UICN, 2006



l'article 195 de la loi 96-06 donne compétence à la communauté rurale pour l'accès et la gestion des points d'eaux de toute nature.

De plus le dispositif réglementaire comporte également des conventions internationales qui le complexifient, qui sont très peu connues des acteurs locaux et ne disposent pas de structures de gestion au niveau local.

Une lacune non moins importante est la non prise en compte des espaces spécifiques à chaque type de collectivité afin de leur conférer telle ou telle compétence. Il est évident qu'une région ne peut pas créer d'aire protégée en dehors de l'espace d'une communauté rurale à qui on a affecté les mêmes compétences. De même, pour les compétences de gestion de bois ou forêts des communes manquent de pertinence quant on connaît la taille réduite de ces périmètres et l'absence de disposition concernant une gestion transfrontalière entre collectivités.

En définitive, les textes aussi bien de la décentralisation que ceux spécifiques à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, au lieu d'un réel transfert, ne semblent favoriser qu'un contrôle très poussé qui a pour effet soit le désintéressement des collectivités pour ce secteur ou une domestication progressive des textes à travers des logiques systématiques de contournement. (Traoré, S, 2006).

Au plan humain et financier

59

A ce niveau, un préjugé défavorable mérite d'être stigmatisé: le principe scientifique qui confère exclusivement l'élaboration des politiques et la gestion des ressources aux services de l'Etat en limitant ou en excluant tout simplement le rôle des acteurs locaux (J.Ribot, 2000). Ce principe d'exclusion basée sur «l'incompétence supposée des populations » remonte à un passé colonial, ce n'est qu'à partir de 1980, que dans le domaine de la foresterie, il est question de gestion participative et communautaire.

Les limites de la participation telle qu'elle est "prescrite" sont assez visibles en ce qu'elles présupposent des populations comme des entités homogènes sans conflits d'intérêt, ne prenant en compte l'enchâssement des pouvoirs, la multicentricité et la complexité des arènes locales (Blundo, 1998). D'où une superposition de plusieurs types de légitimité (chefs coutumiers et élus locaux) qui participe à complexifier le jeu des acteurs et à cristalliser les rapports de force dans la gouvernance locale des ressources naturelles et de l'environnement.

Ce « déficit » humain est aussi observable au plan financier par la modicité des budgets consacrés aux ressources naturelles et de l'environnement et le rôle omnipotent du « Trésor » sur la chaîne fiscale. Il faut aussi rajouter les insuffisances de recettes budgétaires essentiellement basées sur une taxe rurale difficilement mobilisée au détriment de secteurs plus productifs (valeurs foncières) et la complexité des procédures de recouvrement qui renforcent davantage le caractère précaire du mode de financement des collectivités locales.

- Seuls 70% des recettes contentieuses sont remises aux collectivités, le reste étant inscrit dans le budget général de l'Etat.

- L'utilisation de la quote-part du Fonds de dotation à la décentralisation pour le paiement de l'appui des services déconcentrés de l'Etat dont le mode d'utilisation est totalement méconnu des élus locaux.

- Le budget voté par le Conseil est approuvé par un représentant de l'Etat selon une nomenclature fixée par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances (art. 246 du code des collectivités locales) (Traoré, S, 2006).

L'analyse de ces différents niveaux de contraintes atteste d'un transfert de compétence assez mitigé, contraire aux principes et à l'esprit de la loi de 1996, dans laquelle la gestion de ressources naturelles et environnement ne fait pas exception. En effet, toutes les décisions y afférentes sont soumises à l'approbation préalable du Représentant de l'Etat qui a une grande marge de manœuvre en terme d'accord ou d'annulation.

Une autre contrainte à la gouvernance des ressources halieutiques et de l'environnement tient à l'absence d'une recherche scientifique dynamique.

Les faiblesses de la recherche scientifique dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles

La gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles est inconcevable sans une recherche scientifique dynamique. En effet, sans cette recherche aucune évaluation exacte de l'état de dégradation de l'environnement ni la détermination de l'état des ressources naturelles ne pourraient être faites. Ce qui rend ainsi hasardeuse la définition des politiques dans ces secteurs. La recherche scientifique dans ces secteurs souffre d'un certain nombre de problèmes au Sénégal, dont deux apparaissent comme les plus importants : il s'agit du financement et de l'orientation de la recherche.

60

Le problème du financement n'est pas spécifique à la recherche scientifique. Elle touche l'ensemble du secteur de la pêche⁶⁰. Dans le secteur de la recherche, le problème du financement revêt un double aspect : la forte dépendance du soutien extérieur qui fait qu'un institut aussi fondamental que le CRODT dépende de la contrepartie financière de l'Accord de pêche conclu avec la Communauté européenne. Cette situation permet de douter de la fiabilité des avis scientifiques donnés par le CRODT. En d'autres termes, peut-on objectivement s'attendre à ce que le CRODT puisse donner des avis qui risqueraient de remettre en cause un accord dont son fonctionnement est tributaire ?

A l'absence d'un financement autonome, s'ajoute le peu de motivation des chercheurs qui de plus en plus sont débauchés par les Organisations non gouvernementales, voire internationales.

La recherche scientifique étatique souffre ainsi d'un déficit de ressources humaines. Au-delà du financement, la recherche scientifique souffre d'un problème d'orientation. En effet, le travail du CRODT qui se limite à l'évaluation des ressources et à l'étude des comptes d'exploitation des unités de pêche est en deçà des attentes des acteurs de la pêche.

⁶⁰ NGUEYE (Nd.), « Expérience du Sénégal dans les Accords de pêche avec l'Union européenne et l'impact sur les populations », op.cit. p.2



III. ANALYSE SECTORIELLE DE LA GOUVERNANCE ET DE LA CORRUPTION

Suite à l'analyse du cadre de gouvernance global des ressources naturelles, il s'agira dans cette partie de procéder à une analyse sectorielle de la gouvernance et de la corruption dans les secteurs spécifiques des ressources ligneuses et cynégétiques, halieutiques, foncières et minières.

III. 1. Gouvernance et corruption dans la gestion des ressources forestières au Sénégal

Les ressources forestières jouent un rôle important dans la vie socio-économique des populations. Elles offrent aux populations à l'intérieur ou à l'extérieur des zones forestières divers produits pour la satisfaction des besoins alimentaires, pharmaceutiques, énergétiques, culturels et assurent la réoxygénation de l'atmosphère, alors que pour les Etats, les ressources forestières constituent des sources de rentrées financières.

A l'heure actuelle, les ressources forestières ligneuses et non ligneuses connaissent une certaine régression consécutive, d'une part, à une exploitation abusive, et d'autre part, aux modifications du climat au niveau mondial. Ainsi, selon la FAO, le bilan des superficies forestières a connu un recul particulièrement dans les pays en développement où entre 1990 et 1995 une perte de 65,1 millions d'ha a été notée contrairement dans les pays développés où une augmentation de 8,8 d'ha est constatée.

61

Au-delà de ces facteurs qui influent sur la dégradation des ressources naturelles, se profilent également la mauvaise gestion et les pratiques corruptives pour accéder à ces ressources. Les pays africains en partie ceux au sud du Sahara ont hérité de la colonisation, la gestion centralisée des ressources naturelles, en particulier forestières. Ainsi, différentes logiques de gestion se sont opposées mettant souvent en conflits les administrants et les administrés (Bigombé, 1996). Dans les années 90, avec l'avènement des démocraties et l'amorce faite par le sommet de Rio sur l'Environnement et le Développement, de nouvelles formes de gestion qui impliquent les populations émergent. Toutefois, dans la réalité, certains Etats continuent à exercer leur pouvoir dans la gestion des ressources, mais aussi à mettre en place différentes arènes de prise de décision qui demeurent favorables à diverses pratiques corruptives.

Le Sénégal, pays en développement au sud du Sahara, n'échappe pas à ce constat. La gestion des ressources naturelles est une compétence transférée aux collectivités locales. Dans la réalité, dans le secteur forestier, l'effectivité de cette prérogative des collectivités locales tarde à se concrétiser. Ainsi, le maintien de l'Etat gestionnaire des ressources par ces services techniques et la volonté des collectivités à gérer leurs ressources créent des dysfonctionnements et ont mis en place plusieurs centres de prises de décisions et développent la corruption.

Ainsi, cette étude sur la gouvernance et la corruption dans la gestion des ressources forestières se présente comme suit :

- Une présentation des caractéristiques de l'état des ressources naturelles forestières au Sénégal, leur situation actuelle, leur tendance et leur explication notamment en terme de dégradation ;
- Une présentation du cadre de gouvernance des ressources naturelles ;
- Une analyse des pratiques corruptrices et les formes assimilées.

L'économie du Sénégal repose essentiellement sur deux secteurs à savoir :

- Le secteur traditionnel basé sur la production agricole (agriculture, élevage, foresterie, pêche) dont une grande partie, notamment la culture de l'arachide, du coton et des cultures maraîchères destinées à l'exportation ;
 - Le secteur moderne ou industriel concentré à Dakar sur la façade occidentale comprenant la pêche maritime, l'exploitation des phosphates dans la région de Thiès et le tourisme.
- La part du Produit Intérieur Brut (PIB) montre la prédominance du secteur tertiaire (56 %), suivi par le secteur primaire (23 %) et le secteur secondaire (21 %). Au cours de la période 1991-1999, le PNB a stagné de 1990 à 1993, a augmenté de 2,0 % en 1994, et de 5 % par an entre 1995 et 1999, contre 3,5 % pour la décennie 1981-1990, et 2,5 % pour les deux décennies précédentes. La place du secteur primaire dans l'économie (18 % pour l'agriculture et l'élevage, 4 % pour la pêche, et 1 % pour la foresterie) reste faible par rapport à la population rurale estimée à 60 % de la population totale. Au regard des activités gravitant autour du secteur forestier, il est évident que ce secteur est largement sous-estimé. En effet, dans les pays qui ne disposent pas de bois d'œuvre, le bois énergie et les produits forestiers non ligneux constituent des ressources importantes aussi bien pour les populations que pour les économies de ces pays.

62

Une étude de l'Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN) a montré qu'en 2000, les seuls produits forestiers non ligneux hors bois énergie représentaient près de 14 % de l'économie forestière du Sénégal (Dabiré, 2003). C'est dire que la part dans la contribution du secteur forestier au PIB du Sénégal doit être revisité. Cette sous-estimation s'explique par le fait que les statistiques officielles ne prennent en compte que le tiers environ de la production réelle du secteur forestier, car les deux tiers restants échappent encore au contrôle ou font l'objet de fraude. On estime que l'exploitation forestière directe représente un chiffre d'affaires de 20 milliards de francs CFA par année et fournit 20000 emplois (FAO, 2000).

III.1.1. Etat des ressources forestières et cynégétiques du Sénégal

a) Les ressources forestières

La rareté des inventaires rend difficile la connaissance de l'état exact ou l'estimation fiable des formations forestières du Sénégal. La superficie des formations ligneuses estimée est passée de 12,7 millions d'ha en 1981 (Plan Directeur de Développement Forestier, 1981) à 11,5 millions d'ha en 1991 (Jorez, 1991 ; PAFS, 1993), contre 11,9 millions d'ha en 1990 (Guèye, 2000) soit une régression de 800 000 ha. On estime environ à 65 % la superficie de l'espace forestier du pays. L'ensemble "forêts denses/claires et savanes boisées/arborescentes" couvre 38 %, le reste étant classé dans la catégorie des "autres terres boisées", avec un faible potentiel ligneux par ha. Le volume de bois sur pied atteignait 331,3 millions de m³ dont 50 % sont situés dans la région de Tambacounda et 40 % dans celles de Kolda et de Ziguinchor (PAFS, 1993). La productivité serait de l'ordre de 8,6 millions de m³/an.



Les estimations des volumes accessibles, du fait des difficultés d'accès de certaines zones, varient fortement suivant les sources, entre 3 et 6 millions de m³. La disparition des formations forestières naturelles due aux défrichements agricoles, aux feux de brousse, à la sécheresse et à la production de combustibles ligneux serait de l'ordre de 80 000 ha (Plan d'Action Forestier du Sénégal, 1993) avec 60 000 ha pour les formations de savane boisée, forêt claire, steppe boisée et, 20 000 ha pour les formations arbustives. La production de combustibles domestiques (charbon de bois et bois de chauffe) contribue à environ 30 000 ha de déforestation. Selon la FAO (1999), le rythme de régression annuelle se serait atténué pour se situer aux environs de 50 000 ha mais la pression pour la satisfaction des besoins en bois de chauffe et charbon de bois est inchangée confirmant la tendance dégagée dans le Plan Directeur de Développement Forestier de 1980 (voir encadré). En effet, les formations naturelles ont continué à se dégrader et à régresser sous l'action de facteurs climatiques (sécheresse) et de facteurs anthropiques (coupes abusives, défrichements et feux de brousse) entraînant une baisse de 18 millions de m³ entre 1981 et 1990 (soit 1,8 millions de m³/an).

Encadré n° 4 : La situation des ressources forestières en 1980

Le diagnostic fait à l'occasion de l'élaboration du PDDF en 1980 avait abouti aux principales conclusions suivantes :

- des potentialités forestières limitées et mal réparties : sur un potentiel total estimé alors à 139,2 millions de m³ de bois sur pied, les régions de l'Ouest (Diourbel, Thiès et Dakar) disposent de 0,5 millions de mètres cubes, celle de Tambacounda de 68,3 millions de m³ et celles du Sud (Ziguinchor et Kolda) de 60,6 millions de m³. Ainsi, si les régions de l'Ouest concentrent 45 % de la population pour seulement 1 % du potentiel ligneux sur pied, celles du Sud et du Sud-Est du pays concentrent 93 % du potentiel sur 45 % du territoire national ;
- une déforestation de plus en plus rapide : l'augmentation de la pression exercée sur les ressources forestières par une population en croissance rapide et tendant à s'urbaniser de plus en plus, l'action nocive des feux de brousse et la persistance de la sécheresse ont accéléré la dégradation du couvert ligneux dans des proportions inquiétantes ;
- des besoins en croissance rapide : la consommation de bois (combustibles ligneux notamment charbon de bois), étroitement liée à la croissance de la population (population urbaine surtout), augmente à un taux assimilé à celui de croissance de la population ;
- une mauvaise utilisation des ressources : les importants gaspillages à la coupe et les faibles rendements à la transformation et à l'utilisation des combustibles ligneux augmentent d'autant le taux de déboisement dû à l'exploitation.

Au regard de ces conclusions, le scénario tendanciel qui se dégageait était la régression du bilan global Ressources forestières/Besoins, pour devenir négatif à terme.

La typologie des formations forestières laisse apparaître trois types de forêts, notamment : les formations forestières denses, les formations arborées ouvertes et les formations buissonnantes. Les formations forestières denses se répartissant comme suit :

13 000 ha de forêt dense dont 2 000 ha se trouvent dans le Parc National de Basse Casamance, 45 000 ha de forêts galerie dont 17 000 ha se trouvent dans le Parc National de Niokolo-Koba, 162 000 ha de mangroves dont 19 000 ha sont localisés dans les Parcs Nationaux des Iles du Saloum (17 000 ha) et de Basse Casamance (2 000 ha). Ceci aboutit

à des surfaces de forêt dense productive de 11 000 ha, de forêt dense improductive pour des raisons physiques (mangroves à l'extérieur des parcs nationaux) de 143 000 ha, et de forêt dense improductive pour des raisons de statut de 63 000 ha, constituées par 38 000 ha dans les parcs nationaux et 25 000 ha environ dans les forêts classées interdites à l'exploitation commerciale, en dehors d'un plan d'aménagement élaboré et approuvé par l'administration forestière.

Les formations arborées ouvertes se répartissent de la façon suivante : 2 850 000 ha de forêts claires et savanes boisées fin 1978, réduits à 2 810 000 ha fin 1980 dont 606 000 ha situés dans les parcs nationaux du Niokolo-Koba (599 000 ha) et du Saloum (7 000 ha), et 415 000 ha dans les forêts classées, 8 056 000 ha de savanes arborées et autres formations boisées improductives (steppes boisées et arborées) fin 1978, réduits à 8 016 000 ha en fin 1980, dont 245 000 ha se trouvent dans le parc national du Niokolo-Koba. Ce qui correspond au total à des surfaces de formations ouvertes productives de 1 789 000 ha, de formations ouvertes improductives pour des raisons physiques de 7 771 000 ha et de formations ouvertes improductives pour des raisons de statut de 1 266 000 ha. Il est à préciser que si l'improductivité est avérée pour les parcs nationaux, sauf changement de statut, pour les forêts classées, l'improductivité est toute relative, du fait que c'est leur exploitation commerciale qui est interdite en dehors d'un plan d'aménagement approuvé par le Service des Eaux et Forêts, le bénéfice des droits d'usage étant accordé aux populations riveraines.

64 Les formations buissonnantes étaient estimées à 2 680 000 ha fin 1978 dont 2 630 000 ha de steppes et savanes arbustives. L'on estimait en 1980 qu'environ 50 % de ces superficies étaient couvertes d'une végétation buissonnante ligneuse couvrant moins de 10 % du sol, soit 1 315 000 ha de steppes et savanes arbustives, auxquels il a été ajouté 43 000 ha de fourrés littoraux, soit 1 365 000 ha environ. Ainsi, les résultats de l'inventaire forestier fourni en 1980, ont révélé que les formations forestières naturelles occupaient à cette date 13,8 millions d'hectares (y compris les parcs nationaux et la mangrove) soit 70 % du territoire national (FAO, 2000).

Pour l'évolution des formations forestières naturelles de la sous-région, compte tenu des diverses pressions exercées sur elles, les analyses des couvertures aériennes ou des images satellitaires disponibles, tablaient sur une régression d'environ 30 % du couvert forestier pendant les 20 dernières années. Ainsi, d'après les estimations de M. N. Keita (FAO, 1982), corrigées en fonction des densités de population régionales et de l'importance du couvert végétal, le taux de régression pour la période 1980-1995, avec l'hypothèse du maintien de la tendance négative constatée, se présentait comme suit :

15 % pour les régions du Centre et du Nord du pays, où la densité de population est moyenne ou forte (plus de 50 habitants/km²), 10 % pour celles où elle est faible (moins de 15 habitants/km²), 7,5 % pour les régions du Sud du pays, peu peuplées et moins touchées par la sécheresse. Pour les parcs nationaux, dont le plus important, le Parc National de Niokolo-Koba, situé dans le Sud-Est du pays, réunit plus de 90 % de la superficie totale, et la mangrove, le taux de régression, moins sensible que les autres formations forestières, peut être estimé à 4,5 % durant la période 1980-95.

Sur la base de ces hypothèses, à défaut d'une estimation globale plus précise, l'on obtient suivant le tableau ci-dessous.



Tableau n° 1 : Evolution des formations forestières de 1980 à 1995

<i>Année</i>	<i>Superficie</i>
1980	12 723 000 ha, sans les parcs nationaux et la mangrove 13 806 000 ha, y compris ces derniers
1985	12 380 000 ha, sans les parcs nationaux et la mangrove 13 393 000 ha, avec ces derniers
1990	11 964 000 ha, sans les parcs nationaux et la mangrove 12 972 000 ha, avec ces derniers
1995	11 551 000 ha, sans les parcs nationaux et la mangrove 12 543 000 ha, avec ces derniers
2000*	11 160 000 ha sans les parcs et mangrove, et à 12 137 000 ha, avec ces aires spéciales

* estimation. Source : FAO, 2000

L'exploitation des ressources forestières

65

L'exploitation forestière au Sénégal, notamment celle pour la production de charbon de bois et de bois d'oeuvre, est domiciliée dans le Sud et le Sud-Ouest du pays (régions de Tambacounda et de Kolda) pour satisfaire les besoins des grands centres de consommation que sont la zone de Dakar et les villes du Centre Nord (Kaolack, Thiès, Diourbel et Saint-Louis). Depuis les années cinquante, l'exploitation charbonnière, de type minier, s'est déplacée de la région de Thiès (70 km de Dakar) à celles de Tambacounda et de Kolda, dont les chefs-lieux sont situés respectivement à 400 et 700 km de Dakar. Le niveau de la production contrôlée de charbon a connu une progression quasi constante, allant de 120 000 quintaux en 1950 à 1 000 000 quintaux en 1994, avec des pointes atteignant 1 500 000 quintaux en 1988 et 1993.

L'analyse de l'évolution spatiale de l'exploitation forestière pour la production nationale de charbon de bois durant la période 1950-1999 montre les observations suivantes :

- La région de Thiès (70 km de Dakar), a été l'une des deux principales zones d'exploitation de 1950 à 1966, en participant parfois jusqu'à concurrence des deux tiers de la production totale de charbon de bois ; elle a été fermée définitivement à l'exploitation à partir de 1983.
- Celle de Saint-Louis, située au nord du pays, à 200-300 km de Dakar, quoique se trouvant dans une aire écologiquement sensible, a joué entre 1970 et 1982, un rôle de premier plan dans l'exploitation du charbon, du fait d'abord de la mise en œuvre du plan d'aménagement des peuplements naturels d'*Acacia nilotica* (Gonakié) de 1969 à 1973 et ensuite de la décision prise par l'administration forestière d'orienter les exploitants forestiers vers cette région pour l'utilisation d'important volume sur pied de bois mort de Gonakié, mortalité causée par la sécheresse d'une part et, d'autre part, par l'artificialisation du milieu avec les aménagements hydro-agricoles.

- La région de Kaolack (200-250 km de Dakar), quant à elle, a occupé une place de choix dans cette activité de 1959 à 1987, avec un lourd tribut payé par le couvert forestier dont une bonne partie était composée par les "Forêts du Rail", des massifs situés de part et d'autre du chemin de fer Dakar-Tambacounda-Bamako.
- La région de Tambacounda (400-500 km de Dakar) a pris le relais à partir de 1985, avec des niveaux de prélèvement de l'ordre d'un million de quintaux par an.
- Enfin, la région de Kolda (700 km de Dakar) dont la contribution à la production de charbon entre 1990 et 1999, est passée de 3,95 à 66,67 %.

L'exploitation des ressources forestières au Sénégal a toujours été gérée par l'Etat dans le sens de satisfaire la demande sociale d'une part, et d'autre part, d'assurer la protection des forêts.

b) Les ressources cynégétiques

Le Sénégal se caractérise par une relative diversité de ses écosystèmes naturels. Ces derniers jouent un rôle d'habitat à une faune assez diversifiée puisque comptant 169 espèces de mammifères et près de 540 espèces ornithologiques. Les oiseaux migrateurs paléarctiques sont attirés périodiquement par les plans d'eau au niveau du delta du fleuve Sénégal et au niveau des estuaires du Saloum et de la Casamance. La grande faune (éléphant, buffle, hippopotame, chimpanzé) se rencontre dans la partie sud-est du pays qui constitue la limite nord-ouest de leur domaine en Afrique. Tout comme les écosystèmes qui les abritent comme habitat, la faune du Sénégal a également subi les durs coups des aléas climatiques et de la pression anthropique.

Ainsi, des actions de protection ont été entreprises par l'Etat avec la mise en place d'aires protégées et une politique axée sur l'information et l'éducation des populations suscitant ainsi leur participation dans la gestion de la faune sauvage et de leur habitat. Cette volonté s'est traduite par la création d'aires protégées qui sont de trois types à savoir :

- les parcs nationaux qui sont au nombre de 6 (tableau) et d'un parc zoologique créé en 1935 à Dakar ;
- les réserves de faunes au nombre de 8 dont certaines sont assujetties aux mêmes restrictions que pour les parcs nationaux contrairement à d'autres ;
- les zones d'intérêt cynégétique regroupent des aires de protection de faune où la chasse est contrôlée et l'habitat partiellement protégé. En fonction de leur mode de gestion, on distingue deux catégories, notamment les zones d'intérêt cynégétique proprement dites qui couvrent 2 337 000 ha sous le contrôle des services des Eaux et Forêts et les zones amodiées qui couvrent 3 221 150 ha louées par l'Etat à des particuliers qui en assurent l'exploitation conformément à un cahier de charge.



Tableau n° 2 : Parcs nationaux et réserves du Sénégal

<i>Dénomination</i>	<i>Superficie (ha)</i>
Parc national de Niokolo Koba	913 000
Parc national de Basse Casamance	5 000
Parc national des oiseaux de Djoudj	16 000
Parc national de la Langue de Barbarie	2 000
Parc national des îles de la Madeleine	450
Parc national du Delta du Saloum	73 000
Réserve ornithologique de Ndiaël	46 550
Réserve de faune du Ferlo	1 150 700
Réserve de Popenguine	1 009
Réserve de Guembeul	720
Réserve de Kalissay	200
Réserve de Kassel	90
Réserve de Djovol	3

Source : DPN

Des aires protégées à caractère spécial ont été érigées compte tenu de la particularité en terme de diversité biologique et génétique, de leur importance écologique et socio-économique. Elles ont été classées en :

- Réserve Naturelle Intégrale (RNI), notamment celle de Noflaye dans la région de Dakar dans la zone des Niayes ;
- Réserve de la biosphère avec les parcs de Niokolo Koba, du Delta du Saloum et de la forêt classée de Samba Dia ;
- Sites du patrimoine mondial de l'Humanité avec les parcs des oiseaux de Djoudj et de Niokolo Koba ;
- Zones humides d'importance internationale (convention de Ramsar) avec les parcs de Niokolo Koba, du delta du Saloum et du Djoudj, la réserve d'avifaune du Ndiaël et la réserve de faune de Guembeul.

L'exploitation des ressources fauniques

Les ressources fauniques font l'objet de plusieurs utilisations et assurent plusieurs fonctions (écologique, sociale, économique et culturelle). Sa fonction de réserve alimentaire procure aux populations des protéines nécessaires. Elles assurent également à l'Etat de façon exclusive, des recettes substantielles tirées de la chasse, de l'artisanat et du tourisme.

Concernant l'exploitation des ressources, quatre activités majeures se déterminent. Il s'agit :

- de la chasse traditionnelle faisant partie intégrante des activités de base des populations riveraines ou vivantes à l'intérieur des zones protégées pour la satisfaction de leurs besoins alimentaires ; de la chasse de loisir qui fait l'objet de réglementation et de normes à respecter (détention d'un permis de chasse, respect de la période de chasse et des limites géographiques, quota et genre des espèces ouvertes à la chasse ;

- de l'exploitation touristique qui est une forme de valorisation des ressources fauniques. Cette activité assure des recettes importantes à l'Etat et aux collectivités locales et contribue à la création d'emplois, notamment dans le secteur artisanal ;
- du commerce par la vente par les populations de produits issus de la faune sauvage. On peut noter la capture et l'exploitation d'oiseaux, de vente d'objets d'art, etc. Selon le PAFS (1993), les activités commerciales des ressources fauniques ont apporté à l'Etat la somme de 46 144 500 F CFA en 1979/80 et 146 677 730 F CFA en 1988/89.
- de pratiques culturelles avec l'utilisation de produits animaux (peaux, ossements, plumes, cornes, etc.) pour exercer certains cultes.

Etat actuel des ressources fauniques

L'état actuel des ressources fauniques est difficilement maîtrisable compte tenu du déficit d'inventaires des populations animales sauvages. Cependant, tout comme il a été noté une régression dans le secteur forestier, le même constat reste valable pour la faune sauvage qui subit également les facteurs climatiques défavorables et la pression anthropique et démographique. Ce qui fait qu'aujourd'hui la dégradation et le rétrécissement continus de l'habitat se sont traduits par un repli de la faune sauvage dans les derniers refuges que sont les parcs, les forêts classées et les formations forestières d'accès difficile du Sud et du Sud-Est du pays.

68 La création d'aires protégées est d'une importance capitale pour la protection des écosystèmes mais surtout pour la faune qui trouve son refuge dans ces habitats. Toutefois, le manque de moyen de surveillance se fait ressentir dans la gestion de ces aires où la faune sauvage est agressée par les feux de brousse, le braconnage et l'incursion d'animaux domestiques. D'une façon générale, la majeure partie des populations d'espèces sauvages au Sénégal évolue à la baisse (PAFS, 1993).

III. 1.2. Cadre institutionnel et réglementaire de gestion des Ressources forestières et cynégétiques

a) Cadre institutionnel

Le secteur forestier est depuis 1993 sous la tutelle du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature qui comprend outre la Direction des Eaux, Forêts et de la Chasse et de Conservation des Sols (DEFCCS), la Direction des Parcs Nationaux (DPN) et la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC). La DEFCCS exerce les prérogatives de l'Etat dans les domaines de la foresterie, de la conservation des eaux et des sols, de la gestion de la faune et de la pêche continentale.

La mission du Service Forestier, telle que l'a précisée le Plan d'Action Forestier du Sénégal (1993), vise essentiellement, d'une part, la conservation du potentiel forestier et des équilibres socio-écologiques et, d'autre part, la satisfaction des besoins des populations en bois et produits et services non ligneux.

L'espace forestier est réparti principalement en deux domaines :



- le domaine classé comprenant les forêts classées, les périmètres de reboisement et de restauration, les réserves naturelles intégrales, les parcs nationaux et les réserves spéciales. Ce domaine peut être étendu par le classement de nouvelles zones ou réduit par un déclassement pour les besoins de développement. Le domaine classé ou domaine de l'Etat est composé de 213 forêts classées couvrant une superficie de 6 237 648 ha dont 20 sont des réserves sylvopastorales avec une superficie de 1 514 000 ha et 8 zones d'intérêt cynégétique pour une superficie de 1 976 315 ha (Tableau).
- le domaine forestier protégé, composé de toutes les autres formations boisées dont la gestion, relève de la compétence des collectivités locales.

Tableau n° 3 : Superficie du domaine

Régions	Superficies	Forêts classées		Taux de classement
		Nombre	Superficie	
Dakar	55 000	10	6 064	11.0
Diourbel	435 900	0	0	0.0
Fatick	793 500	15	187 676	23.7
Kaolack	1 601 000	23	528 240	33.0
Kolda	2 101 100	26	505 383	24.1
Louga	2 918 800	19	1 216 688	41.7
St. Louis	4 412 700	61	1 889 432	42.8
Tamba	5 960 200	17	1 685 819	28.3
Thiès	660 100	13	98 926	15.0
Ziguinchor	733 900	29	119 420	16.3
TOTAL	19 672 200	213	6 237 648	31.7

69

Source PAFS, 1993

- Concernant les ressources fauniques, la direction des parcs nationaux a en charge de :
- consolider et renforcer les acquis de la conservation de la biodiversité dans les aires protégées et leur périphérie ;
 - porter le taux de couverture du territoire national des aires protégées de 8% (situation actuelle) à 12% (situation souhaitée) ;
 - encourager la participation des populations locales dans les activités de conservation, restauration et valorisation du réseau des aires protégées ;
 - inciter la participation et la promotion des initiatives privées dans les activités relatives à la gestion et à la valorisation des aires protégées et de la biodiversité en général (game-ranching, réserves animalières privées etc.) ;
 - développer la coopération sous-régionale par la création d'aires protégées transfrontalières et réserves de la biosphère ;
 - mettre en œuvre des conventions internationales relatives à une meilleure gestion de l'environnement, de la biodiversité et des zones humides en particulier, en vue notamment d'en exploiter toutes les opportunités.

En 1989, l'étude prospective "Sénégal 2015" a jeté les bases du développement économique et social du pays en mettant l'accent sur la nécessité d'arrêter la baisse de productivité des systèmes de production agricole. Elle a également souligné la nécessité de modifier le système actuel d'exploitation des ressources forestières pour la satisfaction des besoins en bois énergie, conçu sur une base non durable. Parallèlement, dans le domaine de l'environnement, la politique retenue recommandait l'implication et la responsabilisation des populations dans la gestion des ressources naturelles. C'est dans le souci de mettre à jour la politique forestière en vigueur que le Gouvernement a élaboré en 1993, avec l'appui de la FAO et de différents donateurs, le PAFS, dont les grands objectifs se présentent comme suit :

- la conservation du potentiel forestier et des équilibres socio-écologiques ;
- la satisfaction des besoins des populations en produits ligneux et produits/services non ligneux.

Pour la conservation du potentiel forestier, il s'agira de faire l'inventaire des ressources forestières, d'entreprendre des actions d'aménagement en vue de rationaliser l'exploitation et de limiter les défrichements et les feux de brousse, tout en mettant en œuvre les opérations sylvicoles requises pour maintenir ou améliorer le potentiel des formations.

Pour la conservation des équilibres socio-écologiques ; l'option principale consistera à développer une foresterie d'intégration de l'arbre et de la forêt dans les systèmes ruraux de production (gestion des terroirs villageois, responsabilisation/implication des populations locales dans la gestion de la forêt, protection et amélioration des sols, enrichissement des pâturages, ...).

70

Pour la satisfaction des besoins, il s'agit, d'une part, d'organiser, de rationaliser et de valoriser la production forestière et, d'autre part, de créer les conditions favorables à une utilisation responsable des ressources forestières.

En définitive, les grands principes qui vont guider la stratégie de mise en œuvre du PAFS sont :

- l'implication et la responsabilisation des populations dans la reconstruction et l'exploitation des formations forestières à travers l'approche participative, afin d'obtenir une participation effective de toutes les couches sociales, aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau collectif et individuel ;
- l'intégration de la foresterie dans le développement rural, par l'acceptation de la foresterie en termes d'aménagement et de gestion des ressources forestières au niveau des terroirs en vue d'une exploitation optimale et durable des potentiels de production agricole, pastorale et forestière ;
- la régionalisation et la décentralisation de la planification forestière, afin de l'adapter, en s'appuyant sur une responsabilisation accrue des services régionaux (Inspection Régionale des Eaux et forêts) au mieux à des contextes socio-économiques et écologiques spécifiques (zones éco-géographiques).

Concernant la gestion de la faune sauvage dans son principe, la politique en matière de gestion de la faune vise la satisfaction des besoins des populations dans le cadre d'une exploitation qui ne compromet pas la dynamique et la durabilité des aires peuplées.

b) Cadre juridique

En 1993, un nouveau code forestier a été adopté par la loi 93-04 du 4 février 1993, complété par le décret 95-357 du 11 avril 1995 qui se substitue à l'ancien code qui datait de 1965. Le nouveau code rompt totalement d'une gestion étatique des ressources forestières et consa-



cre une plus grande implication des populations et des collectivités locales mais aussi un partage des recettes issues des produits et des infractions relevées au niveau des forêts de leur juridiction (70%). Dans le domaine de la chasse également, la loi N° 86-04 du 24 Janvier 1986 et son Décret d'application N° 86-844 du 14 Juillet 1986 portant code de la chasse et protection de la faune ont été adoptés. Sur le plan juridique, la gestion de la faune et de son habitat est régie par le code de la chasse et de la protection de la faune. Ce texte d'ordre législatif et réglementaire, est renforcé par des arrêtés organisant la saison de chasse.

Il convient de rappeler que le Sénégal a adhéré à plusieurs conventions internationales parmi lesquelles :

- la convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée à Alger en 1968, ratifiée en 1972 ;
- la convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau (RAMSAR, 1971), ratifiée en 1977 ;
- la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, dite convention de l'UNESCO de 1972, ratifiée en 1975 ;
- la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES), dite convention de Washington de 1973, ratifiées en 1977 ;
- la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, dite convention de Bonn de 1979, ratifiée en 1983 ;
- la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, dite convention de Berne de 1979, ratifiée en 1987.

Il faut noter, par ailleurs, que la Direction des Eaux et Forêts entretient des relations de travail avec des institutions internationales telles que l'Union Mondiale pour la Conservation de la Nature (UICN) et le Conseil International de la Chasse (CIC). Le code forestier complète harmonieusement le code de la chasse, particulièrement en ce qui concerne la protection et l'aménagement de l'habitat de la faune. Ces codes ont été renforcés par l'entrée en vigueur des nouveaux textes sur la décentralisation par la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités, et la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant le transfert de 9 compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dont l'environnement et la gestion de ressources naturelles. Cette réforme institutionnelle a rendu nécessaire la modification du Code forestier, avec la Loi n° 98-03 du 08 janvier 1998, et le Décret n° 98-164 du 20 février 1998. La modification a visé d'abord à consacrer le pouvoir de gestion des collectivités locales sur les forêts situées hors du domaine forestier de l'Etat. Ce dernier ayant aussi la faculté de confier à une collectivité locale, sur la base d'un protocole d'accord, la gestion d'une partie de son domaine forestier. Ensuite, les collectivités locales, au même titre que l'Etat, peuvent passer des contrats avec des personnes physiques ou morales sur le domaine forestier dont elles ont la gestion. Toutefois, les droits d'exploitation reconnus aux collectivités locales s'exercent dans le respect des prescriptions des plans d'aménagement approuvés par l'Etat.

III.1.3. La dégradation des ressources naturelles et les facteurs explicatifs

La dégradation des ressources naturelles est consécutive à plusieurs facteurs d'ordre physique, anthropique, démographique, etc. Elle se traduit dans le domaine des ressources naturelles forestières par la dégradation quantitative et qualitative et par une régression des

superficiés. Au niveau de la faune, elle se caractérise par un recul de la grande faune vers la zone sud-est du pays qui présente plus ou moins des conditions favorables à leur survie.

Les facteurs de dégradation des ressources forestières sont multiples et s'associent à la fois aux facteurs physiques et aux facteurs anthropiques et démographiques. Dans ces derniers cas, il ne s'agit pas seulement des pratiques menées pour l'exploitation des ressources ou de la poussée démographique qui empiète sur les espaces forestiers par l'urbanisation, mais aussi, de la gouvernance et des pratiques corruptives.

Les facteurs physiques

72 Le contexte climatique depuis la sécheresse pluviométrique des années 70 et ses effets corollaires se sont beaucoup ressentis sur les ressources forestières. En effet, si l'on observe sur le plan spatial, on peut constater une régression nette des formations ligneuses qui sont passées de 12,7 millions d'ha en 1981 à 11,5 millions d'ha en 1991 contre 11,9 millions d'ha en 1990 soit une régression de 800000 ha en 10 ans. Cette dégradation quantitative est également observée sur les volumes en termes de bois d'énergie (charbon de bois et bois de chauffe) même si la satisfaction des besoins des populations souvent maintenue montre un déplacement des lieux de production qui deviennent de plus en plus éloignés des centres de consommation que sont généralement les milieu urbains et périurbains. Ainsi, pour la satisfaction en charbon de bois, la région Dakaroise par exemple a vu passer la région de Thiès comme son principal pourvoyeur dans les années 50 vers la région du Fleuve dans les années 70 pour venir à 700km au sud dans les régions de Tambacounda et Kolda qui constituent aujourd'hui les principales réserves forestières du pays. Par ailleurs, en sus de la dégradation quantitative des ressources ligneuses, les conséquences des années de sécheresse se sont fait sentir sur la qualité. En effet, certains peuplements notamment les gonakiers (*Acacia nilotica*) dans la vallée du fleuve n'ont pu résister faute de leur immersion temporaire pour une période d'environ trois mois dans l'eau. Il en est de même pour ce qui est de la mangrove dans le delta du Saloum et dans les estuaires où le déficit pluviométrique a entraîné une augmentation de la salinité de l'eau défavorable pour la survie de certains peuplements.

Les facteurs anthropiques

Au-delà des facteurs physiques de dégradation des ressources ligneuses, il faut voir également les facteurs anthropiques. En effet, la crise pluviométrique, d'une part, et les pratiques agricoles, d'autre part, ont joué leur rôle prépondérant dans la dégradation des ressources. L'élevage et l'agriculture notamment la transhumance et l'introduction de la traction animale dans le bassin arachidier dans les années 60 - 70 s'est accompagnée d'une forte déforestation dans le but d'augmenter les surfaces de culture et les rendements. Plus tard, la pression sur les terres et les crises pluviométriques ont poussé l'Etat à mener une politique de colonisation des terres dans les régions de Tambacounda et en haute Casamance actuelle région de Kolda à des fins agricoles avec les mêmes scénarii que dans le bassin arachidier notamment une déforestation accrue et un déclassement de forêts notamment celle de Khelcom Mbégue sur une superficie de 45000 ha en 1991. On peut noter ainsi dans le processus de dégradation des ressources que les responsabilités



sont d'origine diverse mais ce qui est paradoxale c'est le manque de vision de l'Etat à une certaine période devant la conservation des ressources ligneuses face au front de l'arachide d'une part, et d'autre part sa passivité devant les lobbies maraboutiques que l'on peut considérer comme de véritables moteurs dans la dégradation des couvertures végétales constatée actuellement dans les zones pionnières du sud et du sud-est du pays.

Les facteurs socio-démographiques

La pauvreté (l'absence d'avoir, de pouvoir et de savoir telle que définie dans le DSRP du Sénégal) se manifeste également dans la dégradation de l'environnement dont elle est à la fois une cause et une conséquence. En effet, les facteurs naturels de dégradation de ressources poussent les populations vers la pression sur les maigres ressources existantes particulièrement en milieu rural.

Par ailleurs, dans les milieux urbains et périurbains, la poussée démographique et le développement de l'urbanisation ont entraîné systématiquement un déboisement des forêts périurbaines. L'exemple le plus illustrant reste le grignotage de la forêt classée de Mbao dans la région de Dakar par l'habitat mais aussi la menace de cette extension urbaine sur la Réserve Naturelle Intégrale de Noflaye dans la communauté rurale de Sangalcam et le remblaiement de la zone des Niayes de Dakar qui est une zone écologique importante (Fall et Fall, 2000).

Les facteurs de Gouvernance

Malgré un cadre institutionnel et législatif cohérent, la gouvernance dans la gestion des ressources naturelles en particulier forestière et faunique se heurte à plusieurs problèmes à savoir la lenteur dans le processus de transfert de compétences aux collectivités locales et la juxtaposition de textes de lois qui développe non seulement des zones floues mais, des points de faiblesse qui rendent le système faible et ouvert à toutes formes de corruption. A cela s'ajoute :

- Le manque de moyens pour la gestion des ressources forestières. En effet, au regard des effectifs du personnel dans les différentes catégories (337 en 1981 et 522 en 1990) par rapport aux superficies à couvrir (213 forêts classées pour 6 237 648 ha), on obtient en moyenne 11 949,5 ha par agents ; corrélé par le manque de moyens comme des véhicules de surveillance, il est évident que la bonne gestion des ressources naturelles ne peut se faire qu'en partie. Par exemple, dans la région de Kolda dans la communauté rurale de Médina Yoro Fula qui couvre la forêt de Bakor qui se trouve dans le Fafacourou (18167 ha), la forêt de Guimara (55 000 ha), soit au total une couverture forestière de 73186 ha (la presque totalité des réserves de la région), on ne puisse disposer que d'un agent chef de secteur dont les moyens de déplacement font souvent défaut ;
- La corruption souvent utilisée pour accéder à davantage de ressources surtout avec l'exploitation du charbon de bois et du bois de chauffe et de l'exploitation de certaines espèces de bois d'œuvre telle le *Pterocarpus eurinaceus* (vène), du *Borassus aethiopum* (rônier) ou de *Rhizophora sp.* (mangrove) ;
- La non implication effective des populations dans les processus d'élaboration de projet pour la gestion des ressources dans leur terroir ;
- Le déficit d'évaluation objective des programmes et projets de reboisement ou de reforestation.

Par ailleurs, au regard des textes en cours (textes sur la décentralisation, code forestier, code de la chasse), l'hésitation sur le transfert effectif des compétences en particulier la gestion des ressources naturelles et environnementales crée une situation conflictuelle entre l'Etat et les collectivités locales. Ceci engendre une incompréhension de la part des collectivités qui doivent concrètement gérer les ressources naturelles et à qui doivent revenir les recettes tirées de ces mêmes ressources.

III.1.4. Les pratiques corruptives et formes assimilées

L'accès aux ressources naturelles est régi par des textes et règlements dans le but d'assurer une gestion durable. Toutefois, les contraintes réglementaires imposées aux populations et aux exploitants poussent les uns et les autres à utiliser diverses stratégies pour la satisfaction de leurs besoins sociaux et économiques. Ainsi, devant une présence d'acteurs divers aux intérêts divergents, la corruption et l'exercice de pratiques illégales s'érigent comme une stratégie d'accès facile mais frauduleux aux ressources naturelles.

III.1.4.1. Les terminologies utilisées

74

Plusieurs vocables ou terminologies sont utilisés pour désigner la corruption qui, selon Transparency International (2000), se définit comme «l'abus de pouvoir reçu par délégation à des fins privées». D'une localité à une autre, les mots utilisés pour désigner la corruption peuvent changer, mais leur contenu demeure le même. D'où le caractère universel de la pratique. Au Sénégal, et plus particulièrement dans les zones ciblées par cette étude, plusieurs terminologies sont utilisées renvoyant souvent à la façon d'agir. Les termes utilisés montrent un jeu assez étroit qui existe entre les différents acteurs. Ainsi, on note comme termes utilisés :

- *japanaala fayal* ; (je t'ai pris, il faut payer)
- *gisoomë gisumalë* ; (je ne t'ai pas vu, tu ne m'as pas vu)
- *nuyo murid* ; (salutation main à main où l'une laisser glisser de l'argent vers l'autre afin d'obtenir des faveurs)
- *neexal* ; (cadeau)
- *njëgu guro* ; (prix de la cola)

Ces termes renvoient souvent de façon spécifique à des catégories d'acteurs. Par exemple les termes *japanaala fayal*, *gisoomë gisumalë*, négociier et arranger montrent l'implication directe dans le jeu de la corruption des agents assermentés chargés de la gestion des forêts et des parcs en d'autres termes les acteurs passifs chargés d'appliquer les lois et règlements. Ces termes renvoient au jeu de cache-cache ou l'agent dans l'exercice de ses fonctions fait fi des manquements des populations moyennant une certaine rétribution qui, pour la plupart du temps, est financière, mais parfois en nature. Les termes *nuyo murid*, *neexal* et *njëgu guro* quant à eux impliquent le jeu des acteurs actifs (tout exploitant) vers les acteurs passifs à tous les niveaux (services techniques de l'Etat, élus locaux, leader politique, personne influente). Il s'agit pour la plupart du temps la recherche de la couverture d'une personne influente dans toutes les sphères de la collectivité pour pouvoir accéder aux ressources naturelles. A ce niveau, les élus locaux avec les compétences qui leur sont



transférées ainsi que les autorités administratives et les services techniques sont les principaux récepteurs de ces rétributions ou «cadeaux».

La corruption se pratique discrètement ; ceux qui en parlent plus facilement sont ceux qui la subissent. Beaucoup parmi les enquêtés soutiennent qu'il s'est opéré une évolution dans les mentalités et que les agents des services techniques de l'Etat (agents des eaux et forêts, agents des parcs, etc.) font preuve de plus en plus d'intégrité. Dans certaines zones, l'émergence de cercles vertueux remarquée au sein des groupes de paire (jeunes, femmes) a beaucoup contribué au respect des règles.

III.1.4.2. Les pratiques corruptives : description et ressorts

Il existe diverses pratiques de corruption remarquables à tous les niveaux de la filière des ressources forestières. Cependant, leur ampleur et leur impact diffèrent aussi bien sur le manque à gagner financier que sur le plan écologique. Ainsi, il a été judicieux de voir parmi toutes les pratiques lesquelles présentent des externalités (conséquences) économiques ou écologiques fortes et des impacts sur la gouvernabilité. Ce qui fait que dans cette étude sur les pratiques corruptives, les quotas, les permis de faire circuler, les dépassements de chargement, les permis de coupe et la vente des saisies ont fait l'objet d'analyse. Toutefois, elles ne sont pas les seules pratiques corruptives, d'autres, de moindre ampleur sont notées dans le système d'exploitation des ressources forestières comme le montre le tableau ci-dessous.

75

Tableau n° 4 : Tableau récapitulatif des pratiques corruptives et de leur ampleur dans la gestion des ressources forestières au Sénégal.

<i>Pratiques corruptives et activités illégales dans l'exploitation des ressources forestières</i>	<i>Ampleur</i>
Quota	Forte
Permis de circuler	Très forte
Dépassement de chargement	Forte
Vente de saisie	Moyenne
Coupe illégale	Très forte
Dissimulation	Forte
Coupe d'essences protégées ou partiellement protégées	Forte
Exploitation hors zone ouverte	Faible
Exploitation sur des zones à risque (mangrove, forêts galeries, pente, etc.)	Faible
Non respect des techniques de coupe	Forte
Fausse déclaration sur les quantités prélevées	Forte
Exploitant fictif	Moyenne
Chasse dans les réserves et parcs	Forte
Pêche dans les réserves et parcs	Faible
Pâturage dans les réserves et parcs	Forte

Au regard des différentes pratiques, les ressorts de la corruption restent liés d'une part à la volonté des exploitants d'accéder aux ressources forestières à moindre coût et de compenser les dépenses effectuées pour les nombreuses transactions et, d'autre part, à la situation financière précaire des chargés de contrôle des ressources forestières les expose à accepter certaines rétributions émanant de sources diverses. Enfin, l'accès aux ressources pour les besoins alimentaires, d'habitat, etc. des populations riveraines des zones protégées les amènent à opérer des prélèvements illicites sur les ressources. Par ailleurs, certaines politiques ou règlements rendent certaines pratiques frauduleuses plus rentables et par conséquent les encouragent ou, imposent certaines contraintes qui poussent les exploitants dans le secteur forestier à user de la corruption. Aussi, on peut noter que différents facteurs favorisent l'exploitation illégale et la corruption sur les ressources naturelles ; parmi ceux-ci :

- l'influence de certaines positions sociales, politiques et religieuses qui permettent d'accéder ou de faire accéder facilement aux ressources ;
- les dysfonctionnements et le flou dans la politique de gestion des ressources naturelles avec la multiplicité des arènes de prises de décision ;
- l'inefficacité du système de contrôle dans l'exploitation des ressources.

De la corruption sur les quotas

76 L'origine du quota remonte à la période coloniale avec la mise en place de mécanismes de contrôle des ressources forestières par l'Etat colonial notamment avec la promulgation de la loi forestière de l'Afrique Occidentale Française (AOF) en 1900 où, de façon implicite, les termes employés : permis, concessions, espèces et zone protégée, renvoient déjà à une quantification des produits forestiers, des lieux de prélèvement et des autorisations préalables, notamment le permis. Le code forestier de 1935 couvrant une bonne partie des colonies de l'AOF reportait les mêmes conditionnalités dans l'exploitation forestière que le code de 1900 avec un plus portant sur les sanctions concernant les infractions. Conçu dans un premier temps pour augmenter la production de charbon pour la contribution à l'effort de guerre pour la métropole (Ribot 2001, cité par Ba 2006), le quota sera utilisé pour une exploitation rationnelle et une meilleure conservation des forêts. Selon Ba (2006 :8) c'est dans les années 1980 que le quota sera instrumentalisé pour limiter, voire réduire la production de charbon de bois.

Au Sénégal, la disposition de quota est assujettie à plusieurs conditionnalités mais aussi, à de nombreuses tractations dans différentes instances de décision pour son obtention. Ce qui ouvre des brèches à la corruption ou à des pratiques similaires et à d'importantes pertes pour l'économie nationale et locale. Il faut rappeler que l'obtention du quota d'exploitation du bois n'est autorisée qu'à des organismes agréés, notamment :

- Les coopératives ;
- Les groupements d'intérêt économique ;
- Les sociétés.

L'exploitation est soumise à l'autorisation préalable du président de la collectivité locale. Par arrêté, le président du conseil régional désigne les communautés rurales ouvertes à l'exploitation. L'agrément relève du Ministère de l'Environnement et de la protection de la nature et



n'est accordée qu'à des organismes nationaux. Les demandes de quota sont adressées au ministre par voie hiérarchique après qu'un bilan de campagne d'exploitation forestière et établissement d'un compte d'exploitation par chaque organisme.

Trois types de quotas existent : le quota initial fixé par le ministère de l'environnement, le quota d'encouragement issu des exploitants n'ayant pas satisfait correctement leur exploitation et, qui en retour est redistribué à ceux qui se sont distingués par leur capacité d'exploitation et leur contribution dans le développement du secteur forestier ; et enfin le quota communal indépendant du quota initial et sous la gestion absolue du chef de l'inspection régionale des zones ouvertes à l'exploitation.

Le quota est inaliénable. Il est tenu à être totalement épuisé par le bénéficiaire au prix de subir des pénalités. Cependant, ceci reste loin de la réalité ; d'abord en ce qui concerne les bénéficiaires de quota, tous ne sont pas exploitants mais bénéficient de leur appartenance à une organisation reconnue. Ainsi, la part qui leur revient au sein de leur organisation est systématiquement revendue à d'autres exploitants ou acteurs impliqués dans le système. Dans un entretien, un exploitant confirme ces faits et dit : « ...certains individus se prévalent du nom d'exploitant mais ne cherchent même pas à localiser les sites qui leur sont alloués. Ils vendent leurs quotas aux plus offrants qui se trouvent être ceux qui détiennent les moyens de transport, qui profitent de leur facilité de déplacement pour se rendre dans nos sites et se faire vendre par nos surga (ouvrier agricole) notre charbon... ». Aussi, la cession du quota est également faite par de réels exploitants qui ne sont pas en mesure d'épuiser le volume qui leur a été attribué pour contourner les sanctions inhérentes à la non satisfaction de l'exploitation.

77

Dans l'attribution du quota et dans l'affectation des sites d'exploitation, se pratique le principe du *njègu guro* (le prix de la cola) qui consiste à donner des pots de vin au niveau des différents chaînons de prise de décision ou de contrôle. En témoigne cet entretien dans lequel un exploitant dit : « Lorsque vous voulez que votre dossier avance, il faut savoir mettre la main à la poche. Avant d'avoir le permis, on passe solliciter les visas des autorités locales et avant de finir par les services techniques. Durant tout ce processus, il n'y a aucune obligation de payer mais ceux qui savent motiver les gens auront leurs visas plus tôt que les autres. Mais on ne vous dira jamais qu'il faut payer ». On voit ainsi, que toute la réglementation concernant le quota reste loin d'être appliquée faute d'une part, d'un manque de contrôle efficient sur les réels exploitants, et d'autre part, de l'intérêt économique et la précarité financière de certains acteurs décideurs, notamment les agents des services techniques et les élus locaux. Ainsi, le quota reste un élément important de renforcement du pouvoir de certains décideurs locaux en particulier des Présidents des communautés rurales ainsi que les services déconcentrés de l'Etat qui, par leur position de centralité au niveau local, sont incontournables dans l'exploitation et l'acheminement des quotas octroyés.

De la corruption sur les permis de circuler

Le permis de circuler est un document administratif fourni par les services forestiers. Il permet aux détenteurs de permis de coupe de transporter librement leur produit d'un lieu à un autre. Autant les détenteurs de permis de coupe en sont bénéficiaires, autant également les populations locales pour la satisfaction de leurs besoins en consommation peuvent

aussi en disposer. A cet effet, pour ces derniers en l'occurrence, les permis qui leurs sont délivrés ne peuvent excéder deux sacs de charbon de bois l'équivalent de 100 kg par personne alors que pour les artisans et autres scieries, le permis de coupe pour un tronc d'arbre vaut 35000 francs CFA.

Ce document fait ainsi l'objet de convoitise aussi bien au niveau des exploitants organisés qui en profitent pour dissimuler du charbon frauduleux que des populations riveraines des zones d'exploitation qui l'utilisent pour stocker avant de procéder à la commercialisation du charbon dont elles n'ont pas le droit. Ainsi, l'obtention de ce document surtout pour les populations locales fait intervenir plusieurs stratégies allant de la multiplication des demandes par une seule personne mais en utilisant plusieurs noms différents, d'utilisation d'intermédiaires, de relations sociales, de relation d'intimité avec les femmes en particulier. Les femmes se regroupent en général et, à tour de rôle, passent devant les services forestiers pour obtenir le permis, stocker le charbon et procéder illégalement à sa commercialisation. Ce fait est confirmé par les agents eux-mêmes comme dit l'un d'entre eux dans un entretien : *«...généralement, les gens passent par leurs relations qui travaillent au service et ils viennent uniquement pour récupérer le document... , C'est vrai qu'il y a certains qui s'organisent pour faire du commerce. Par exemple les femmes, elles viennent régulièrement chercher des autorisations et les réunissent pour envoyer l'une d'elles avec le chargement, par les transports en commun... »*. Ce trafic sur le permis de circuler au niveau régional n'est pas ignoré par les services forestiers qui souvent ferment les yeux dessus en évoquant le contexte de pauvreté qui sévit dans ces milieux et les conditions de vie difficiles des femmes qui généralement ont une famille en charge et ne peuvent compter que sur l'exploitation des ressources naturelles pour subvenir à leurs besoins.

De même les artisans, notamment les menuisiers, négocient ce même permis mais par le biais d'intermédiaires tels les chauffeurs de camions frigorifiques qui leur fournissent le document pour convoier le matériel frauduleux en l'occurrence le bois de vène transformé en meubles.

De la corruption sur les dépassements de chargement

Une fois que le quota est exploité et le permis de faire circuler disponible, la fraude sur les dépassements de chargement consiste à s'appuyer sur la collaboration des agents de contrôle forestier d'une part, et d'autre part, des agents de contrôle de la circulation pour convoier moyennant une rémunération le surplus frauduleux. Ainsi, des dépassements de chargement allant jusqu'à 2/3 du chargement normal (qui est de 300 sacs par camion) sont remarqués pour le charbon de bois. La fraude à ce niveau est commanditée par deux acteurs principaux dans le système à savoir d'une part, les transporteurs qui se convertissent de façon circonstancielle en fournisseurs de charbon et, d'autre part, les exploitants qui veulent réduire le nombre de navettes entre les lieux de production et les lieux de consommation.

La corruption intervient aussi sur les axes de circulation et la transaction porte sur la négociation pour faire parvenir le chargement à destination. Ainsi, suivant le type d'agent assermenté, le « laisser passer » vaut 2000 ou 1000 francs CFA qui peut être multiplié par le nombre de



postes de contrôle rencontrés. En ce qui concerne les agents de contrôle des ressources au niveau des postes de surveillance le « laisser passer » se négocie souvent comme le dit cet agent dans un poste de contrôle : *« tout dépassement doit être sanctionné par un procès verbal à la suite d'une transaction ou d'une amende. Cette amende peut aller de 300 000 à 500 000 francs CFA suivant le nombre de sacs en dépassement. Mais, compte tenu de la conjoncture, des difficultés sociales et de la pression sur la crise énergétique, nous négocions avec les fautifs »*. C'est dans la négociation maintenant que des pertes économiques considérables pour l'Etat sont notées dans la mesure où, les retombés de la négociation n'arrivent pas entièrement dans ses caisses et le montant réel n'est également connu que des négociateurs.

La coopération entre agent de même corps ne facilite guère la transparence dans la mesure où, en cas de fraude sur le dépassement, la transaction se négocie par anticipation au niveau de Dakar en ce qui concerne les produits forestiers. De ce fait, le transporteur acquiert son passe droit au niveau des postes de contrôle comme Koupentoum, Keur Ayib ou Bargny moyennant le prix de la négociation. De façon sûre, un réseau s'est établi depuis la hiérarchie supérieure jusqu'au poste de contrôle sur les axes de convoiement connu et utilisé par la plupart des transporteurs. Une vérification de l'information a permis de confirmer l'existence de ce réseau.

De la corruption sur les saisies (charbon de bois, bois de chauffe et bois d'œuvre et de services)

79

Il est avéré dans certaines zones de production que l'exploitation clandestine est commanditée par certains agents des services techniques. Le procédé consiste à faire exploiter du charbon par un opérateur dans une zone interdite pour ensuite saisir le produit qui sera mise en vente aux enchères. Très souvent c'est l'exploitant fraudeur qui se retrouve acquéreur de ce produit défiant toute concurrence et partage les bénéfices avec l'agent de contrôle. Par ailleurs, dans certaines zones fermées à l'exploitation, notamment dans la zone sylvopastorale, certains agents réclament directement aux fraudeurs leur part comme l'affirme cet entretien avec un exploitant clandestin *« Il y'a eu un certain D. qui était là ; actuellement, il est dans la galère ; à son arrivée ici, je faisais de grosses affaires et tout le monde était au courant de ça mais on n'en parlait pas aux étrangers. Il a fini par convenir d'un deal avec moi : à chaque fois qu'il me trouvera entrain de charger ou décharger, tout ce qui se trouvera à terre sera pour moi et le reste qui sera dans la voiture ou la charrette lui reviendrait ! Et c'est à lui tout simplement, moi dans ces situations, je ne disais mot ; je le laissais faire et je retournais en brousse pour en rechercher. C'était notre deal ! »*.

Coupe de bois d'œuvre et de service

Après le charbon de bois, le bois d'œuvre est le produit le plus convoité parmi les produits forestiers du Sénégal. Il s'agit essentiellement du bois de vène (*Pterocarpus eurinaceus*) du linke (*Azelia africana*), du teck (*Tectona grandis*) pour les meubles, du fromager (*Ceiba pentandra*), kapokier (*Bombax costatum*) et du cailedrat (*Khaya senegalensis*) utilisé pour la fabrication de pirogues, du rônier (*Borassus aethiopicum*) utilisé dans la confection d'habitat et

le dimb (*Cordyla pinata*) pour l'artisanat. Comme pour le charbon de bois, des quotas sont annuellement octroyés aux exploitants qui sont essentiellement les entreprises de scierie et les menuisiers ébénistes.

Les quotas octroyés sont en dessous des capacités de travail des exploitants. En effet, le quota de la seule zone au sud-est en 2005 fut de 190 troncs toutes espèces confondues, celui de la zone sud (qui n'est pas ouverte à l'exploitation) réservé aux artisans locaux est resté intact alors que celui de 2006, fixé à 189 troncs toutes espèces confondues, n'est pas encore libéré. On se rend compte que les volumes utilisés par les exploitants sont supérieurs au quota octroyé qui ne dépasse généralement pas 200 troncs par an pour tous les artisans.

Les 730 menuisiers membres d'un groupe d'intérêt économique (GIE) dans une ville de la zone sud à eux seuls traitent annuellement 5 à 6 m³ de bois par ateliers soient de l'ordre de 3 650 à 4 380 m³ représentant environ 5 140 troncs. Dans la zone sud-est, le nombre d'atelier travaillant le bois local est estimé entre 800 et 1 200 et le nombre de scieries entre 40 et 60 dispose d'un quota de 190 troncs par an alors leur capacité de travail avec un seul tronc par semaine et par entreprise atteint 14000 troncs par an. Dès lors, la comparaison entre le volume octroyé et le volume exploité montre nettement l'effectivité de la fraude qui existe dans ce secteur et qui se justifie par la permanence dans le travail de ces entreprises.

80

L'acquisition de bois d'œuvre pour les menuiseries et les scieries constitue une nécessité pour la survie de leurs entreprises. Ceci incite à procéder à diverses stratégies dont l'exploitation clandestine et la corruption des agents assermentés mais aussi de certains conseillers ruraux, notamment ceux chargés de la gestion des forêts. Pour ce deuxième cas de figure, la stratégie consiste à ne pas s'acquitter du droit sur le permis de coupe si on n'est pas quotataire et négocier directement avec l'agent technique, si on est pris, ou de payer le prix d'un permis pour abattre 2 ou 3 troncs quand la transaction est menée auprès de la collectivité locale. Dans d'autres cas, les quotataires, souvent de grandes entreprises de scieries corrompent certains agents forestiers par l'argent comme, affirmé dans un entretien «... Avec nos rapides moyens de locomotion, nous arrivons toujours à faire nos trajets sans être inquiétés de l'idée de rencontrer des agents forestiers encore que notre patron (un étranger) s'est mis dans la poche tout ce monde... aussi simplement que glisser une enveloppe d'un ou de deux millions ou offriront une maison. Comment peut on croire pouvoir créer des ennuis à une personne qui vous a déjà dans la poche ? Ils veulent bien nous cacher qu'ils font ce genre d'affaire mais ils sont bien obligés de nous laisser découvrir certaines failles ; nous sommes constamment ensemble et on s'aperçoit de beaucoup de choses même s'ils essaient de nous voiler la face ». Sur un calcul très simple, les menuisiers se sont vite rendus compte qu'ils n'ont aucun intérêt à acheter le permis parce qu'ils peuvent obtenir le bois à moindre coût. En effet, il faut payer 35 000 Frs Cfa pour obtenir un permis de coupe au niveau du service des Eaux et Forêts. Ensuite, se rendre au village pour repérer les arbres, s'entendre avec les villageois qui réclament 6 000 Frs Cfa par tronc pour le compte de la caisse du village ; le Conseil rural réclame 15 000 Frs ; enfin, il faut désintéresser le bûcheron pour 10 000 Frs Cfa. Une fois le tronc disponible, il faut payer 7 000 Frs Cfa pour le transport. Le coût du transport étant très élevé pour un tronc, le menuisier en coupe 2 autres à camoufler dans le permis en s'acquittant du tarif fixé par les villageois et en négociant avec le Conseil rural. Ce dernier réclame en général 30 000 Frs Cfa au lieu de 45 000 Frs Cfa.



Pour transformer les troncs en planche, il faudra payer 40 000 francs le m³ à la scierie et faire encore face à des frais de transport de la scierie à l'atelier. Quand le prix du m³ de bois à l'usine est de 250 000 à 300 000 non compris les frais de transport, et que les frais encourus pour l'obtention de bois via le circuit officiel des Eaux et Forêts, sont excessifs, on comprend alors l'option qui consiste à recourir au trafic illicite pour tirer son épingle du jeu.

Dans d'autres cas, notamment le bois de service utilisé d'avantage par les populations locales pour leurs besoins en habitation ou en meuble, le chantage et l'intimidation sont les pratiques imposées aux riverains des forêts ou des aires protégées. Ce qui pose le problème d'équité et de justice sociale dans la mesure où pour la satisfaction de leurs simples besoins en nourriture ou en habitat, les populations subissent à la fois humiliation, arnaque, et extorsion de bien si elles s'aventurent dans les zones protégées. Des exemples pertinents sont notés à la périphérie des parcs comme cités dans cet entretien : *« Nous constatons régulièrement des atteintes à la réglementation dans le Parc de la part d'individus étrangers à la localité et lorsque nous avertissons les gardes, ils ne réagissent pas, et pourtant lorsque nous, fils du terroir nous pénétrons dans le Parc, on nous arrête, on nous brime et on nous incarcère. Il nous est arrivé d'interpeller ces étrangers, ils nous ont rétorqué qu'ils étaient autorisés à entrer dans le Parc. Par qui ? Nous ne le savons pas. Peut-être ont-ils de hautes relations qui leur fournissent ces autorisations ? »*

Et ce n'est pas un problème propre à la communauté rurale seulement. Lors du séminaire national sur la décentralisation axé sur les questions environnementales, d'autres collectivités locales ont posé le même problème et les incriminés, sont les transhumants et les exploitants du Saba senegalensis (maad). Ce qui fait mal dans tout ça, c'est que lorsque des populations locales sont prises seulement à couper l'herbe dans le parc, elles sont battues et emprisonnées ».

Dissimulation de produits autres que celui déclaré

La dissimulation est aussi une stratégie utilisée par les exploitants forestiers pour échapper au contrôle. Il s'agit très souvent de dissimuler des produits forestiers autres que celui déclaré et qui bénéficie de documents légaux. Par exemple, des troncs de vène dans un chargement de bois de chauffe en direction de Dakar en particulier où, des pirogues mono tronc en destination de la vallée du fleuve Sénégal sont souvent dissimulées. De même, certains produits de cueillette sont convoyés frauduleusement dans les camions frigorifiques par les transporteurs. A ce niveau, une certaine forme de mutualisation de sommes d'argent est faite par les *bana-bana* auprès des transporteurs qui se chargent de la négociation au niveau des postes de contrôle forestiers depuis le lieu de chargement jusqu'à sa destination. La valeur de la transaction est comprise entre 5 000 et 10 000 francs CFA suivant la capacité du camion.

Le bois fait l'objet de plusieurs utilisations dont son usage comme source d'énergie, bois d'artisanat et comme bois d'œuvre et de service notamment dans la fabrication de meuble ou d'habitation. Ces différents usages font que cette ressource soit convoitée à la fois par les professionnels (charbonniers, menuisiers, etc.) mais aussi par les populations locales pour la couverture de leurs besoins. Cependant, l'exploitation étant régie par un certain

nombre de règles (code forestier, conventions, code des collectivités locales, etc.) qui mettent souvent différentes structures en place pour son contrôle ne facilitent guère l'accès aux exploitants à la ressource. Il faut noter, que chaque année et pour chaque type d'usage, des quotas d'exploitation sont établis au niveau national avant d'être décentralisés au niveau local. En ce qui concerne l'exploitation forestière, seules les régions du Sud et du Sud-est sont ouvertes mais on se rend compte que même dans les régions non ouvertes, l'exploitation clandestine se pratique, c'est le cas dans la zone sylvopastorale, dans les Niayes, dans le delta du Saloum et en Casamance.

Les quotas alloués sont très souvent insatisfaisants au regard des exploitants et suivant leurs spécialités. Ainsi, pour ce qui est du bois énergie, du quota annuel fixé par l'Etat, il reste la répartition qui se fait au niveau régional par le conseil régional avant d'être délocalisée au niveau local, notamment au niveau de la communauté rurale. Dans tout ce processus, l'appui technique reste prépondérant notamment sur les sites d'exploitation et sur les espèces à exploiter. C'est à ce niveau que la sollicitation de l'ensemble des détenteurs de pouvoir ou d'influence par les exploitants est observée. En effet, pour les exploitants, en particulier ceux du charbon de bois, le site d'exploitation mais surtout son accessibilité sont des facteurs importants dans la rentabilité de leur investissement. Dès lors, les transactions sur les quotas et sur les permis sont négociées même si dans la pratique tout laisse paraître une certaine transparence.

82 Par ailleurs, même si le bois de façon globale domine dans les transactions, il existe d'autres infractions, notamment l'accès dans les aires protégées par les troupeaux pour le pâturage, l'autorisation verbal du chef de village pour accéder aux produits de cueillette, et, sur les produits de la chasse entre agents de parc, guides et amodiataires.

III.1.5. Acteurs en interaction

Dans le système de l'exploitation des produits forestiers, plusieurs acteurs interviennent et procèdent à un jeu d'intérêt axé exclusivement sur l'obtention suffisante de la matière première (quota alloué) et sur la disposition du permis de la faire circuler. Dans le cas de la filière bois qui est le secteur dominant, sur le plan statistique, il est presque impossible de donner le nombre exact d'acteurs du fait du caractère informel et circonstanciel souvent prépondérant dans ce secteur.

Concernant les acteurs reconnus dans la filière, ils peuvent être divisés en quatre catégories à savoir :

- ceux chargés de la réglementation et de la délivrance des documents pour l'exploitation (niveau institutionnel) ;
- ceux qui interviennent de façon active (niveau structurel) ;
- ceux chargés de contrôler le système (niveau répressif) ;
- les protagonistes dans une zone de conflit.

Au niveau de la réglementation et de la délivrance des documents de faire valoir, intervient d'abord à un niveau supérieur l'Etat par le biais de Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Cette institution est chargée jusqu'à présent de fixer le volume de prélèvement annuel des ressources forestières ligneuses sur le contrôle technique des services des Eaux et Forêts et après approbation de la commission nationale. La commission



nationale étant l'organe chargé d'approuver et de valider la décision ministérielle. Cette commission nationale est composée par l'Etat majoritairement (la présidence de la république, la primature, l'assemblée nationale, les ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'agriculture, du commerce, de l'environnement, de l'énergie et des mines, de l'artisanat, des forces armées avec le haut commandement de la gendarmerie nationale, des directions des eaux et forêts et des parcs nationaux), l'institut des sciences de l'environnement comme organe consultatif, les collectivités locales et les organismes exploitants. L'organisation de la commission nationale n'évoque pas une transparence dans la mesure ou régulièrement les arrêtés portant son organisation ne déterminent pas clairement les représentants et la répartition des quotas. Ce qui laisse dire que cette commission semble relever actuellement du pouvoir discrétionnaire du directeur des Eaux et Forêts (Ba 2006 : 13).

Aujourd'hui, dans le cadre de la décentralisation, une commission d'attribution est mise en place dans chaque région ouverte à l'exploitation forestière. Cette commission régionale est présidée par le président du conseil régional mais y participent les maires, les présidents des conseils ruraux, le gouverneur de la région ainsi que le service régional des Eaux et Forêts (RdS 1998, code forestier R66 al 2). Le rôle de la commission régionale est de faire la répartition des quotas dans les différentes communautés rurales concernées. Il faut noter que la commission régionale n'a pas de pouvoir réel dans la mesure où elle se contente uniquement d'informer les exploitants sur le quota annuel déterminé par le ministère de l'environnement. Tout comme dans la commission nationale on peut noter aussi dans celle régionale la présence dominante de l'Etat représenté par le gouverneur et les services des Eaux et Forêts et dans une moindre mesure le président du conseil régional chargé entre autre de mener la vision du gouvernement dans sa région. Schématiquement, le quota suit une verticalité qui dénie toute participation de la base sur sa détermination comme le montre le schéma ci-dessous.

83

Schéma n° 2 : Le mode de détermination des quotas



Dans l'exploitation des ressources interviennent les structures ou organisations d'exploitants ; d'abord l'exploitant qui appartient à une coopérative, un GIE, une société en cours de validité, les populations villageoises organisées en regroupement paysan. Ces acteurs appelés patrons dans le secteur d'exploitation forestière ne sont pris en compte que dans l'information sur la notification du quota national et la part qui leur revient. Cette notification se tient au niveau de la région où l'exploitation doit se dérouler. Ainsi, une fois leur quota spécifié individuellement, les exploitants procèdent au fichage des sourgas au niveau des services des Eaux et Forêts. Ces derniers, notamment les *surga* (migrant saisonnier) ou employés constituent le véritable bras actif du système car ce sont eux qui sont au début

et à la fin du processus de carbonisation pour l'obtention du charbon de bois jusqu'à la mise en sac. Ils sont intégrés dans les sites d'exploitation par l'agent forestier qui les présente au chef de village. Cette catégorie d'acteurs constituée essentiellement de migrants Peuls originaires de la Guinée est souvent en relation conflictuelle avec les populations des zones d'accueil pour des raisons sociales en particulier mais également écologiques car, les autochtones voyant en eux des destructeurs de leur écosystème.

Une fois que la ressource est disponible (charbon de bois, bois de chauffe, bois d'œuvre et de service), entrent en jeu les transporteurs. Cette corporation est chargée de convoier les produits vers les milieux de consommation. Il faut noter que beaucoup d'exploitants sont également propriétaires de camion de transport des produits forestiers.

Des lieux de production aux lieux de consommation surtout pour le charbon de bois, la route est longue ; environ 900 km entre les sites d'exploitation de Kolda et la ville de Dakar principale consommatrice du produit. Toutefois, dans l'acheminement, plusieurs acteurs chargés du contrôle et de la vérification du chargement interviennent. Il s'agit :

- des services techniques dont, le rôle régalien est de protéger et de conserver les ressources végétales et animales sur l'ensemble du territoire national. De par leur pouvoir que leur confère le code forestier (RdS 1998 : Titre III, Chapitre III, art.L66 à art. L73), ils jouissent d'importants pouvoirs sur toutes les filières de la production forestière. Ainsi, du début de la production à sa destination finale, ils peuvent intervenir pour la vérification de la conformité des documents permettant l'exploitation, du respect des normes de coupe et de la circulation des produits forestiers. En dehors de leur rôle de contrôleur, il faut noter leur rôle social notamment dans l'insertion des sourgas dans les sites d'exploitation au niveau des communautés rurales mais aussi leur rôle d'appui technique aux collectivités locales.

- des corps assermentés sur les axes de convoiement dont la fonction est d'assurer la sécurité procèdent à des contrôles portant exclusivement sur l'état du camion, son chargement et ses documents (permis, carte grise, autorisation de faire circuler les produits chargés).

On peut remarquer le nombre important d'acteurs qui interviennent dans l'exploitation et la distribution des ressources forestières ligneuses et non ligneuses. Toutefois, la prépondérance de l'Etat est sans équivoque alors qu'aujourd'hui, la décentralisation des ressources forestières devait être achevée. On assiste ainsi toujours aux mêmes logiques de l'Etat centralisateur des pouvoirs et qui les impose par ses différentes institutions et organes techniques aux collectivités locales et aux exploitants.

Les interactions entre les acteurs sont multiformes mais, elles se manifestent de façon claire entre exploitants et services techniques, entre services techniques et élus locaux, entre sourga et autorités coutumières mais également entre transporteur et agents de contrôle sur les axes de circulation. Ainsi, dans le système d'exploitation des ressources forestières, les services techniques sont au début et à la fin du processus servant souvent de lien entre l'administration centrale et les autres organes impliqués dans l'exploitation forestière. On remarque que même si l'approche participative dans la gestion et l'exploitation forestière est prônée, il n'en demeure pas moins qu'entre le ministère qui fixe le quota national et les organisations d'exploitation, la relation est indirecte.

Le premier impose sa loi et le second par le biais des services décentralisés procède à l'exploitation. Dès lors, les décideurs du quota national sont éloignés des exploitants et des élus locaux au niveau des zones d'exploitation. Cependant, les services techniques décentralisés restent le lien direct entre tous les acteurs de la filière exploitation des ressources fores-



tières par le biais des commissions nationales et régionales de fixation et d'attribution des quotas mais aussi par l'insertion des exploitants et des sourgas dans les communautés rurales ouvertes à l'exploitation du bois d'énergie. Ainsi, la relation reste très forte entre les agents techniques et les élus locaux, les exploitants et les autorités coutumières comme le montrent les différents entretiens auprès des acteurs dans la filière bois énergie. Ces différents acteurs interagissent sur la base d'intérêt réciproque tiré de l'exploitation des ressources forestières, en particulier le bois énergie. Comme l'affirme cet exploitant, « nous distribuons entre la sous-préfecture, les services techniques et les autorités coutumières pour chaque campagne et pour chaque endroit entre 50 000 et 100 000 francs CFA pour obtenir leurs faveurs dans l'attribution du quota, la détermination du site et l'acceptation des sourgas ». Cette même pratique de nekhal ou de njegou gourou n'est pas un cas particulier. Implicitement, elle est réclamée pour obtenir facilement son visa d'exploitation.

Par ailleurs, d'autres acteurs sont également dans le jeu notamment les corps de contrôle sur les axes de circulation. Leur principal interlocuteur est le transporteur des produits forestiers du lieu de production au lieu de consommation. Comme évoqué entre les services techniques et les autres acteurs, ces derniers agissent plus par chantage et par extorsion. En effet, comme l'explique un camionneur : « quelle que soit la légalité de notre chargement, on ne peut échapper aux corps de contrôle routier sur les axes de circulation de nos produits. Ils demandent systématiquement 2 000 francs CFA pour les uns et 1 000 francs CFA pour les autres ; ceux-ci pour chaque arrêt et sans aucune facture ».

Toujours dans le même registre des acteurs et de leur interaction, on peut noter les agents techniques des aires protégées, les détenteurs de campements de chasse, les amodiataires, les guides, les touristes cynégétiques et les populations riveraines. Des relations très complexes existent entre agents techniques, amodiataires, détenteurs de campement et guides. En effet, ces relations sont généralement basées sur le contrôle, le respect des règlements, mais aussi, la aussi la complicité.

III.1.6. Lieu de la transaction

Il faut noter que les objets de transaction en ce qui concerne les produits forestiers sont multiples. Dans le cas qui nous intéresse le plus, notamment le cas de la filière bois (sous tous ses usages), l'objet de la transaction porte sur le quota et sur le permis de faire circuler, le permis de coupe pour le bois d'œuvre et de service, l'insertion et l'acceptation des sourgas. Dès lors, c'est au niveau de l'exécution où se déroulent pour l'essentiel les actes de corruption, d'extorsion, de chantage. Le niveau institutionnel en l'occurrence le ministère de l'environnement est exclu des lieux de négociation même si on prête au lobby charbonnier une puissance certaine qui agit en haut lieu. Par contre, ce qui est avéré et ressorti dans les entretiens auprès des acteurs et ceci dans toutes les zones (ouvertes ou pas) à l'exploitation, les négociations ou transactions se font dans les lieux de travail, dans les domiciles privés, au niveau des postes de contrôle, sur le terrain notamment dans les sites d'exploitation et aussi par le biais des téléphones mobiles.

Par ailleurs, les sites de prédilection des transactions autres que les quotas et permis de faire circuler sont dans les domiciles privés. Cette transaction faible par rapport à l'octroi des

quotas ou des permis de faire circuler concerne les exploitants n'appartenant pas à une organisation en particulier certains bûcherons et autres artisans. Ainsi, on peut noter, une certaine translation des lieux de transaction qui, des places officielles ou légales sont déplacées vers des lieux publics ou vers des lieux de production. Aussi, les lieux sont déterminés pour la plupart par les décideurs locaux mais souvent aussi par les exploitants jouissant d'une certaine notoriété et attendant chez eux (domicile, lieu de commerce, lieux d'exploitation) le passage des décideurs.

III.1.7. Type de liens mobilisés

Divers types de liens sont mobilisés pour corrompre ou mener une transaction quelconque sur les produits forestiers. Ces liens restent soutenus par divers réseaux dont les bases sont sociales, ethniques, confrériques et professionnelles.

L'usage des réseaux sociaux qui pourrait être considéré comme un élément fort déclencheur de pratiques de corruption passive est très utilisé ; en témoignent ces dires recueillis lors d'entretien : *« Dès les débuts, j'installe de bons rapports avec eux, je n'hésite pas à rendre des visites à me familiariser aux épouses et aux enfants jusqu'à dès fois être un habitué de la maison. Et je le fais avec un naturel qui ne trahit jamais un quelconque intérêt même si en réalité je fais tout pour la bonne marche de mes affaires. Plusieurs fois déjà, il est arrivé en circulant en ville avec du bois frauduleux que mes apprentis se soient faits interpellés par des agents forestiers qui les laissent partir dès qu'ils savaient que c'est le bois de C.*

86

Au plus, ils donnaient un papier sur lequel, ils griffonnaient quelque chose pour ne pas éveiller le soupçon des éventuels passants ; en réalité c'est le plus souvent pour me dire d'être plus discret dans mes faits. Alors le soir, je passe chez les gars et je leur fais un petit cadeau, généralement de l'argent, pour leur collaboration.» ; « ...Il m'est arrivé au quartier M de disposer d'une quantité de bois de véne frauduleux, mais quand l'agent m'a demandé d'aller déposer le bois à leurs bureaux, je suis venu directement à l'atelier où j'ai mis tout en planches et commencé à faire mes meubles. Quand il est venu le lendemain, je lui ai clairement signifié que je ne lui devais aucun bois, d'ailleurs à cet instant il n'y avait pas de bois saisissable sur les lieux. Il était sidéré et voulait m'arrêter, on a alerté ma mère et qui a fait remarqué à l'agent technique qu'il était un parent et que j'étais le petit fils de l'homme qui était son tuteur. Sur ce coup, j'ai pu continuer librement mon travail ».

L'usage du réseau social reste un aspect très sollicité par l'ensemble des acteurs. Vu l'aspect social, très entretenu dans nos milieux traditionnels, on peut le considérer comme étant un élément très contraignant auquel souvent les agents chargés de la conservation des ressources naturelles sont confrontés. Ainsi, sachant qu'un tel est un parent d'un tel ou son ami, le jeu consiste en ce moment tout simplement à mettre en branle l'ami de mon ami est mon ami. Dès lors, on peut se permettre certains manquements sans pour autant être inquiété de subir des représailles sinon tout au plus, on ne reçoit qu'un petit sermon. On peut constater ainsi que le réseau social dans certains cas ne milite nullement à une bonne exploitation des ressources naturelles mais également sur les ressources foncières dans le domaine forestier. A ce niveau, les réseaux les plus puissants d'accès à ces terres sont constitués par les hommes politiques et les religieux comme l'affirme un agent forestier *«...il m'est arrivé, d'épingler un élu local qui s'est adjoint une parcelle dans la forêt sans pour autant respecter*



toutes les règles administratives. En fait, mon inspecteur est intervenu mais je lui ai néanmoins expliqué qu'il fallait taper fort sur ce gros bonnet pour faire passer le message et dissuader les éventuelles autres personnes qui seraient tentées de passer outre la loi. Finalement il fallait bien prendre en considération son statut de haute autorité... ».

Par ailleurs, autant ce réseau social est utilisé par des petits exploitants, autant il est exploité aussi par d'autres notamment les fonctionnaires de l'Etat en exercice dans ce milieu. En effet, comme dit dans un entretien, «...Vous ne verrez jamais quelqu'un venir séjourner ici sans pourtant s'acheter des meubles en vène, tous les fonctionnaires ainsi que tous les autres travailleurs s'équipent impérativement ; personne ne déroge à la règle...». Leur statut et leur relation de collègues de la fonction publique ou ami d'un tel ou d'un tel leur permet facilement d'accéder à la ressource désirée illégalement mais en disposant de tous les papiers nécessaires pour leur convoi. On peut noter ainsi ces deux cas dont l'un est fonctionnaire de l'Etat et l'autre un ancien radié de la fonction publique. De par leur statut et leur relation certains interviewés rapportent : «...je travaillais pour un gars du ministère de l'hydraulique qui avait son propre atelier de menuiserie où travaillaient plusieurs ouvriers dont moi ; et je faisais régulièrement partie de ceux qui amenaient des meubles à vendre jusqu'à sa région natale dans la vallée du fleuve et les voyages se faisaient avec les voitures du ministère et on a jamais eu de problèmes en cours de route. » ; «... il y'a un certain monsieur qui a un très grand atelier dans le quartier, avec tout ce qu'il faut comme machines et c'était un ancien policier qui après radiation est devenu très riche car contrairement à nous autres sa position précédente et ces réseaux relationnels lui ouvrent beaucoup de facilité à l'accès aux ressources.».

87

D'autre part, le réseau confrérique est également sollicité non seulement par les membres de la confrérie qui utilisent l'intermédiation de leurs guides pour ne pas subir le coup de la loi suivant les manquements commis mais aussi par les agents de contrôle qui manifestent beaucoup d'égard vis-à-vis des chefs de confrérie. Dans certaines zones fermées à l'exploitation par exemple, l'exploitation du charbon ou d'autres produits forestiers reste couverte par les chefs confrériques comme en témoignent ces entretiens : «... Il faut se dire qu'on est au Sénégal et que les relations déterminent les types de rapports que les gens entretiennent ; ici, il n'y a pas un seul agent de l'administration qui refuserait à un notable religieux, une faveur et nous on fait recours à ces derniers à chaque fois que nous affrontons des décisions qui mettent en jeu nos intérêts commerciaux et économiques... ».

Dans un autre entretien, l'interviewé, raconte : «... la première fois que les agents sont tombés sur moi alors qu'ils faisaient une patrouille de nuit,; ils ont saisi tout mon charbon chargé dans des sacs de cent kilos et j'ai payé cinquante mille et ils m'ont laissé partir. La deuxième fois, je leur ai remis le charbon mais pas d'argent et là aussi, ils m'ont laissé partir. La troisième fois, j'ai fait appel à l'intervention d'un de nos marabouts : cette fois-là, je n'ai rien payé et mieux encore, je suis reparti avec mon charbon... ils sont, on peut le dire, notre seul espoir quand les choses tournent mal et leurs interventions portent toujours leurs fruits et c'est tant mieux pour nous car nous ne savons où aller en cas de pépin. Nos marabouts ont une autorité leur permettant d'obtenir plein de faveurs partout et surtout avec les gens de l'administration. Chacun de nous va vers le marabout avec qui il a plus d'affinités ».

Un autre interviewé confirme ces faits : «...une fois les forestiers ont saisi les lits que j'allais livrer et ils voulaient me faire payer une amende ; je leur ai dit que si je payais pour chaque

lit ce qu'ils me demandaient c'est-à-dire entre dix et quinze mille, il ne servirait à rien de les vendre après parce que je serais loin de faire un bénéfice. Ils n'ont rien voulu entendre, alors je suis allé voir un marabout. Quand ce marabout a fait son intervention, ils ont accepté de me rendre mes lits. A chaque fois qu'il y a problème la plupart d'entre nous choisissent d'aller voir nos marabouts respectifs».

Autant les marabouts intercèdent pour leurs disciples, autant également de par leur statut et de leur audience dans une confrérie, ils bénéficient d'égard dans l'administration locale qui ferme souvent les yeux, par exemple, sur la chasse d'animaux sauvages.

Ces réseaux ne sont pas seulement développés par l'administration et les populations civiles mais aussi, par certains corps assermentés, en particulier dans certaines zones en crise où un important réseau d'exploitation et de convoyage du bois et d'autres produits forestiers à haute valeur ajoutée est mis en place. Ce réseau fonctionne avec l'utilisation de la main d'œuvre locale et des moyens de transport terrestre et maritime de l'Etat. Son caractère fait que ce réseau exclut tout autre acteur en dehors de leur système au prix même parfois de menaces sur les autres corps en charge de la gestion des ressources forestières.

Encadré n° 5 : Zone de conflit

88

Le rôle de certains corps assermentés est autre que de s'adonner à l'exploitation forestière encore moins dans une zone non ouverte et en crise. Il est avéré et reconnu au niveau d'une région au sud du pays que certains corps détachés pour assurer la sécurité des populations s'adonnent à l'exploitation des ressources forestières.

Les scieries implantées au niveau des villages appartiennent aux populations locales, à certains agents de corps assermentés et à certains protagonistes. Certains agents de ces corps assermentés ont équipé les villageois de tronçonneuses, de scies et matériels pour confectionner les planches..Ensuite, celles-ci sont évacuées vers Dakar.

Le transport des planches par voies terrestre et marine par les moyens de l'Etat avec beaucoup de discrétion. Ainsi, on peut voir des camions de l'Etat transportant des cercueils prendre la direction des ateliers en lieu et place des morgues. Les gens répètent avec humour que ces agents ont abattu plus d'arbres que de protagonistes.

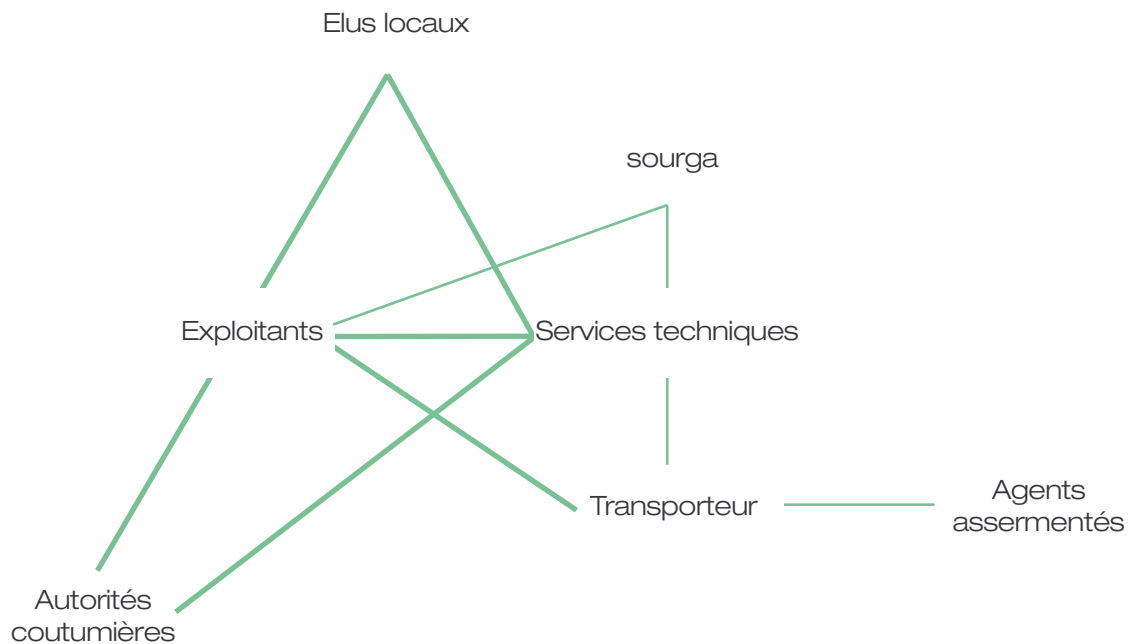
Ils ont engagé et équipé des jeunes qui leur sont fidèles pour l'exploitation à raison de 1000 F le tronc avec nourriture. La rotation à partir des voies maritimes est une occasion pour évacuer bois, meubles semi finis sans difficultés. Ainsi, on peut voir des meubles et même des troncs camouflés dans des emballages en sac et qui prennent le chemin de Dakar.

Dans la zone contrôlée par certains protagonistes, les autorisations sont délivrées par leurs soins à tout exploitant forestier intéressé. Les services techniques s'abstiennent d'intervenir pour préserver leur sécurité. L'exploitation forestière étant fermée dans la région, les 4 scieries privées implantées dans cette zone se ravitaillent à partir d'autres zones voisines où elles disposent d'un quota. Même si les responsables des scieries déplorent le trafic de bois dans cette région et qu'ils ne sont pas en mesure d'exploiter officiellement dans la zone, il est avéré qu'ils sont ravitaillés par certains protagonistes.



L'observation sur les réseaux d'exploitation frauduleuse des ressources forestières laisse apparaître des liens forts tournant exclusivement autour de l'exploitant qui polarise les différentes instances de prise de décision au niveau local, les agents techniques, les élus locaux, les autorités coutumières, les transporteurs.

Schéma n° 3 : Graphe du réseau d'exploitation frauduleuse des ressources forestières



III.1.8. Pratiques corruptives et externalités écologiques

La dégradation des ressources naturelles a été pendant très longtemps imputée au changement des conditions climatiques. Au Sénégal, cette dégradation est plus perceptible au niveau de la couverture végétale par leur rétrécissement quantitative et qualitative, au niveau des sols par la perte de fertilité et au niveau des ressources en eau par un rabattement des nappes et une augmentation de la salinité. Au regard de la documentation sur les ressources naturelles en particulier les ressources ligneuses, la dégradation est réelle (Aubrèville, 1949 ; Parillaud, 1959 ; Giffard, 1974 ; Stancioff et al, 1986 ; PAFS, 1993 ; FAO, 1998 ; Chamard, 1999 ; CSE, 2005). Toutefois, cette dégradation ne saurait être imputée uniquement aux facteurs naturels mais, résulterait de la combinaison d'autres facteurs d'ordre anthropique, démographique et de gouvernance. Ce dernier aspect constitue un facteur important dans la dégradation des ressources, raison pour laquelle l'implication des populations dans la gestion des ressources est depuis le sommet de Rio en 1992 un élément fondamental pour leur meilleure conservation et leur exploitation durable. Cependant, compte tenu des lacunes dans l'implication effective des populations, la volonté de l'Etat à toujours conserver ses prérogatives et le transfert timide des compétences aux collectivités locales dans la gestion des ressources, des arènes de décisions multiples se constituent et favorisent la corruption pour un accès facile aux ressources. Au-delà des impacts financiers qu'engendrent les pratiques corruptives sur les ressources naturelles, les externalités sont également écologiques. En effet, la corruption permettant souvent d'accéder

facilement à la ressource, fait dans la plupart des cas abstraction de l'importance des espèces, de leur rôle et fonction dans le milieu. Quand il s'agit de ressources faunistiques, le ciblage reste de rigueur.

Ainsi, dans le cadre de cette étude, les externalités écologiques causées par la corruption varient en fonction des essences sur lesquelles la corruption s'exerce d'une part, et d'autre part en fonction du milieu écologique. De façon générale, l'exploitation illégale ou non durable des ressources forestières entraîne comme première conséquence, le déboisement de zone naturelle qui à son tour reste la cause de plusieurs formes de dégradation. On peut noter parmi celles-ci :

- la perte sur la biodiversité causée par la sélection des espèces les plus bénéfiques ;
- la rupture de processus écologique notamment la dégradation des milieux à régénération naturelle par la coupe d'espèces immatures;
- la perte de fonction environnementale ;
- la réduction des subsistances des populations ;
- la destruction des habitats ou niches écologiques;
- la disparition ou le repli de certaines espèces animales vers d'autres zones favorables ;
- le dépérissement de la terre avec ses corollaires tels que l'érosion, la perte de fertilité, la salinisation et la désertification.

90 Dans les zones couvertes par cette étude, les conséquences consécutives à la corruption et à l'accès frauduleux aux ressources naturelles sont dans un premier temps, la perte de la biodiversité. En effet, on peut remarquer concernant la corruption sur le bois d'œuvre et de service que ce sont aujourd'hui des espèces fortement menacées sur lesquelles déjà le Sénégal s'est inscrit dans une logique de protection. Il s'agit particulièrement du *Pterocarpus eurinaceus* (véne), du *Borassus aethiopum* (rônier), du *Sterculia setigera* (mbèp), etc sur lesquels s'exerce une forte convoitise eu égard à leur valeur financière. Ailleurs, notamment dans certaines zones comme dans la vallée du fleuve et le delta du Saloum, l'exploitation clandestine de l'*Acacia nilotica*, déjà victime des effets climatiques et des aménagements hydro-agricoles et de la mangrove concourt non seulement à la perturbation de l'écologie du milieu mais aussi, à la destruction des habitats. Dans ce sens, l'exploitation du bois vert de la mangrove pour les besoins des fumeries de poisson endommage l'évolution des espèces ostréicoles et les frayères.

La corruption et les pratiques illégales contribuent de façon importante à la réduction des subsistances et à l'éloignement des lieux de prélèvement des compléments énergétiques et nutritionnels tirés des ressources forestières. Ce qui ne manque pas souvent de créer des conflits entre les populations locales et les exploitants, notamment les ouvriers.

Aussi, l'accès illégal des troupeaux dans les parcs et aires protégées entraîne certains risques, notamment :

- les risques de contamination de la faune sauvage par certaines pathologies reconnues aux animaux domestiques ;
- la compétition inter-spécifique sur l'alimentation au détriment de la faune sauvage ;
- la destruction des niches de la petite faune ;
- les risques de feux de brousse notamment avec l'établissement de campement sommaire.

Ainsi, la corruption et les pratiques illégales tendent à constituer aussi un facteur non négligeable dans la dégradation des ressources naturelles et environnementales. Cependant,



la corruption, étant souvent analysée sous l'angle économique, ne montre pas toute ses conséquences sur le milieu, notamment ses répercussions sur l'environnement et l'écologie des espèces. Ainsi, il est important de mener des études dans ce sens uniquement pour voir comment la corruption et les pratiques illégales peuvent compromettre les équilibres écologiques.

III.1.9. Impact de la corruption sur la gouvernabilité

La gestion actuelle des ressources naturelles forestières n'est pas en conformité avec les textes de loi sur la décentralisation, notamment sur le transfert des compétences de la région en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles (RdS 1996 : 120). A tous les niveaux de la fixation et de l'octroi des quotas le poids de l'Etat est dominant alors que depuis 2001 la gestion et l'exploitation forestière devraient être transférées aux collectivités locales. Les Communautés rurales sont exclues dans le processus de fixation du quota du fait de la représentativité technique au niveau des différentes commissions. A la vue des textes sur la décentralisation, la gestion des ressources forestières par l'Etat reste sans fondement juridique. Ainsi, compte tenu de leur faible niveau d'implication sur la gestion des ressources dont elles ont toutes les prérogatives, s'érige au niveau des collectivités locales une administration parallèle à celui de l'Etat créant ainsi deux arènes de décision l'une "légale" mais sans fondement juridique, monopolisée par l'Etat, l'autre légale mais non encore reconnue par le pouvoir central.

Ce parallélisme dans les instances de décision ne fait que nuire à la gestion des ressources naturelles dont seuls les exploitants et les chargés de contrôle en tirent profit. En effet, devant le manque de moyens matériels et humains caractéristique aux services forestiers et le manque de ressources financières des collectivités locales, la fraude, la corruption et le sabotage trouvent un champ propice.

L'amalgame sur qui doit gérer les ressources forestières favorise certaines pratiques de corruption et pose aussi le problème de gouvernabilité. En effet, la présence d'acteurs divers et de décideurs multiformes crée un jeu d'acteurs dont l'intérêt pour chacun reste de tirer le maximum de profit sur les ressources naturelles. Ainsi, se créent des réseaux relationnels entre acteurs aux intérêts convergents et décideurs ou détenteurs de pouvoir local. On note par exemple que pour l'insertion des sourgas, il faut trois acteurs clés dont l'exploitant, l'agent technique et l'autorité coutumière. La prise de décision pour l'insertion des sourgas dans le site d'exploitation doit être entérinée par le conseil du village qui doit par ailleurs localiser le lieu le plus favorable à l'exploitation ; tel n'est pas souvent le cas où seule l'autorité coutumière détient le pouvoir de décision sous l'influence de l'argent en jeu.

Aujourd'hui, la démocratie au niveau local devrait être un moyen important pour asseoir les bases d'une gestion transparente des ressources naturelles. Cependant, l'ineffectivité de la décentralisation en matières de gestion des ressources naturelles, le déficit de participation populaire dans les prises de décision, le manque de compétences suffisantes au niveau des collectivités ne favorisent guère une gestion durable des ressources mais, au contraire, l'étalement des champs de la corruption.

Conclusion

Les ressources naturelles forestières sont une source importante de recettes financières. Cependant, la mauvaise gestion de ce secteur entraîne une exploitation dont le contrôle échappe aux pouvoirs en place, notamment l'Etat d'une part, et d'autre part, les collectivités locales. La décentralisation partielle et la gestion des ressources forestières par l'Etat ont entraîné également une multiplication des niveaux de prise de décision qui en retour ne fait que développer la corruption et le contournement des dispositions réglementaires justes pour accéder facilement aux ressources et faire des profits.

Dans le cadre de cette étude consacrée à la gouvernance et la corruption ainsi qu'à la gestion des ressources naturelles forestières au Sénégal, on a pu déterminer les différentes formes de corruption et de pratiques illégales tendant à faire accéder facilement aux ressources et faire des profits à des tiers. Il ressort de cette étude que la corruption sur les ressources forestières revêt des formes multiples et fait intervenir différents acteurs qui ont noué différents type de liens.

Des acteurs, il ressort en premier que l'administration et les services techniques sont de loin les acteurs les plus dynamiques dans le jeu de la corruption et des contournements des règlements. Leur pouvoir de gérer les ressources forestières reste comparable aux méthodes coloniales même si aujourd'hui la gestion participative est clamée haut et fort. A tous les niveaux de l'exploitation des ressources et de leur acheminement dans les centres de consommation, leur présence reste prépondérante. C'est au su de cela que, différentes stratégies sont développées avec les autres acteurs notamment exploitants forestiers, transporteurs et pasteurs, etc. pour exploiter et faire passer illégalement les produits forestiers. Toutefois, ils ne sont pas les seuls à intervenir dans le jeu de la corruption ; ailleurs notamment sur les axes de circulation des produits forestiers interviennent certains corps assermentés. Leur intervention est décriée par tous et tend plus à une extorsion ou chantage qu'à de la corruption.

Au regard des pratiques corruptives déclinées dans cette étude, il s'avère que la corruption est plus ou moins socialisée car étant perçue pour la plupart des acteurs comme étant tout juste une rétribution pour les efforts fournis, la complaisance ou la participation dans la marche de l'activité d'un tiers. Ainsi, différents liens sont mobilisés dans ce sens et, n'épargnant aucune couche de la société. Ce que l'on ne peut ignorer, c'est que ces pratiques de corruption et de contournements des dispositions réglementaires, impactent négativement non seulement sur les recettes fiscales mais aussi, sur la gouvernabilité et sur l'environnement et l'écologie dans les zones d'exploitation.

III.2. Gouvernance et corruption dans le domaine des ressources halieutiques

Les produits halieutiques constituent des ressources stratégiques pour le Sénégal. En effet, pour un pays très faiblement pourvu en ressources minérales et énergétiques⁶¹, l'or bleu apparaît comme une manne divine. Le caractère stratégique de ces ressources est fondé sur un certain nombre d'éléments.

⁶¹ Les phosphates constituent la principale richesse du sous-sol



- Les ressources halieutiques (poissons, céphalopodes et crustacés) sont une composante essentielle de l'alimentation des Sénégalais. La contribution des ressources halieutiques à la sécurité alimentaire réaffirmée lors de la conférence de Kyoto de décembre 1995 revêt au Sénégal un cachet particulier dans la mesure où les produits halieutiques ne représentent pas moins de 75 % l'apport en protéines animales.
- La pêche est le premier secteur d'exportation du Sénégal avec 30 % des recettes d'exportation. Avec un chiffre d'affaires global de 278 milliards de F CFA, le secteur contribue pour 2,3 % au PIB national et 11 % au secteur primaire⁶². Dans un pays où le marché de l'emploi offre peu d'opportunités, le secteur de l'emploi absorbe une part importante de la population active parvenant à offrir environ 600.000 emplois directs et indirects ;
- Outre ces deux éléments, la mer et ses ressources jouent un rôle socioculturel important avec l'existence de communautés traditionnellement attachées à la mer : lébous de la presqu'île du Cap Vert, communautés de pêcheurs de Kayar, Guet Ndar, Niominka des îles du Saloum. Ces communautés ont des mythes, des rites et des pratiques artistiques (dances,) largement inspirées de la mer.

Ces éléments font de la pêche, un secteur stratégique, dont il faut gérer durablement les ressources. Au moment où le pays, à l'instar de tous les autres non producteurs de pétrole, est confronté à des difficultés économiques considérables du fait de l'augmentation excessive du prix du baril de brut, la gestion rationnelle et durable de ces ressources halieutiques est donc à la fois un pré-requis et un gage de développement. Nous examinerons donc tour à tour, les différentes ressources naturelles en nous focalisant sur les niveaux de stocks, les indices de dégradation et les facteurs explicatifs de ces dégradations avant d'aborder la corruption et la gouvernance pour terminer par un essai de mesure des externalités dans le domaine de la pêche.

93

III.2.1. L'état des ressources halieutiques

Avec un littoral s'étirant sur plus de 600 km, un large plateau continental, le Sénégal possède de sérieux atouts dans le domaine de la pêche. A ces facteurs physiques, s'ajoutent des facteurs climatiques et hydrodynamiques :

- la rencontre au niveau des côtes sénégal-mauritaniennes de courants froids et de courants chauds (courant froid des Canaries et contre-courant chaud de Guinée) crée les conditions d'un développement du plancton ;
- la poussée vers l'intérieur de l'océan des eaux superficielles chaudes permet la remontée par compensation des eaux froides provenant du fond, or celles-ci contiennent des charges nutritives (sels minéraux) très importantes provenant de la décomposition des organismes marins : c'est le phénomène de l'upwelling. Ces charges nutritives expliquent le développement de la composante végétale du plancton (phytoplancton) ;
- les apports terrigènes charriés par les différents fleuves se déversant dans la mer (fleuves Sénégal, Sine et Saloum, Casamance) contribuent, à travers les échanges entre le compartiment pélagique et le compartiment benthique, à augmenter la charge nutritive des eaux marines sénégalaises.

L'ensemble de ces éléments explique le caractère poissonneux des eaux sénégalaises. Au fil des années, la pêche est parvenue à s'imposer comme le secteur économique le plus

⁶² Ndiaye P.G., Diouf P.S., *Impacts des politiques liées au commerce dans la gestion des ressources halieutiques en Afrique de l'Ouest : le cas du Sénégal*, Enda-WWF, mai 2005

performant. Avec un chiffre d'affaire annuel d'environ 524,53 millions de dollars US et un volume des exportations de l'ordre 327,51 millions de dollars⁶³, le Sénégal se hisse au sommet de la pyramide des pays d'Afrique subsaharienne dans le domaine de l'économie maritime. La contrepartie financière des accords de pêche avec l'Union Européenne, les redevances sur les licences de pêche, les taxes sur les importations de produits halieutiques constituent une manne financière pour un pays peu pourvu en ressources naturelles.

Cependant, le poids de la pêche sur l'économie sénégalaise ne s'apprécie pas seulement en termes de chiffre d'affaire annuel et de volume des exportations mais il peut s'appréhender de façon beaucoup plus large si l'on considère d'autres aspects comme la part de la population active exerçant dans le domaine de la pêche que d'aucuns estiment à 15 %⁶⁴. Ce poids peut aussi s'apprécier dans la contribution des ressources halieutiques à l'alimentation des populations sénégalaises. Si l'on sait d'une part, que l'accès à des protéines d'origine animale (viande/volaille) est assez problématique compte tenu du revenu moyen au Sénégal et que d'autre part, la consommation de produits halieutiques est de 27 kg par habitant et par an, on mesure le rôle joué par ces produits dans le processus de résorption des déficits nutritionnels si courants dans les pays en développement.

a) Les niveaux des stocks

94 Le potentiel halieutique exploitable des eaux sénégalaises ne fait pas l'objet d'unanimité. Les statistiques données varient d'une source à l'autre et elles oscillent entre 400 000 tonnes et 450 000 tonnes. Cependant, la majeure partie des sources avance le chiffre de 450 000 tonnes. Certes, ce potentiel constitue le tiers du potentiel mauritanien, mais l'explication du différentiel réside dans le fait que la façade mauritanienne est beaucoup plus importante. Par contre, ce potentiel place le Sénégal loin devant ses autres voisins (Gambie, Cap-Vert, les deux Guinées) et d'autres pays très portés sur la pêche (Ghana). Le tableau donne les potentiels halieutiques de ces différents pays.

Tableau n° 5 : Potentiels halieutiques de quelques pays d'Afrique de l'Ouest

(source : Ndiaye, P.G., Sedji M., Coulibaly D., 2005⁶⁵)

Pays	Potentiel halieutique (tonnes)
Sénégal	450 000
Guinée Bissau	95 000
Cap-Vert	40 000
Guinée	256 000
Mauritanie	1 500 000
Gambie	217 000
Nigeria	-
Ghana	345 000

⁶³ Ndiaye, P.G., Sedji M., Coulibaly D., *Accord de partenariat économique (APE) et la pêche en Afrique de l'Ouest : Enjeux, défis et opportunités pour les pays de la CDEAO*, 2005

⁶⁴ Guèye Nd., *Commerce international et gestion durable des ressources naturelles maritimes : le cas du Sénégal*, 2000

⁶⁵ Ndiaye, P.G., Sedji M., Coulibaly D., 2005, op. cit



Le potentiel exploitable des eaux marines sénégalaises se répartit dans quatre catégories :

- les ressources démersales côtières ;
- les ressources démersales profondes ;
- les ressources pélagiques côtières ;
- les ressources pélagiques hauturières.

Selon une étude récente et conjointe (CRODT, ENDA, PNUE, 2001)⁶⁶, la production annuelle d'équilibre des espèces démersales côtières s'élève à 130 000 tonnes. Constituées d'espèces très prisées aussi bien sur le marché domestique que sur les marchés étrangers, ces espèces sont surexploitées. Parmi ces espèces, nous trouvons le mérrou, les dorades, le pageot, la sole, etc.

Le potentiel exploitable des ressources démersales profondes est estimé à 20 000 tonnes (CRODT, ENDA, PNUE, 2001). Ces espèces constituées de merlus noirs, de crevettes, de langoustes sont surtout exploitées par la flotte étrangère possédant des capacités énormes.

Quant aux ressources pélagiques hauturières, leur potentiel est estimé par la même source à 20 000 tonnes. Les espèces essentiellement pêchées sont les thons.

Les ressources pélagiques côtières ont un potentiel de 130 000 tonnes. Ces ressources constituent la partie la plus importante des débarquements dans lesquels la sardinelle (yabooy) occupe une place primordiale.

Cependant, en plus de ce potentiel, le Sénégal dispose d'un potentiel halieutique au niveau de ses eaux continentales constituées essentiellement par les fleuves Sénégal, Gambie, Casamance, Sine et Saloum. Ce potentiel est estimé à environ 50 000 tonnes⁶⁷. Il est réparti comme suit⁶⁸:

- pour le fleuve Sénégal, le potentiel est estimé à 13 000 tonnes ;
- pour le fleuve Casamance, le potentiel estimé avoisine les 16 000 tonnes ;
- pour le Sine et le Saloum, il est de 15 000 tonnes ;
- pour le fleuve Gambie, le potentiel estimé est de 1 500 tonnes.

Cependant, en raison de certains facteurs que nous verrons dans les paragraphes suivants, les stocks halieutiques d'origine marine sont fortement dégradés.

b) Les indicateurs de la dégradation des ressources halieutiques

Les ressources halieutiques sénégalaises sont concernées par la dégradation. Celle-ci peut être mise en évidence de diverses manières. Sans incriminer exclusivement tel ou tel autre facteur, on peut affirmer que la dégradation est inséparable d'une intensification et d'une industrialisation de la pêche, d'une articulation de la pêche aux enjeux commerciaux, dont l'accord intervenu en 1979 entre l'Union européenne et le Sénégal reste un repère important. Ceci nous amène donc à inscrire la dégradation des ressources halieutiques dans un processus historique. Cette dégradation peut être mesurée à travers un faisceau d'indices : la tendance régressive des stocks débarqués et concernant la pêche artisanale et la pêche industrielle. Le tableau ci-dessous montre cette tendance :

⁶⁶ CRODT, ENDA, UNEP, *Les impacts socio-économiques et environnementaux des politiques liées au commerce sur la gestion durable des ressources naturelles : étude de cas sur le secteur des pêches sénégalaises*, février 2001

⁶⁷ Barro M., *Valorisation des produits de pêche après capture au Sénégal*, Thèse de doctorat en Médecine vétérinaire, décembre 2005

⁶⁸ Barro M., 2005, op. cit

Tableau n° 6 : Mises à terre

Année	Pêche artisanale	Pêche industrielle	Total
1999	313.367	134.321	447.958
2000	338.209	56.000	394.209
2001	332.360	60.366	392.726
2002	311.536	56.178	367.714
Total	1.295.742	306.865	1.602.607

Résultats des mises à terre (T) de 1999 à 2002⁶⁹

En 2003, les débarquements ont été estimés à 427 594 tonnes, dont 385 776 ont été fournies par la pêche artisanale et 41 818 tonnes par la pêche industrielle, notamment par la pêche chalutière.

96 Mais si l'on considère que le niveau atteint par les débarquements est un point de discontinuité et que l'on considère la tendance régressive, on constate qu'entre 1999 et 2002, la baisse des débarquements a été de 18 %. Cette baisse des stocks de débarquement traduit sans aucun doute la baisse des stocks halieutiques dans la mesure où dans la même période, est notée une augmentation de l'effort de pêche. L'examen aussi de l'évolution des indices d'abondance à travers une série de chalutages révèle une déplétion des ressources. Selon Pape Gora Ndiaye et Pape Samba Diouf, sur la période allant de 1986 à 1991, les prises de toutes les espèces sont passées en moyenne de 100 kg par heure à 500 kg/h, soit une réduction de 50 %⁷⁰.

Il existe un faisceau d'indices susceptibles de montrer la dégradation de la ressource

- Le premier indice est la rareté de certaines espèces nobles, les plus prisées sur le marché domestique. Cette rareté est évoquée et constatée empiriquement par les principaux acteurs (pêcheurs artisanaux et marins embarqués à bord des navires de pêche) mais aussi par les consommateurs (ménagères) : ces acteurs soutiennent tous qu'il y a une diminution des espèces démersales côtières (mérrou, sole, capitaine, pageot, etc.). Ndiaye et Diouf donnent une illustration de la rareté de certaines espèces autrefois pêchées en abondance : c'est « le cas des pêcheries artisanales de dorades roses à Kayar, était également cité à travers l'exemple du pagre à points bleus (*Sparus caeruleostictus*), jadis débarqué en grande quantité par les embarcations pêchant à la ligne et dont la capture de nos jours est pratiquement accidentelle, voire impossible au niveau des zones de pêches traditionnelles⁷¹ » ;
- Le second indice est un fait qui échappe à beaucoup de sénégalais : depuis un certain nombre d'années, une partie du poisson commercialisé sur le marché domestique sénégalais et consommé localement provient des pays voisins (Mauritanie, Guinée Bissao, Gambie).
- Le raccourcissement de la saison de la pêche au Sénégal, contrairement à la Mauritanie où elle est allongée⁷².

⁶⁹ Barro M., 2005, op. cit

⁷⁰ Ndiaye P.G., Diouf P.S., mai 2005, op. cit

⁷¹ Ndiaye P.G., Diouf P.S., mai 2005, op. cit



Il y a assurément un certain nombre de facteurs qui agissent soit de façon individuelle ou de façon synergique sur la dégradation de ces ressources halieutiques. Ce sont ces facteurs que nous allons présenter.

III.2.2. Les facteurs de la dégradation des ressources halieutiques

Les facteurs responsables de la dégradation des ressources sont multiples. Ils sont politiques, institutionnels, économiques, anthropiques, démographiques, etc.

Facteurs politiques

Dans ce facteur que nous qualifions peut-être abusivement de politique, nous mettons d'abord en évidence une position corporatiste commune ayant permis de se soustraire à l'exigence d'embarquer des agents préposés au contrôle à bord. En effet, les bateaux de pêche sénégalais sont parvenus à refuser systématiquement d'embarquer un observateur à bord. Or, une conjonction de deux éléments fait de ce facteur un des plus importants dans la dégradation des ressources halieutiques :

- le poids important du pavillon sénégalais qui comptait en 2006, 121 des 162 navires, soit 75% de la flotte ;
- le fait qu'environ 80 % des infractions commises sont imputables à ce pavillon sénégalais.

Parmi les facteurs politiques, nous relevons aussi la décision prise par les autorités sénégalaises d'accorder des subventions à l'exportation. Certes, cette mesure politique a eu pour effet de positionner la pêche comme le premier secteur d'exportation du Sénégal, mais la mesure a eu des effets pervers. En effet, elle a créé les conditions d'une extraversion de la pêche artisanale avec le délestage du marché local d'espèces nobles (mérours) avec à la clé un renchérissement des produits halieutiques sur ce marché. De plus, elle a poussé certaines industries qui possédaient une flotte de bateaux à glace à fermer et à investir dans l'acquisition de bateaux congélateurs fonctionnant avec des équipages restreints (14 personnes). Les produits étaient désormais destinés au marché étranger, ce qui a eu pour effet de faire disparaître des maillons essentiels de la chaîne de transformation et de production génératrice de valeur ajoutée.

Facteurs institutionnels

Ces facteurs institutionnels découlent d'abord des conséquences des accords cadres auxquels le Sénégal reste soumis mais aussi des législations propres à l'Union Européenne. Ainsi, parmi les facteurs institutionnels, nous avons :

Les accords avec l'Union Européenne ont certes des avantages pour le Sénégal :

- ils assurent à l'Etat sénégalais, une rentrée annuelle de fonds (contrepartie financière) relativement constante, celle-ci était de 12 millions d'écus dans la période 1997-2001 ;
- les redevances sur les licences de pêche, prévues à l'article 20 du décret portant appli-

⁷² Ministère de la Pêche, Contribution à l'Atelier de la FAO sur les réformes fiscales pour la pêche, Rome, 13-15 octobre 2003

cation de la loi portant code de la pêche maritime, constituent aussi une source non négligeable pour le trésor public une contrepartie financière relativement importante ;

- l'emploi assuré par le principe selon lequel 50 % des marins embarqués doivent être des sénégalais ;
- la fourniture aux industries de la place de la matière première.

Au demeurant, malgré ces avantages, les accords Sénégal-Union Européenne ont deux lourdes conséquences sur la durabilité du potentiel halieutique sénégalais :

- d'abord, les subventions faites par l'Union Européenne pour la sortie du pavillon européen créent les conditions d'une augmentation de l'effort de pêche et donc d'une pression accrue sur les ressources ;
- récemment, un officiel de l'UE, venu pour la renégociation des accords de pêche avec le Sénégal, a tenu à montrer qu'en réalité, l'incrimination des bateaux de l'UE dans la dégradation des ressources halieutiques sénégalaises était un mauvais procès dans la mesure où la production de l'UE ne dépassait pas 2 % de la production totale. Il est vrai qu'il s'agit là d'un pourcentage faible sauf que les captures de l'UE sont essentiellement orientées vers des espèces très prisées comme les espèces démersales côtières, or ces espèces sont surexploitées.

Mais, parmi les facteurs institutionnels, il faut mentionner le libre accès à la mer. Ce libre accès a constitué sans aucun doute un des facteurs cruciaux de la dégradation des ressources. En effet, comme l'a si bien montré Garrett Hardin, toute ressource sur laquelle ne pèsent pas des droits de propriété est irrémédiablement condamnée à la dégradation. La pêche qui était à l'origine dévolue à certaines communautés est devenue, du fait de la crise, un secteur refuge à l'instar du commerce informel.

98

Facteurs économiques

Les facteurs économiques de la dégradation des ressources halieutiques sont multiples. Ils sont relatifs aux efforts de pêche importants, croissants et une surcapacité de la pêche.

- le niveau élevé des prélèvements : en 2003, le volume total des débarquements de la flotte sénégalaise (artisanale et industrielle) a été de 427 594 tonnes contre 358 245 tonnes en 2002, soit une progression de 19,36 % (DPM, 2003). Si l'on y ajoute les 16.517 tonnes débarquées par la flotte battant pavillon étranger, cela fait 444 111 tonnes débarquées en 2003. Ce niveau de prélèvement n'est pas soutenable car le stock halieutique du Sénégal est estimé à 450 000 tonnes. Le niveau élevé des prélèvements est doublement imputable à l'augmentation des efforts des pêches artisanales et chalutière⁷³ :
- le niveau de prélèvement de la pêche artisanale est très important. Sur les 427 594 tonnes débarquées par la flotte sénégalaise, 385 776 tonnes sont débarquées par la pêche artisanale, soit 90,22 %. Cette forte contribution de la pêche artisanale dans les prélèvements s'explique par l'augmentation considérable de l'effort de pêche dans ce sous secteur. De 7000 pirogues vers la fin des années 90, le volume de la flotte est passé aujourd'hui à 13 000 pirogues, soit presque un doublement de la flotte en moins de 10 ans, ce qui traduit amplement l'augmentation de l'effort de la pêche artisanale ;
- l'impact des prélèvements de la pêche industrielle doit être rapporté à la pêche ciblée qu'elle fait. En effet, le fait que leurs captures concernent des espèces très prisées (espèces

⁷³ Guèye Nd., « Expérience du Sénégal dans les négociations des accords de pêche avec l'Union Européenne et l'impact sur les populations », Séminaire International sur « les relations pêche ACP/UE : quelle voie vers des avantages réciproques ? », 7-9 avril 2003, Bruxelles



démersales côtières constituées de poissons de fond, de céphalopodes et de crustacés) qui ont la particularité d'être surexploitées, En fait, quel que soit le volume de leur capture, celui-ci n'est point à négliger dans la recherche des facteurs de la dégradation des ressources halieutiques. De plus certaines unités de pêche possèdent des volumes de capture très importants. A titre d'exemple, nous avons deux navires battant pavillon d'un pays voisin (donc non européen) et spécialisés dans la pêche pélagique hauturière et dont les tonnages de jauge brute sont respectivement de 1931 et de 1902 tjb alors que sur les 121 navires battant pavillon sénégalais aucun ne dépasse un tjb de 500. Les trois navires battant pavillon sénégalais les plus volumineux possèdent respectivement des tjb de 494,47 tjb, 454,45 tjb et de 413,60 tjb ;

- l'impact négatif des signaux provenant de l'extérieur a négativement déteint sur l'exploitation des ressources. En fait, l'augmentation de la demande extérieure a créé les conditions d'une augmentation de la pression sur les ressources halieutiques, notamment au niveau des espèces démersales côtières. Certaines de ces espèces démersales font partie des carnivores apicaux, ce qui leur permet de jouer un rôle non négligeable dans la régulation de l'équilibre des chaînes trophiques. Cette extraversion de la production halieutique est aisément constatable par la considération du report de l'effort de la pêche artisanale au profit de la pêche industrielle ;

- la précarité économique des personnels chargés d'assurer le respect par les acteurs de la pêche industrielle de la réglementation sénégalaise, une situation de précarité qui les rend vulnérables aux tentatives de corruption émanant d'acteurs puissants sur le plan financier (propriétaires de navires) et leurs employés (commandants) . Cette situation n'est pas seulement propre aux services officiels, elle s'étend aussi aux initiatives participatives comme celles concernant la surveillance des ressources halieutiques dans le parc de Djoudj. En effet, dans cet espace, la situation de pauvreté dans laquelle baignent les communautés : le cas des éco-gardes est une limite objective à l'exercice de leur mission de surveillance.

99

Facteurs démographiques

Même si une étude spécifique n'a pas été menée pour rendre compte des effets négatifs et pervers de la croissance démographique sénégalaise sur la dégradation des ressources halieutiques, on présume que l'accroissement de la population, qui est celle d'un pays sortant à peine de la première phase de la transition démographique (la fécondité commence à baisser, imitant en cela le mouvement amorcé par la mortalité), affecte négativement la dégradation des ressources, à travers une augmentation de la demande et donc une pression sur les ressources.

Facteurs anthropiques

Ces facteurs restent liés à des actions humaines, fortement préjudiciables à la conservation des ressources, nous avons :

- l'utilisation de techniques prohibées comme les maillages inadéquats (dépassant 50 mm pour les crustacés et 70 mm pour le poisson), le mono filament, les multi filaments, le chalut à bœuf ou les explosifs ;
- la pêche dans les zones de frayère et de développement des alevins ;
- le non respect de pauses biologiques ;

- les rejets de défluent chimiques en mer, rejets opérés par des industries : plus de 3/4 des industries sénégalaises sont installées au bord de la mer ;
- les prélèvements de sable marin à des fins de construction, ce qui accélère l'érosion côtière ;
- les mazoutages hautement nocifs de bateaux en mer. Ces mazoutages difficilement réalisables au niveau des eaux sous juridiction européenne du fait d'une surveillance stricte sont plus facilement opérables dans les eaux des pays comme le Sénégal du fait d'un manque de moyens de surveillance.

Facteurs sociaux et culturels

La dégradation des ressources halieutiques peut aussi avoir un soubassement socio culturel en relation avec des perceptions et des pratiques ne militant pas en faveur de la sauvegarde des ressources. Nous ne reviendrons pas sur les pratiques que l'on a abordées dans le cadre des facteurs anthropiques. Dans les communautés de pêcheurs, la mer et ses ressources sont perçues comme étant des ressources libres d'accès et ce, malgré une tendance à l'appropriation qui explique souvent les heurts entre communautés de pêcheurs (pêcheurs de Kayar et pêcheurs de Mbour).

III.2.3. Les pratiques corruptives dans le secteur des ressources halieutiques

La gouvernabilité des ressources est un indicateur de susceptibilité à travers les pratiques des acteurs. Celles-ci sont diverses et peuvent être sériées en plusieurs types de catégorisation, selon que les pratiques soient déviantes, corruptives ou vertueuses.

Nous distinguons trois types de pratiques : les pratiques déviantes, les pratiques corruptives et les pratiques vertueuses. Les pratiques déviantes sont caractérisées par leur écart par rapport au dispositif réglementaire.

a) Les pratiques déviantes

Les pratiques déviantes notées dans les entretiens que nous avons eu à mener sont relatives à un certain nombre de domaines.

Les pratiques déviantes les plus citées sont assurément la pêche dans les zones interdites. Cette pratique est unanimement citée par toutes les personnes interviewées. Elle s'explique par une conjonction de facteurs :

- les zones interdites situées respectivement à moins de 6 miles ou de 12 miles des côtes, selon le tonnage du navire de pêche, demeurent des zones de reproduction, c'est ce qui explique aussi leur caractère poissonneux ;
- la complicité du personnel de surveillance est aussi citée comme facteur explicatif de la pénétration dans ces zones ;
- le caractère non dissuasif des sanctions pour ne pas dire l'impunité constitue l'autre facteur explicatif avancé par les personnes interviewées ;



- le refus systématique des navires battant pavillon sénégalais d'embarquer des agents préposés au contrôle à bord.

Les pratiques déviantes concernent les manquements par rapport à la réglementation relative au maillage de filets précisé par le décret fixant les modalités d'application de la loi portant code de la pêche maritime (articles 28, 29, 30 et 31 pour la pêche artisanale et articles 32, 33, 34) : 50 mm pour les crevettes et 70 mm pour le poisson. L'utilisation d'un maillage en deçà des tailles réglementaires a pour conséquence la capture des espèces immatures, donc inaptes au processus de reproduction. Certaines techniques comme le chalutage à bœuf et les filets maillants droits à langoustes ou à poissons pourtant interdits (article 35) participent aussi à la dégradation des ressources.

Mais, en matière d'utilisation de techniques dégradantes, la palme revient à la pêche artisanale. L'utilisation de filets maillants de fond dans les zones de frayères pose des problèmes pour la régénération de la ressource. D'autres pratiques néfastes existent : pêche à l'explosif, utilisation de filets dormants ou nasses, de sennes de plage, de filets maillants de surface ou « encerclants », de mono filament constitué de fibres de verre. Le mono filament a la particularité d'être non biodégradable, par conséquent, même s'il est perdu et se retrouve au fond de l'eau, il continue toujours à piéger mortellement les poissons. L'utilisation de certaines techniques est d'ailleurs au centre de tensions sociales entre communautés de pêcheurs. L'exemple le plus illustratif est le cas du conflit entre pêcheurs originaires de Guet Ndar et pêcheurs de Kayar.

101

De fausses déclarations des volumes de captures sont très fréquentes. Elles s'expliquent par une réglementation jugée contraignante. Comme le souligne cette représentante d'un propriétaire de navires italien, la fausse déclaration est dictée par le besoin de ne pas être déclassé : *« tu peux être crevettier et pêcher quelques kilos de poulpes et du poisson. On nous demande un quota de 15% du volume du bateau à atteindre mais je pense que c'est trop parce que ce n'est pas facile de l'atteindre, on est obligé de faire de fausses déclarations pour s'en sortir, sinon on te déclasse et tu ne pourras plus pêcher les crevettes ».*

Cette réglementation contraignante est d'ailleurs à l'origine de la pratique déviante qu'est le rejet. Les rejets résulteraient de la prise accessoire d'espèces soit immatures soit de faible valeur commerciale. Si l'on prend l'exemple des bateaux ayant une licence de crevettier, lorsque les prises accessoires dépassent le seuil fixé, la licence de crevettier est convertie en licence de poissonnier. Pour parer à une telle « sanction », les bateaux sont obligés de rejeter une partie des prises accessoires qu'ils remontent. Dans un pays où l'apport en protéines animales est essentiellement fourni par les produits halieutiques, ces rejets constituent une aberration d'autant plus que les responsables de ces bateaux ont des connaissances sur le fonctionnement des chaînes trophiques.

La pêche sous-marine, sportive à l'origine, s'est muée progressivement en une activité lucrative. Elle doit être considérée comme source de pratiques déviantes dans la mesure où les techniques utilisées comme le fusil et de harpons (foènes) ont aussi des effets écologiques considérables⁷⁴.

On note aussi beaucoup de manquements par rapport à l'application du code du travail dans le domaine de la pêche : ce manquement résulte des conditions de traitement des marins sénégalais embarqués à bord. Certains navires asiatiques sont cités comme exemples en matière de mauvais traitement des marins. Ces mêmes navires sont souvent cités dans les cas de « recrutement informel » de marins. Dans ces cas, les navires viennent à quelques encablures des côtes (saint-louisiennes par exemple), puis entrent en contact avec des intermédiaires qui leur fournissent les marins ne disposant pas de cartes de marins. Ces « recrutements informels » permettent à ces navires de disposer de marins sans se conformer à la réglementation en vigueur. Comme tout travail au noir, le fait de recruter quelqu'un ne disposant pas de documents crée les conditions d'une plus grande vulnérabilité du personnel qui ne peut prétendre à un standard de traitement. Le modus operandi de ces bateaux est décrit par un des marins :

« Pour la plupart du temps, ces bateaux sont coréens. Ils se placent à 500m des côtes saint-louisiennes. Dès leur arrivée ils entrent en contact avec des personnes qui ont un nombre important de pirogues qui recrutent des personnes qui connaissent la pêche comme moi et après ils discutent avec eux des conditions ; ensuite ils trouvent de l'approvisionnement et donnent une avance ainsi chaque pirogue est payée en fonction de la quantité et de la qualité des prises pour les poissons qu'ils appellent Africa tu es moins payé et pour les Europa tu as plus d'argent. On règle tout avec le responsable des pirogues c'est lui qui fixe les modalités si on veut aussi une avance c'est lui qui étudie la requête ».

102 Le traitement à bord de ces bateaux reste peu conforme à la réglementation en vigueur. La photo ci-dessous révèle le niveau de promiscuité dans certains navires.



⁷⁴ PNUE., *Mise en œuvre de mesures de conservation et gestion durables des ressources halieutiques : le cas du Sénégal*, avril 2004



Enfin, nous avons aussi les déviations par rapport au droit d'accès à la mer : il s'agit de prélèvement abusif opéré par des bateaux non autorisés à pêcher dans les eaux sénégalaises. Ce prélèvement est opéré par des bateaux pirates ou même par des navires autorisés à pêcher dans les eaux d'un pays frontalier et qui profitent de l'absence des patrouilles de surveillance pour faire une incursion rapide dans les eaux sénégalaises.

Les pratiques déviantes sont donc très variées. Le tableau suivant fournit une illustration des infractions commises et répertoriées entre 2000 et 2005.

Tableau n° 7 : Récapitulation des arraisonnements de bateaux entre 2000 et 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Pêche en zone interdite	.17	.20	.22	.7	.7		.73
Pêche avec maille non-conforme	.8	.13	.9	.13	.10	.2	.55
Arraisonnement pour défaut de licence	.6	.22	.7	.10	.1	.15	.61
Arraisonnement pour obstruction de mailles	.5	.5	.3	.2	.7		.22
Transbordement non autorisé de captures		.1	.3	.1	.2		.7
Captures de poissons immatures		.4	.1	.1	.1	.1	.8
Non détention d'un journal de pêche	.3	.1			.1		.5
Activité non conforme (changement d'option non autorisé)	.1	.7	.2	.2	.1		.13
Non débarquement de captures	.1						.1
Arraisonnement pour dissimulation de preuves			.1				.1
Pêche à l'appât vivant sans embarquement d'un observateur			.1				.1
Défaut de marquage du navire			.8				.8
Arraisonnement pour fausse déclaration						.1	.1
Navire en pêche pendant une période repos biologique						.1	.1
TOTAL	.41	.73	.57	.36	.30	.20	.257

103

Source : Recoupement à travers plusieurs sources d'informations

Ce tableau reconstitué à partir de certaines sources conforte les analyses faites à partir de notre corpus. En effet, la pénétration dans les zones interdites constitue l'infraction la plus courante. Sur les dernières années figurées sur le tableau précédent, elle représente 28,40 % des infractions commises, soit le 1/3 de celles-ci. Le tableau révèle par ailleurs l'étendue des infractions qui concernent tous les domaines réglementés.

Par ailleurs, nous estimons que les infractions qui sont répertoriées ici sont sous-estimées compte tenu de deux raisons principales :

- la faiblesse des moyens de contrôle et de surveillance dont disposent les services concernés fait que la plupart des infractions ne sont pas constatées (nous y reviendrons dans la partie relative aux limites de la gouvernabilité) ;
- les infractions ayant fait l'objet d'un règlement au moment du constat ont peu de chance d'être répertoriées.

De toute façon, compte tenu des moyens insuffisants, nous pouvons considérer que la probabilité d'arraisonner un navire est très faible. On peut donc modéliser l'arraisonnement que l'on va qualifier d'événement rare suivant une loi de poisson.

Le nombre d'arraisonnements suit une loi de poisson de paramètre λ :

$$n \sim P(\lambda).$$

La densité de la loi de poisson est donnée par :

$$f(x) = \frac{e^{-\lambda} \lambda^n}{n!}$$

$$P(x \geq n) = \frac{e^{-\lambda} \lambda^n}{n!}$$

La moyenne des arraisonnements est donnée par :

$$X = 1/n \sum X_i$$

$$X = 42,83$$

Or les paramètres de la loi de poisson sont

$$E(x) = V(x) = S^2 = \lambda = 42,83$$

Entre 2000 et 2006, la probabilité d'arraisonnement d'un bateau est de :

$$P(X \geq 6) = \frac{42,83^6 e^{-42,83}}{6!}$$

$P(X \geq 6) = 2,15 \cdot 10^{-12}$, soit une probabilité presque égale à 0, autrement dit, la probabilité d'arraisonner un bateau compte tenu de la faiblesse des moyens est extrêmement faible.

avec l'intervalle de confiance du nombre de bateaux arraisonnés par an compris entre 36 et 49



b) Les pratiques corruptives

Cette partie qui traite de la corruption dans le domaine de la gestion des ressources halieutiques sera largement documentée par du matériau empirique tiré essentiellement de la centaine d'entretiens que nos différents enquêteurs ont menés. Après l'exposition des faits relatifs aux pratiques, nous tenterons une analyse de celles-ci.

La négociation comme règle de conduite de la démultiplication des lieux de négociation

L'analyse de notre corpus fait ressortir le primat de la négociation dans le jeu d'acteurs. Ce primat de la négociation apparaît clairement dans les cas d'infraction où la négociation est la règle et la sanction l'exception :

« les étrangers négocient en cas d'infraction. »

La négociation apparaît donc comme une pratique routinière et ordinaire qui n'a donc rien d'exceptionnel : « il y a toujours des arrangements ».

Elle semble s'imposer naturellement à la suite d'une infraction commise. C'est un code de conduite admis par tous les acteurs. Cette tolérance et cette intériorisation de la négociation comme pratique ordinaire est un ressort essentiel de la pérennisation de cette pratique corruptive en ce sens qu'elle amène les acteurs à contourner le dispositif réglementaire. La déclaration de cet interviewé illustre bien cet état de fait : « les propriétaires de navires disent qu'aller au niveau des services administratifs est un combat perdu d'avance »,

105

En plus, cette possibilité offerte en termes de négociation expliquerait aussi le caractère répétitif des infractions :

« ils n'ont jamais été sanctionnés sévèrement, ils négocient simplement, corrompre ces gens n'est pas difficile ».

Le second extrait accrédite ce fait :

« les Chinois disent que si tu donnes de l'argent ou des crevettes aux Sénégalais, ils ne disent rien »,

La négociation doit être parfois restituée dans le cadre relationnel. Il s'agit d'un cadre dans lequel les relations sont entretenues et évolutives : les relations finissent par être effective. Ce cadre global est le lieu où les problèmes que l'on rencontre au quotidien sont posés et réglés. Parlant de ses relations au port, ce représentant d'un propriétaire de navires affirme ce qui suit :

« *samay way lanu (ce sont mes complices). De temps en temps ils viennent me poser leurs problèmes...de l'argent, des fois, pour la dépense quotidienne ce qui fait que mes problèmes se règlent facilement...* »

Les problèmes posés par les uns (personnel des services de contrôle et de surveillance) sont donc réglés par les autres (propriétaires de navires, leurs représentants commandants) mais à dessein. Il s'agit donc d'une corruption anticipative dans la mesure où les seconds règlent les problèmes des premiers pour les installer dans une position d'obligés.

Cela traduit tout simplement le fait que la négociation et le « règlement à l'amiable » ont été érigés en règle d'or.

De plus cette règle se caractérise aussi par sa plasticité. En d'autres termes, elle offre la possibilité à celui qui a commis l'infraction de déplacer le lieu de la négociation vers un terrain plus favorable. C'est un ressort essentiel de la corruption : « les propriétaires de navires préfèrent négocier en haut lieu que de payer les amendes. Un jour, notre responsable a voulu donner 100 000 francs, mais ils ont refusé. Arrivés, à leur service, leur chef a pris l'argent et cela s'est terminé comme ça ».

La négociation à un échelon n'est donc qu'une possibilité offerte au négociateur qui peut aller négocier à un échelon plus favorable :

« si le contrôleur n'accepte pas la négociation avec le commandant, le propriétaire de navires le fera avec son supérieur ».

La pluralité des lieux de négociation permet d'ailleurs au négociateur d'opérer des choix (dans ces lieux) :

« Oui parce que si on prend un étranger en infraction au lieu de payer l'amende qui s'élève à des millions, il préfère aller négocier et donner quelque chose en haut et son problème est réglé, on le laisse partir ».

106 La subtilité dans la démultiplication des lieux de négociation consiste à recevoir les demandeurs de documents dans un bureau où ils effectuent la procédure régulière et un autre où l'on reçoit l'argent. Parlant d'un agent de l'administration, notre interviewé souligne ce qui suit :

« Oui, il a deux bureaux, et c'est à son 2ème bureau qui est au port qu'il reçoit l'argent. D'ailleurs, il ne veut même pas que l'on vienne l'emmerder à la direction. Ici, il montre le sérieux, mais c'est un corrompu. Si vous ne donnez pas de l'argent votre dossier n'est pas suivi. Même pour les récépissés de réception de dossier il faut donner de l'argent sinon vous ne l'avez pas. »

Le cas des agents préposés au contrôle des navires

Il ressort de nos entretiens croisés avec d'autres sources que les agents préposés au contrôle sont très impliqués dans des cas de corruption. A chaque fois que cette question était abordée par nos enquêteurs, les enquêtés répondaient qu'environ 80 % des agents préposés au contrôle, soit un observateur sur cinq, étaient concernés par les cas de corruption. Nous avons extrait de nos entretiens des propos accablants pour les agents préposés au contrôle, similaires à l'extrait suivant :

« les agents préposés au contrôle sont des complices. On leur donne du poisson ou de l'argent pour qu'ils ferment leurs yeux sur les infractions »,

Le fait que des agents préposés au contrôle préfèrent l'embarquement sur des bateaux européens à l'embarquement sur des bateaux asiatiques est un indice des traitements différentiels dont ils font l'objet sur ces différents pavillons. Le système utilisé par l'administration pour rendre démocratique l'embarquement des agents préposés au contrôle est le



système de la rotation. Tout observateur qui débarque est attributaire d'un numéro qui va le positionner dans l'ordre d'embarquement.

Très souvent, dès leur embarquement, ils reçoivent un bakchich, constitué d'une somme variable allant de 500.000 francs à plus d'un million selon les intentions du commandant en matière d'infraction. Ce bakchich vise à amener l'observateur à faire un rapport de complaisance sur l'activité du navire. Selon, cet officier, les agents préposés au contrôle peuvent recevoir des sommes très importantes pour qu'ils laissent les commandants opérer en toute tranquillité, il précise l'importance des « dessous de table pour les agents préposés au contrôle qui reçoivent jusqu'à 2 000 000 ou plus pour fermer les yeux dans ce que font ces commandants. »

Les deux extraits suivants illustrent la forte implication de certains agents préposés au contrôle dans la corruption :

« Ils ne peuvent pas réagir c'est d'ailleurs même pas de leur intérêt parce qu'ils reçoivent jusqu'à 500.000 francs pour le prix de leur complicité. J'ai été témoin d'une indignation de la part d'un commandant italien qui avait déversé beaucoup de tonnes de poisson en mer alors que beaucoup de pauvres sénégalais meurent de faim alors que si c'était leurs eaux ils seraient passibles de sanctions. Ce jour là, ni le capitaine de bateau qui était sénégalais ni l'agent n'ont réagi. Dès fois, ils voient le bateau entrer dans des zones interdites ou pêcher des espèces pour lesquelles ils n'ont pas de licence et ils ne réagissent pas. Si une personne réagit, relève son nom et fais lui savoir ici que ce sont eux qui décident et qu'elle ne sera plus embarquée. C'est ce qui m'est arrivé : voilà 8 mois que je suis à terre car je n'ai pas pu trouver de bateau et cela parce que j'avais réagi.»

107

Les agents préposés au contrôle sont donc au cœur de la corruption, une corruption qui les amène à participer aux ruses de dissimulation, comme en atteste le passage ci-dessous :

« ce qui est impressionnant ce sont les techniques de dissimulation des petites espèces comme les crevettes et les poulpes qu'ils mettent au fond, ensuite les autres espèces dessus comme si de rien était. Les agents qui sont dans les bateaux ne font pas leur boulot parce qu'ils ne font que dormir en mer et au lieu de contrôler leurs espèces ils ne font que reporter les fiches de pêche du commandant qui ne déclare pas réellement les espèces pêchées. »

Il apparaît aussi que les agents préposés au contrôle font l'objet d'une corruption active et anticipative intervenant donc avant même leur embarquement :

« Cependant, dans les bateaux étrangers qui ont des licences de pêche dans les eaux sénégalaises on trouve toujours des agents préposés au contrôle qui, pour la plupart du temps, sont des corrompus. Ces agents préposés au contrôle sont dans la plupart du temps achetés avant leurs embarquements. En mer, ils font le bourgeois et bénéficient de très bonnes conditions sur le dos des pêcheurs. Ces agents préposés au contrôle s'en fichent des zones de pêche, des espèces protégées et des licences de pêche ; ce qui les intéresse c'est juste leurs poches ce qui n'est pas le cas des agents préposés au contrôle étrangers qui contrôlent strictement les bateaux. »

Parfois, il apparaît que les agents préposés au contrôle laissent intentionnellement les commandants commettre des infractions (l'entrée dans une zone interdite) pour ensuite monnayer leur silence.

Les « indicateurs »

Les éléments du corpus mettent en évidence une collusion très forte pesant sur une triade non vertueuse composée des propriétaires de navires, de leurs commandants et des indicateurs. Dans le faisceau d'indices, on fait remarquer un fait paradoxal relatif à de curieuses coïncidences :

« Ce qui paraît curieux est qu'à chaque fois ces bateaux⁷⁵ sortent de la zone interdite dans les minutes qui suivent, on voit apparaître le patrouilleur ou l'avion de surveillance (...) Les infractions à la pêche, dans les zones interdites, commises par les navires étrangers comme sénégalais sont rarement constatées du fait que les armements informent leurs commandants des mouvements de la marine. »

L'explication résiderait dans l'existence d'indicateurs rétribués et dont la mission secrète est d'avertir les navires en infraction surtout dans les zones interdites de l'arrivée des moyens de contrôle : « mais, il y a des complices au niveau des services de contrôle. Tu vois un bateau en infraction mais il part et 30 minutes après, il y a une vedette qui arrive. Il y a quelqu'un dans ces services qui est chargé de lui faire signe lorsque la patrouille arrive. Ce sont des complices. »

Ces extraits révèlent des coïncidences que nous qualifions de « faits surprenants », une terminologie utilisée par Miles et Hubermann⁷⁶. Pour ces spécialistes de l'analyse qualitative, tout « fait surprenant » mérite une attention particulière dans le domaine de la recherche.

La collusion entre propriétaires de navire qui recrutent des indicateurs leur indiquant les mouvements des moyens de surveillance et de contrôle est assez évoquée dans nos entretiens. Ces propriétaires de navires fournissent à leurs indicateurs des téléphones portables et de l'argent moyennant des informations sur lesdits mouvements. Les propriétaires de navires, une fois informés, se chargent d'avertir leurs commandants.

Selon nos informateurs, le propriétaire de navires, après avoir reçu l'information de son indicateur, avertit son ou ses navires opérant dans les zones interdites ou utilisant des maillages défectueux ; il les appelle au moyen des transmetteurs récepteurs B.L.U (Bande Latérale Unique) installées dans tous les armements et agences de consignation de la place sur une fréquence secrète connue d'eux seuls. »

Du fait des informations données par les indicateurs, les activités de surveillance de la marine sont inefficaces. Parlant justement de ces limites de la Marine, un de nos interviewés fait remarquer ce qui suit :

« Oui quand même, eux, ils font bien leur travail parce qu'il arrive qu'ils tirent sur les bateaux en infraction qui n'acceptent pas de s'arrêter. Mais ils sont limités dans leurs exercices par les

⁷⁵ il s'agit des bateaux commettant des infractions

⁷⁶ Miles M.B., Hubermann A.M., *Analyse des données qualitatives*, 2^e édition, Bruxelles, De Boeck, 2003, p. 488



autorités. Je dis bien que ce sont les contrôleurs qui appellent les bateaux étrangers pour leur donner la position des patrouilles militaires en mer. C'est comme ça que le commandant dissimule les espèces interdites où qu'ils quittent la zone interdite moyennant de l'argent. »

Les langages codés envoyés aux propriétaires de navires sont par exemple les suivants lorsqu'il s'agit d'expression en langue wolof :

- « jaan jaa ngi genn » que l'on traduit par le serpent est en train de sortir, le serpent indiquant ici la vedette ou le patrouilleur ;
- « pic bi naaw na », l'avion de patrouille maritime est en vol ;
- « geej gi dafa sambaraan », littéralement la mer est agitée : ce qui signifie que les moyens de surveillance sont en mer.

La question des doubles immatriculations

La double immatriculation est une grave irrégularité. Elle consiste en un cumul de nationalités pour le bateau de pêche. Elle provient du fait qu'un navire étranger cherche à obtenir des avantages fiscaux au Sénégal en acquérant la nationalité sénégalaise tout en gardant son immatriculation d'origine. Pour acquérir une nationalité sénégalaise, le propriétaire dépose une demande pour obtenir un acte de nationalité provisoire. La validité de cet acte ne saurait dépasser six mois, le temps qu'il faudrait au propriétaire pour obtenir le certificat de radiation définitive de l'ancienne nationalité. En réalité, les choses ne se passent pas ainsi dans la mesure où les bateaux bénéficient de la nationalité provisoire au-delà de six mois, possédant ainsi une double nationalité qui leur confère des avantages au niveau des deux pays dont il détient les nationalités. Dans ces procédures frauduleuses, ce sont essentiellement les inspecteurs maritimes qui sont indexés :

« Maintenant ce qu'on remarque c'est que les nationalités provisoires peuvent durer plus de six mois, ce qui est anormal. Un bateau ne doit pas avoir une double nationalité. C'est le problème qu'il y avait pour les bateaux X I et X II. C'est avec la complicité d'une catégorie d'« officiels » que cela est possible La marine est moins impliquée parce que quand elle fait le contrôle, elle ne demande que la licence, le rôle d'équipage et le permis de navigation. L'immatriculation c'est un numéro marqué sur le bateau donc ils ne peuvent pas savoir si elle est fautive, ce sont ces « officiels » maritimes qui sont les corrompus. »

Les acteurs jouent sur ces immatriculations qualifiées aussi de fictives pour donc tirer profit de toutes les opportunités offertes en général et de la baisse des exonérations en particulier. Les propos de cet officier d'un bateau de pêche illustrent ce jeu :

« Les immatriculations fictives permettent aux étrangers de bénéficier de l'exonération des taxes au Sénégal et de garder en même temps les avantages de leurs pays. J'ai embarqué dans un bateau nommé en 2001, mais quand on devait entrer en Mauritanie, le commandant masquait le numéro du Sénégal, mais une fois au Sénégal, il remettait le numéro. C'est pour bénéficier de la baisse des taxes. »

Le cas des personnels des services de surveillance rémunérés par les propriétaires de navires

Les entretiens que nous avons eus reviennent souvent sur les cas de personnel officiel des services de surveillance, bénéficiaire de « traitements » de la part des armements de pêche. Parmi ces cas, on évoque le cas d'inspecteurs de certaines stations côtières qui sont ou qui ont été « salariés » par les armements. Cette corruption active en direction de ces agents est entreprise par les armements, visait à permettre aux bateaux concernés de commettre impunément des infractions en général et à entrer dans la zone interdite où les poissons viennent se reproduire (frayères). Ces bateaux ne sont pas autorisés à entrer dans la zone de moins de 6 miles à partir de la côte et pour les plus grands à moins de 12 miles.

Dans un de nos entretiens, parlant de certains « officiels », l'interviewé a dit que « les 'officiels' viennent souvent demander des cadeaux aux propriétaires de navires », rajoutant que « ko eumb sa sankal eumb sa soutoura » que l'on peut littéralement traduire par « celui qui assure ta subsistance, assure aussi ton honneur ». Cette parabole explique l'enjeu du rapport de dépendance entre les « officiels » et les propriétaires de navires.

Un responsable d'un bateau de pêche que nos enquêteurs ont interviewé donne des précisions sur la triade « personnel de surveillance-propriétaires de navires et leurs commandants » :

« On leur paie de l'argent pour qu'ils ferment les yeux. Les propriétaires de navires leur donnent des salaires mensuels. Pour une autre catégorie d'« officiels », nous, les responsables des navires nous cotisons mais aussi les propriétaires de navires leur donnent de l'argent pour qu'ils ferment les yeux. Ils nous voient pêcher dans les zones interdites mais ils ne disent rien. »

La corruption de ces « officiels » prend parfois des formes sibyllines et vicieuses. En effet, lorsque les propriétaires de navires sont en face d'« officiels » réputés pour leur intégrité, ils mettent en place une stratégie pour les corrompre. Cette stratégie très rationnelle débute par une « enquête » sur la situation économique de l'« officiel ». Cette « enquête » a pour but de connaître ses besoins. Si à l'issue de l'enquête, les corrupteurs se rendent compte qu'il ne dispose pas de voiture, ils peuvent lui proposer un véhicule déjà utilisé par l'armement avec des modalités de paiement très accessibles. Ainsi, dès qu'il commence à payer, on lui fait savoir qu'on éponge le reliquat. Le piège commence ainsi à fonctionner. A l'occasion de visites, le propriétaire de navires demande à ce qu'on lui donne du carburant. Ainsi, petit à petit, on installe l'« officiel » dans une position d'obligé dont l'unique but est de saper son intégrité morale et professionnelle.

La délivrance de documents d'embarquement

Il existe une iniquité dans l'attribution de ces documents. Cette iniquité découle du fait qu'il y a une discrimination dans leur attribution selon que le demandeur soit disposé à donner de l'argent ou qu'il bénéficie de passe-droit. Les différents extraits expriment cette discrimination :

« Non, les dossiers qui viennent d'en haut sont prioritaires parce que là les politiciens interviennent pour avoir des voix. Ils se chargent des dossiers de leurs militants donc à ce niveau il n'y a pas de problème. Mais pour un simple citoyen qui veut ce papier si tu ne débourses pas tu peux rester pendant des mois pour l'avoir. »



L'accélération du processus de traitement peut donc intervenir à la suite d'un appui fourni par un officiel généralement situé dans les sphères de décision : « Si tu as de la connaissance cela peut être rapide sinon il faut donner de l'argent pour faire bouger ton dossier. »

Il faut donc s'appuyer sur un réseau relationnel pour obtenir facilement son document. A défaut d'un tel appui, le dossier peut être aussi « accéléré » moyennant la remise d'une somme d'argent :

« Ici, c'est le Sénégal, il faut faire de la magouille pour s'en sortir. Il faut donner de l'argent pour avoir la carte ». Le second extrait insiste de nouveau sur cette particularité spatiale (ici, c'est le Sénégal), au sein de laquelle, le fait de donner de l'argent est une voie royale pour solutionner des problèmes :

« Tu peux déposer tes papiers et n'avoir le document qu'après un an d'attente. Si tu as 'un bras long' tu peux l'avoir rapidement (...) Ici, c'est le Sénégal, tu donnes de l'argent et toutes les portes sont ouvertes. »

Le fait de s'appuyer sur un réseau ou de donner de l'argent pour accélérer le dossier s'impose donc comme la règle d'obtention du document d'embarquement : c'est aussi une confirmation du processus de dévoiement et de substitution du dispositif réglementaire par des règles de contournement :

« même si on a un document d'embarquement pour qu'un bateau vous embarque il faut connaître quelqu'un ou bien donner de l'argent ou être recommandé par exemple par quelqu'un comme moi avec une carte de marin internationale doit payer jusqu'à 300.000 francs pour les convaincre à t'aider pour embarquer et la plupart des marins n'ont qu'un salaire de 150.000 francs par mois et comment voudrais tu que l'on puisse embarquer. Maintenant, c'est une vraie mafia au « lieu d'embarquement ». Pour obtenir quoi que ce soit il faut sortir de l'argent de ses poches même pour voir des copains si tu donnes rien on te dira que si tu ne dois pas embarquer dans les heures qui suivent tu n'as pas droit d'accès. Pour se renseigner il faudra aussi payer et si les gens savent que tu es une tête brûlée personne n'acceptera de t'amener en mer quoique tu sois bosseur. Parce que quoiqu'il arrive et quelles que soient les conditions il y aura toujours des marins qui accepteront d'aller en mer. »

111

L'aisance dans l'obtention du document d'embarquement dépend des voies et des moyens utilisés. Interrogé sur le caractère facile ou difficile de l'obtention du document d'embarquement, notre interlocuteur répond :

« Oui et non. Oui si tu suis la voie illégale. Non si tu essaies de corrompre. Parce que si tu ne passes pas par là où tu dois passer on te demande 20 000 pour te faire des promesses. »

Les sommes déboursées par les demandeurs de documents permettent non seulement d'obtenir plus rapidement les documents mais aussi de se faire confectionner une expérience professionnelle qui n'est que virtuelle :

« Pour être embarquées des personnes payent aux autorités dès fois jusqu'à 200 000 francs pour avoir un « document attestant une expérience qu'elles n'ont pas », alors qu'ils n'ont jamais vu la mer. Il arrive que des personnes aient un document d'embarquement sans faire de visite ni contre-visite ces personnes paient jusqu'à 500 000 frs. »

La collusion entre l'administration et les propriétaires de navires

Dans la quasi-totalité des entretiens, il apparaît que le parti pris des services administratifs dans les contentieux qui opposent les marins aux propriétaires de navires et qui ont trait essentiellement aux licenciements abusifs et au retard dans les paiements de salaires.

« Notre société avait licencié 152 marins, le procès a été gagné par les marins mais cela fait quatre ans qu'ils n'ont pas été payés. C'est l'administration qui a bloqué l'affaire parce que les propriétaires de navires leur donnent de l'argent. Maintenant, ils te le disent carrément, d'aller au niveau des services administratifs ; c'est un combat perdu d'avance tu n'auras rien. »

Cet extrait révèle un fait qui mérite que l'on s'y attarde un peu, à savoir l'impact de la corruption sur le rapport entre le citoyen et le service public. Ce rapport est dévoyé puisque du fait de la corruption des services publics ou en tout cas de la perception qu'on se fait de leur fonctionnement, on juge inutile d'aller vers eux. La corruption de ses agents fonde leur partialité dans les conflits opposant les propriétaires de navires aux marins, comme l'atteste l'extrait suivant :

« Ils sont là pour les propriétaires de navires, ils travaillent pour eux, donc ils ne peuvent pas être contre eux. »

Relatant un problème entre propriétaires de navires et marins pour un licenciement abusif, un interviewé montre la position de dépendance dans laquelle les propriétaires de navires installent les 'officiels' :

« Vous savez là-bas, les propriétaires de navires y passent souvent pour donner quelque chose, on nous précède auprès des autorités, ce qui fait que quand tu as un problème ils sont de leur côté. Tu ne rentreras jamais dans tes droits. Je suis passé sept fois là bas sans succès et pourtant je sais que j'avais raison. »

Il s'agit là d'un processus de corruption anticipative et donc de domestication des services administratifs. Cette position de dépendance se consolide par un mouvement inverse, à travers des actions des 'officiels' venant demander des faveurs matérielles aux propriétaires de navires comme le montrent les deux extraits ci-dessous :

« Parce qu'ils n'ont plus d'autorité, ils viennent souvent demander du poisson ou autre chose, alors comment peuvent-ils être crédibles devant eux. Personne ne règle nos problèmes. »

La position de dépendance des 'officiels' installe les propriétaires des navires et leurs pratiques à « l'ombre du droit » :

« Non, c'est un problème de volonté. Tu sais, ceux qui travaillent au niveau des services administratifs demandent souvent du poisson ou de l'essence aux propriétaires de navires, alors tu penses, dans ce cas, qu'ils vont sanctionner ceux qui leur donnent des cadeaux. C'est nous les grands perdants. Depuis lors, le syndicat essaie de régler le problème mais toujours rien. Quand le propriétaire de navire a refusé de nous payer, nous avons vu le bateau repartir et nous avons averti la marine qui nous a demandé d'appeler la marine marchande mais rien n'a été fait. »



Le système frauduleux des prête-noms

A l'origine de ce système, se trouve le déclassement ou la réforme des bateaux au niveau du pavillon européen. Certes aujourd'hui, l'Union Européenne exige des preuves du « désarmement » définitif des bateaux déclassés, ce qui n'était pas le cas. Certains bateaux une fois déclassés, étaient envoyés dans certains pays dont le Sénégal et vendus à des sociétés de pêche sénégalaises dont le patron détenait des parts majoritaires ou la moitié des actions. En réalité, cet armement n'était sénégalais que de nom. Les propriétaires de navires européens continuent toujours d'être le propriétaire du bateau et le propriétaire de navires sénégalais n'est en réalité qu'un simple salarié. Certains chalutiers battant pavillon sénégalais rentrent dans cette catégorie : c'est un système de prête-noms.

Essai de systématisation des pratiques corruptives dans la gestion des ressources halieutiques

L'analyse de cet important corpus montre le caractère à la fois structurant et profond de la corruption dans le fonctionnement de la gestion des ressources halieutiques. Elle révèle aussi le caractère plurifonctionnel et polymorphe.

Dans la gestion des ressources halieutiques, la corruption a plusieurs fonctionnalités dont :

- une fonctionnalité économique;
- une fonctionnalité politique.

113

La fonctionnalité économique de la corruption découle du fait que l'interaction des acteurs se fonde sur des rationalités économiques. Ce sont des acteurs en situation qui cherchent à tirer chacun profit d'une opportunité, à minimiser leurs coûts de leurs interventions, à minimiser leurs risques, à maximiser leurs profits d'une transaction, à augmenter leur marge de manœuvre : négociation suite à une infraction, négociation relative à l'obtention d'un document (carte de marin, licence de pêche, certificat de salubrité, etc.).

La fonctionnalité politique de la corruption trouve son explication dans l'utilisation des pouvoirs et des prérogatives que l'on détient dans la gestion des ressources halieutiques dans l'atteinte d'objectifs clientélistes.

Le polymorphisme des pratiques corruptives découle du fait qu'elles peuvent être actives, passives ou anticipatives.

- La corruption active : elle consiste à :
 - donner de l'argent pour couvrir une infraction ;
 - donner du poisson, des crevettes pour le même motif ;
 - fournir des moyens illégaux pour commettre impunément une infraction : fournir un téléphone portable afin d'être averti de l'arrivée des services de contrôle ;
 - « mettre à l'aise » le personnel officiel de contrôle embarqué à bord des bateaux de pêche
- La corruption passive : elle consiste à créer les conditions de réalisation d'une infraction afin d'en tirer bénéfice

- La corruption anticipative : c'est un processus de domestication de l'arsenal répressif axée sur les actions suivantes :
 - donner de l'argent et/ou du poisson à des officiels pour se prémunir au cas où on commettrait des infractions, on aurait des contentieux avec les marins : il y a là une fragilisation de cette catégorie ;
 - « réseauter » le cadre officiel en créant des relations de familiarité avec les officiels.

L'une des conséquences principales de la corruption est qu'elle substitue le dispositif réglementaire à des normes hors-droit que l'ensemble des acteurs finit par légitimer.

c) Les pratiques vertueuses

Le dynamisme du secteur de la pêche fait que la mer a favorisé une cohabitation d'acteurs, le plus souvent en conflits d'intérêts. Cette cohabitation, en l'absence de réglementation effective en matière de contrôle de l'accès à la ressource halieutique favorise une concurrence et donc une surexploitation des stocks de poissons (car selon la tragédie des ressources communes de Hardin, chaque individu cherche à maximiser ses prises en se disant que s'il ne le fait pas, les autres vont le faire). Aujourd'hui, avec l'augmentation de l'effort de pêche par unité de prise et la détérioration des conditions de vie des populations de pêcheurs, certaines communautés s'organisent autour des conventions locales pour une gestion durable des ressources halieutiques, jadis considérées inépuisables.

114

La vraie histoire des conventions locales remonte à 1994 lorsque les pêcheurs de Khayar édictèrent des règles consensuelles pour sauvegarder leurs ressources. C'est, seulement dix ans plus tard, que les pêcheurs de Nianing de Mballing et Pointe Sarène ouvrirent l'ère des repos biologiques en 2004 et 2006, pour la période allant de septembre à novembre pour le poulpe. Cette expérience de cogestion a été appuyée par la GIRMAC. Celle-ci a financé 500 canaris pour permettre la reproduction des poulpes. Cette convention locale a permis l'utilisation des filets de maille 46 à 50 mm. Dans cette communauté il est interdit d'utiliser les filets dormants.

Les projets WAAME, l'IUCN et la Coopération Japonaise (JICA) ont permis l'installation d'aires marines protégées (AMP) à Bamouk dans le delta du Saloum. La GIRMAC avec les pêcheurs du delta du Saloum ont introduit des filets alternatifs biodégradables, des comités locaux de pêche (CLP) ont été créés pour rompre avec la gestion centralisée de l'Etat. Ainsi, les populations traduisent leurs difficultés en projets que la GIRMAC finance.

III.2.4. Les limites à la gouvernabilité des ressources halieutiques

Dans cette partie, il s'agira de montrer dans quelle mesure ces pratiques corruptives ou déviantes influencent le niveau de gouvernabilité du secteur en passant en revue les différentes insuffisances constatées.



Le manque d'efficacité du système de contrôle et de surveillance des ressources

Dans la partie relative aux pratiques déviantes, nous avons montré la récurrence des manquements dans un certain nombre de domaines : non respect de la réglementation des techniques de pêche, des zones de pêche et du code du travail. Cette récurrence des manquements montre une faiblesse dans le système de contrôle des ressources. Cette limite est corroborée par les spécialistes de la gestion des ressources halieutiques. Dans une communication présentée lors d'un Séminaire international sur les accords de pêche entre l'Union Européenne et les pays ACP, l'ancien directeur des pêches avait cité « la faiblesse du système de contrôle et de surveillance des pêches » comme étant une des contraintes à la bonne exploitation des ressources.

Cette faiblesse dans le système de contrôle et de surveillance peut être le fait d'une conjonction de facteurs dont :

- l'insuffisance des moyens de surveillance : vedettes, patrouilleurs ;
- du coût lié à la mobilisation de ces moyens de surveillance : compte tenu des moyens dont dispose par exemple la marine, il lui est difficile de maintenir deux patrouilleurs de façon permanente en mer. L'examen de trois premiers bilans trimestriels des activités navales régulièrement transmises aux services compétents du Ministère de l'économie maritime montre une faiblesse de l'activité de surveillance :

Tableau n° 8 : Surveillance navale

Mois	Nombre de jours de mer
Janvier	14
Février	00
Mars	01
Avril	04
Mai	08
Juin	05
Juillet	00
Août	15
Septembre	04
Moyenne mensuelle	5 jours 1/2

Avec une moyenne de 5 et demi de jours de mer par mois au cours des trois premiers trimestres de l'année, la présence des unités navales de la marine est insuffisante pour contrôler les eaux sénégalaises. Certes, la surveillance des eaux n'est pas seulement dévolue à ces unités navales, la Direction de la Surveillance des Pêches (DPSP) possédant ses propres moyens de surveillance, mais si l'on tient compte du professionnalisme de la marine, l'insuffisance de ses moyens l'empêchant de séjourner davantage en mer est une sérieuse entrave à la gouvernance des ressources halieutiques ;

Dans nos entretiens, il est aussi apparu le développement de stratégies assez subtiles situées à l'interface du légal et de l'illégal et permettant aux bateaux de pêche d'accéder illégalement à la ressource. Dans un de nos entretiens, nous avons recueilli les propos suivants : « *les étrangers, qui ont des licences viennent piller nos ressources vers 18 heures parce qu'ils savent qu'il n'y a pas de patrouille à cette heure* ». La stratégie consiste donc à être en règle dans un espace et à profiter de la moindre occasion pour s'infiltrer subrepticement dans l'autre espace sur lequel la pêche demeure une activité illégale pour le bateau.

En d'autres termes, le fait d'avoir des législations ainsi que des modes de surveillance et de contrôle segmentés crée des « ventres mous » dans lesquels s'insèrent les bateaux de pêche pour opérer en toute impunité. La solution résiderait donc à la création d'un dispositif régional qui concernerait par exemple l'ensemble des pays voisins côtiers.

116

L'absence de sanctions fortement dissuasives

Dans la plupart des entretiens que nous avons eu à mener, il ressort un élément récurrent : les bateaux de pêche prennent délibérément le risque de commettre l'infraction (pêcher dans des zones interdites par exemple). En réalité, il s'agit d'une décision rationnelle sur le plan économique : le commandant du bateau opère son choix en comparant les bénéfices qu'il pourrait engranger en violant la règle et le niveau de sanction auquel il serait soumis en cas d'arraisonnement. C'est la théorie du Law and Economics. Or, si l'on devait modéliser, on aurait dit que le commandant opère un excellent choix car sa probabilité d'être pris suit une loi de poisson dont on pourrait calculer les paramètres. Par ailleurs, les entretiens révèlent que les sanctions ne peuvent pas être dissuasives tant que les personnes qui commettent les infractions auront la possibilité de négocier

Le déséquilibre et la juxtaposition d'intérêts antinomiques

Nous évoquons la juxtaposition d'intérêts antinomiques lorsque le personnel qui est préposé à la surveillance et au contrôle de la ressource exploitée par d'autres agents se trouve lié à ces mêmes agents par le biais de procédures non réglementaires. C'est le cas où des personnes préposées au contrôle officient aussi en qualité de conseillers pour des propriétaires de navires.



La mutualisation corporatiste et la massification des cercles non vertueux

Nous avons forgé le concept de mutualisation corporatiste pour désigner le fait par lequel une entente se crée au niveau de certains cercles professionnels afin de dégager une stratégie commune visant à aller soudoyer des agents en vue de les amener à ne pas s'acquitter correctement de leurs tâches, à tolérer des manquements par rapport à la réglementation en vigueur. Les propos de ce commandant que nous avons cités plus haut illustrent bien cet état de fait :

« Pour les contrôleurs qui sont sur la côte de Lompoul à St Louis, nous les commandants des navires nous cotisons mais aussi les propriétaires de navires leur donnent de l'argent pour qu'ils ferment les yeux. Ils nous voient pêcher dans les zones interdites mais ils ne disent rien. »

Il s'agit là d'un acte de corruption que nous qualifions d'anticipatif en ce sens que les agents ainsi « travaillés » se sont placés dans une position d'obligés vis-à-vis de leurs « bienfaiteurs ».

Cette mutualisation corporatiste s'accompagne d'un processus de massification consistant à placer d'autres catégories comme les syndicalistes dans une position d'obligés.

L'énormité des pouvoirs ministériels

Dans certains entretiens, le pouvoir discrétionnaire du Ministère chargé de la pêche (aujourd'hui de l'Economie maritime) est jugé exorbitant. Ce pouvoir est souvent décrié en ce qui concerne l'attribution des licences de pêche. Il est aussi décrié en ce qui concerne l'application des sanctions. En cas d'infraction, la commission consultative se réunit d'urgence (article 67 du décret fixant les modalités d'application de la loi portant code de la pêche maritime) pour prendre des sanctions. Cependant, les avis rendus par la Commission consultative ne lient pas le Ministre qui dispose réellement du pouvoir de décision et prend parfois des positions contraires aux avis de la commission.

117

Les contradictions internes du système de production

Un des points d'achoppement des récentes négociations pour un nouvel accord de partenariat de pêche entre le Sénégal et l'Union Européenne tient à l'exigence des autorités sénégalaises en faveur d'une augmentation des volumes débarqués. Cette exigence est dictée par deux raisons majeures :

- la première est liée au besoin de fournir aux industries de la matière première ;
- la seconde est relative au fait que le débarquement des produits génère des ressources pour les services portuaires et les sociétés de manutention.

La contradiction proviendrait du fait que ce sont les navires étrangers qui fournissent la matière première aux industries locales de transformation de produits de pêche, les navires sénégalais exportant pour l'essentiel leur production.

Le défaut et l'utilisation d'informations scientifiques relatives à la ressource et au niveau réel de prélèvement

Le défaut d'informations, sur le niveau des stocks et les gradients de dégradation par type de ressources (démersale côtière, démersale profonde, pélagique côtière, pélagique hauturière), sur les effets de l'augmentation des efforts de pêche et sur l'impact de certaines techniques, ne permet d'avoir une gestion durable des ressources. En effet, il est de plus en plus admis qu'une connaissance de l'éventail des impacts des actions sur l'environnement doit être à la base de toute décision : c'est le fondement constitutif du principe de précaution.

En outre, même si l'information scientifique existe au niveau du Centre de Recherches Océanographiques de Dakar Thiaroye (CRODT), un démembrement de l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA) et aussi au niveau du jeune Institut de Pêche et d'Aquaculture de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, son utilisation au plan politique dans la négociation des différents accords de pêche pose problème. Ainsi, dans la négociation des accords passés, les politiques avaient passé outre les avis scientifiques du CRODT qui s'était prononcé en faveur d'une diminution des quotas de poissons de haute mer.

L'autre limite à la durabilité de la ressource concerne la fixation des quotas de prélèvement en fonction du TJB⁷⁸. Or, cette forme de mesure est complètement désuète car décalée de la réalité puisqu'elle ne prend pas en compte la force de traction du navire et la puissance de son moteur, des paramètres qui ont connu une forte augmentation, un ensemble d'éléments qui font que les quotas alloués ne coïncident pas réellement avec les stocks prélevés.

118

Les contradictions internes de la politique étatique dans le domaine de la gestion de la pêche artisanale

Au moment où les acteurs de la pêche artisanale manifestent ouvertement contre l'introduction du permis de pêche, on peut s'interroger sur la persistance de la subvention de l'Etat au secteur. Cette subvention se fait à travers la détaxe sur le carburant, à hauteur de 50 %, ainsi que sur le matériel comme les moteurs et les filets. Le niveau annuel de la péréquation sur le carburant se situerait vers 9 milliards de francs CFA. Le rationnel de cette subvention s'appuyait sur le fait que le secteur était considéré comme stratégique en raison notamment de sa contribution à l'approvisionnement du marché domestique. Or, depuis quelques années, on constate le report de l'effort de pêche de ce secteur vers le secteur industriel avec l'orientation vers la capture des espèces les plus demandées comme les espèces démersales côtières (mérrou, dorade, pageot, sole etc.). Cette réorientation crée une pénurie sur le marché, renchérissant le prix de la denrée et prive les populations de poissons de qualité.

Toutefois, quelques éléments nous poussent à penser que des cercles vertueux sont en train de se former et qui pourraient conduire à une bonne gouvernance des ressources. Ces éléments sont les suivants :

- l'émergence d'une conscience citoyenne militant pour la sauvegarde des ressources halieutiques. Cette conscience citoyenne portée à la fois par des communautés de base traditionnellement tournées vers la mer mais aussi par des Organisations Non

⁷⁸ Le tonnage de jauge brute (TJB) vaut 2,83 m³



Gouvernementales. On assiste à l'adhésion des communautés de pêcheurs à la mise en place d'aires marines protégées.

- la volonté de l'Etat de réglementer l'accès des populations à la mer à travers l'introduction du permis de pêche. En mars-avril 2006, le gouvernement a pris la décision de faire payer l'accès à la ressource aux pêcheurs du secteur artisanal. Ainsi, il a été retenu que les pêcheurs s'acquitteront de paiement de permis de pêche dont les montants annuels varient en fonction du type de permis. Ces montants seront de :

- 5 000 francs pour la pêche à pied (permis A) ; 15 000 francs pour les pêcheurs utilisant des pirogues de moins de 13 m (Permis B) ; 25 000 francs pour les pêcheurs utilisant des pirogues de plus de 13 m.

Ce choix s'explique par le besoin de faire peser des droits de propriété sur les ressources halieutiques

Conclusion

Au terme de cette étude partielle centrée sur la corruption et la gouvernance dans la gestion des ressources halieutiques, quelques résultats et recommandations méritent d'être donnés. Ils permettront de mieux définir les contours d'une politique plus durable des ressources halieutiques dont le caractère stratégique pour le Sénégal n'est plus à démontrer. En effet, comme nous l'avons souligné au début de cette partie, la pêche constitue le premier secteur d'exportation du pays dont elle fournit le 1/3 du volume total. Dans un contexte de chômage endémique, il constitue un énorme pourvoyeur d'emplois avec plus de 600 000 directs et indirects. Enfin, sa contribution à la sécurité alimentaire est fondamentale puisque les ressources halieutiques fournissent 75 % des besoins en protéines animales.

119

Cependant, ces ressources sont gravement menacées. Certaines comme les ressources démersales côtières, produits à forte valeur ajoutée car très demandés sur les marchés étrangers, sont surexploitées. Cette surexploitation résulte du fait d'une synergie de facteurs à la fois politico-institutionnels, économiques, démographiques, anthropiques et socio-culturels. A cela s'ajoute l'impact pernicieux et fortement préjudiciable de la corruption qui sape les fondements d'une bonne gouvernance des ressources, garante de leur durabilité.

III.3. Gouvernance et corruption dans les ressources foncières

La terre n'est pas une ressource naturelle comme les autres. Elle est le support de toutes les autres ressources naturelles (forestières, ornithologiques, halieutiques, eaux, environnement ; etc.) en même temps qu'elle constitue un lieu de repère géographique, historique, sociologique, politique et culturel. Cette relation étroite qu'elle entretient avec les autres fait d'elle une ressource qui s'apprécie selon une dynamique systémique.

En effet, les enjeux autour du foncier s'inscrivent par cette multifonctionnalité de la terre dans un contexte où les besoins des usagers sont sans cesse croissants alors qu'elle

constitue une ressource non renouvelable. Ainsi, la compétition pour l'accès à la terre ouvre les portes à de nombreuses pratiques qui s'inscrivent sur différents registres explicatifs du rapport des hommes à la terre.

La terre constitue une ressource autour de laquelle surgissent des tensions multiformes. Face à la rareté de la ressource, la forte demande dans les grandes villes et dans les sites touristiques à forte attractivité, la spéculation foncière est devenue un phénomène explosif au Sénégal. Cette spéculation n'est pas spécifique aux zones urbaines, elle est aussi le lot des zones de terroirs gérés par les communautés rurales. Les conflits fonciers sont devenus si récurrents dans leurs différentes facettes qu'ils sont de plus exposés sur la place publique. Selon un dossier publié par un quotidien de la place⁷⁹, une cinquantaine d'affaires est enregistrée chaque semaine au bureau de l'enrôlement dont une affaire sur 10 concernerait un différent locatif.

Cette forte attractivité des ressources, s'accompagne d'une méconnaissance avérée de l'état des stocks fonciers. Cette situation est liée à plusieurs déficiences institutionnelles qui ont perduré depuis les indépendances. Malgré son rôle stratégique et un corpus juridique foncier relativement satisfaisant dans l'effort de production d'une gouvernance de qualité, l'administration n'est pas arrivée à dresser un cadastre du sol pour une meilleure connaissance des contenances et des droits réels sur les espaces occupés et/ou à dresser un suivi évaluation des stocks.

120

III.3.1. Etat de la ressource foncière

L'état des stocks fonciers est mal connu au Sénégal. Dans cette partie, l'analyse de l'état de la ressource ne sera pas appréciée en fonction de la comparaison des stocks selon différentes périodes mais plutôt de l'analyse des types et niveaux de pression. On sait que l'occupation foncière est fortement tributaire d'un ensemble de facteurs dont chacun produit des effets positifs ou négatifs dans la rationalisation du sol disponible. Ainsi, seront étudiés successivement l'ensemble des facteurs dont les niveaux de relation sont très imbriqués : physiques, démographiques, économiques, institutionnels. Faute d'une maîtrise foncière au niveau national, cette partie sera traitée par études de cas de situations plus ou moins maîtrisées telles que Dakar, Thiès et Mbour.

a) Etat de la ressource foncière et facteurs de la pression foncière dans la capitale sénégalaise

Après une croissance accélérée et soutenue pendant plusieurs décennies, Dakar a quasiment épuisé ses réserves foncières. Et une des spécificités de Dakar, est l'hétérogénéité de ses quartiers qui se juxtaposent et s'opposent à travers des facteurs morphologiques, socioéconomiques et culturels ; etc. (Stanisière. N, 1996 : 5).

Le premier facteur de la pression sur la terre constitue l'habitat. Depuis plus de 20 ans, les principales extensions sur les terres de Dakar sont réalisées au bénéfice des habitations.

⁷⁹ Walfadjri du 02 novembre 2002



Les espaces occupés par les industries et les zones classées ne sont pas étendus. Ils se sont plutôt maintenus sur le niveau d'il y a 20 ans s'ils n'ont pas connu des empiètements (forêts classées) par endroits.

Tableau n° 9 : Evolution de l'utilisation du sol dans la région de Dakar.

	1980		2001	
	Surface Ha	Parts relatives Taux (%)	Surface Ha	Parts relatives Taux (%)
Habitat	5330	9,94	19470	36,29
Activités	1880	3,50	2364	4,41
Espaces protégés	4510	8,40	4510	8,41
Espaces boisés, agricoles, inondables et vacants	41920	78,16	27296	50,89
Région de Dakar	53640	100	53640	100

Source : Sénégal @, MEF ; MUAT ; DUA (2002)

D'une manière générale, l'augmentation massive de la population a accru la demande en terres d'habitation. La superficie occupée (habitat ; industries, commerce, espaces classés ; agriculture) est passée de 1 000 ha en 1945 à 17 500 ha en 1980. Le sol à usage résidentiel est passé de 10% à 36,3% en 20 ans (1980-2001). Cette augmentation s'est faite, principalement, aux dépens des réserves foncières urbanisables mais aussi des espaces boisés, des terres agricoles et des terres non aédificandi.

Les facteurs démographiques : Entre croissance démographique, inégale répartition de la population et croissance urbaine soutenue

Le Sénégal s'étend sur une superficie de 196 722 km²⁸⁰ pour une population de 10 127 803 d'habitants (DPS : 2003), soit une densité moyenne de 51 habitants au km², c'est-à-dire presque 2 fois (1,8 fois) plus importante que celle de 1988 (35 hbts/km²) et en moins de 20 ans. En 2025, la population sénégalaise comptera 17 millions d'habitants. Cette population est inégalement répartie dans l'espace. On observe des disparités régionales très fortes. Aujourd'hui, certains espaces urbains sont saturés faute d'une planification équilibrée. La capitale, à elle seule, concentre sur moins de 0,3% (0, 28) du territoire national plus du 1/4 de la population, c'est-à-dire environ 2,5 millions (4 550 habitants/km² pendant qu'au Sud-est la région de Tambacounda qui occupe 30% du territoire compte moins de 7% de la population, soit une densité de 8 habitants/km². Cette massification des hommes et des activités provoque une congestion urbaine dont les coûts ont été évalués en 1998 à 108

⁸⁰ Les terres arables représentent 19% de la superficie du pays, soit 3,8 millions d'ha dont environ 60% sont cultivés. Les forêts, savanes boisées, réserves et zones d'intérêts cynégétiques couvrent 32% du territoire national, soit environ 6, 3 millions d'ha. Les zones non classées, les parcours et les terres incultivables couvrent près de la moitié du territoire (49%), soit 9,5 millions d'ha. (PAF : 1996)

⁸¹ santé, énergie, environnement, économie nationale

milliards⁸¹ de Fcfa, soit 4,6% du PIB. Avec un taux d'accroissement naturel d'environ 4% la population de la ville doublera en moins de 25 ans. Ceci ajouté à une migration nette de 96.000 personnes par an (Tecsult/AFID, 2001 on peut s'attendre, déjà à l'horizon 2015, que 6 sénégalais sur 10 habitent la région de Dakar. (APIX : 2006)⁸². L'une des principales conséquences de cette urbanisation rapide est la crise de logement, le difficile accès à la terre, la forte spéculation foncière, le relèvement excessif du prix de la terre (terrain bâti ou non bâti, à usage d'habitation ou commercial), la course aux zones privilégiées, la disparition progressive des activités agricoles, l'occupation du littoral, l'installation anarchique dans la capitale entraînant la prolifération des quartiers irréguliers avec une occupation spontanée des terres dans une parfaite illégalité par la superposition des infractions en faisant fi des schémas de l'aménagement du territoire, des Plans Directeurs d'Urbanisme du Code de l'urbanisme, du Code de la construction ou des principes fondamentaux de l'architecture. Cette pression sur la ressource préside, par ailleurs, à la multiplication des raccourcis dans les modes d'accès qui singularise le marché du foncier

L'assaut sur les dernières réserves annonce la saturation spatiale : les dernières ouvertures, localisées vers le front Nord de part et d'autre de la Voie de Dégagement Nord (VDN) se prolongeant jusque vers le domaine aéroportuaire, vers la zone sud Mariste/Dalifort, Mbao, Keur Massar, Malika, Keur Mbaye Fall, Tivaoune Peulh, Rufisque, Diamniadio et Sébikotane ; etc., ont pour effet d'ôter à la ville ses dernières réserves foncières.

122

L'occupation spatiale a été tellement rapide ces dernières années qu'elle a plus ou moins surpris les urbanistes. D'ailleurs, « la partie du Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) de 1967, classée « zone rurale » avec un règlement spécifique qui a pu servir de zones d'opérations d'habitat pour les premières années du nouveau plan d'urbanisme et où l'administration avait pu faire jouer plus facilement la loi sur le Domaine National, a été largement consommée par les populations échappant au contrôle des pouvoirs publics. Le PDU de Dakar de 2001 qui couvrait la première, la deuxième et une partie de la troisième circonscription urbaine ont vu le phénomène s'amplifier, pour finalement devenir un problème majeur pour l'urbanisation de la région de Dakar » (Sénégal @, MEF, DUA : 2002). Le double de Dakar voit sa population passer de 3% en 1955 à 48% en 1988 et aujourd'hui à plus de 55% de la population dakaroise. Elle devient la première ville du Sénégal depuis 1992 et l'agglomération dakaroise se « pikinise » (Fall.A.S et alii : 2005 : 199)

Tableau 10. Superficie (Ha) urbanisable par département (2001)

	Zone urbanisable	Espace vacant
Dakar	852	896,71
Pikine/Guédiawaye	682,01	4864
Rufisque	15046	19994,25
Région	16580,01	25754,96

Source : MUAT ; DUA (2002), Plan directeur d'urbanisme de la région de Dakar, Horizon 2025, Livre Blanc, 226 p.

⁸² Sénégal @, Agence Nationale chargée de la promotion de l'investissement et des Grands Travaux, (2006) Evaluation environnementale et sociale de l'emprise du tracé de l'autoroute Dakar-Diamniadio



L'analyse de la typologie de l'habitat dans région de Dakar permet de se rendre compte que 45% des habitations seraient installées dans des zones irrégulières⁸³ donc, non aménagées et 35 à 40% de sa surface utilisée ne répondent pas aux normes d'occupation des sols⁸⁴. De même, plus de 37% de l'habitat sont constitués par l'habitat irrégulier (spontané et type villageois) et d'un peu moins de 63% d'habitat régulier (immeubles villas). Dans le département de Pikine, 42% de l'habitat est de type irrégulier, 43% de type régulier et 15% de type village. Au niveau de Rufisque où le spontané et le type village occupe respectivement 10 et 58% tandis qu'il ne représente que 3% et 8% dans le département de Dakar.

Les facteurs économiques

La concentration des ressources et des opportunités constitue ici une des principales sources du déséquilibre. La capitale abrite l'essentiel des services, 80% des industries, 75% des activités économiques et administratives (MUAT : 2001), 71% de la valeur ajoutée⁸⁵. Elle concentre l'essentiel des infrastructures de communication (port, aéroport), du parc automobile drainant ainsi les populations de l'intérieur⁸⁶. Cette concentration des hommes, des biens et services a été un long processus entamé depuis de la colonisation et renforcé après les indépendances. Elle a été une des principales causes des déséquilibres et de la pression sur le foncier urbain.

Aujourd'hui, le marché foncier se caractérise par une réglementation « déficiente » où les prix pratiqués sont sans commune mesure avec les prix de référence indiqués par l'administration centrale.

123

La spéculation : des prix en hausse permanente

Le marché foncier évolue très vite dans la région de Dakar. Ainsi, les prix du sol ont augmenté en même temps que le prix du foncier locatif ces 10 dernières années partout dans la ville, du centre à la lointaine banlieue. Mais, le fait constant est que la hausse se maintient à un rythme soutenu. « A Dakar, personne ne peut fixer le prix du mètre carré. Il y a un prix administratif qui a été fixé dans le temps, mais je dois dire qu'il est aujourd'hui dépassé avec le rush vers la propriété privée » (Directeur de l'Urbanisme et de l'Architecture : 2002)⁸⁷. Cette situation procède fondamentalement d'une dérégulation qui se manifeste sous plusieurs formes et à plusieurs échelles. Il témoigne aussi du retard de l'Etat par rapport aux mutations intervenues dans le domaine.

A Dakar, plus que les villes de l'intérieur, le prix de la terre a augmenté de façon exponentielle. Les prix des parcelles, des villas et du loyer, augmentent à un rythme très rapide. Cette situation est plus exacerbée dans des villes comme Dakar, Mbour, Saint-Louis, Thiès où le rapport est passé de 1 à 10 ou 20 fois dans de nombreuses zones etc.

⁸³ Le Comité national pour l'habitat, Amélioration et restructuration de l'Habitat spontané à Dakar, 6 p.

⁸⁴ Sy. I ; *Le Permis de construire (PC), un outil fondamental de la « Surveillance » de l'utilisation du sol*, Le Soleil 19 et 20 décembre 2005 ; 5 p.

⁸⁵ Dakar fournit 55% du PIB, regroupe les 2/3 des salariés du secteur moderne, 9 emplois commerciaux sur 10, elle abrite plus de la moitié des effectifs du secteur public et parapublic.

⁸⁶ La particularité de ces 15 dernières années étant la diminution de la part relative de Dakar dans la population urbaine du pays (1988: 80 %; 2003: 51 %). En 1955 le Sénégal, hors la presqu'île du cap Vert, comptait 6 villes dépassant 10 000 habitants, 8 en 1965, 20 en 1976, 31 en 1988, 36 en 1998. L'évolution la plus spectaculaire concerne la décennie 1965-1976, au cours de laquelle, presque toutes les villes ont vu leur population doubler, voire tripler. En dépit d'un tassement général de la croissance, la décennie 1976-1988 a été marquée par la consolidation des villes régionales. Depuis le début des années 1990, c'est la consolidation de la nouvelle petite ville avec la commune réalisation des gros bourgs.

⁸⁷ Interview paru dans le quotidien Le Soleil du 25 avril 2002

A Dakar, en bordure de mer, sur certains boulevards, des maisons bâties sur des terrains de 400 à 500m² sont proposées à 600 à 800 millions de Fcfa. Cette flambée des prix n'est pas l'apanage des titres privés, le cours du foncier a connu aussi une hausse exponentielle dans les sociétés publiques, parapubliques et autres agences immobilières. Au centre ville, un terrain bâti de 300 m² a été vendu à 300 millions en 2005. Sur une nouvelle zone résidentielle née au début des années 1970, le m² est vendu entre 120 et 170 000 Fcfa non bâti. Au Point E, le m² est vendu 170.000 Fcfa et à Ouest foire à 150 000 Fcfa le m². A Pikine le m² est à 65.000 Fcfa en moyenne ; il est entre 45 et 55 000 à Keur Mbaye Fall extension, 20 à 30.000 Fcfa à Keur Massar, Niakou Rap. Les promoteurs spéculent au niveau de Dakar Plateau en achetant de vieux bâtiments pour les démolir. Une vieille maison sur un terrain de 250 à 300 m² peut être vendue aujourd'hui à 260 à 350 millions de Fcfa. On achète pratiquement pour démolir et y reconstruire des immeubles. Le marché n'est plus régulé que par l'offre et la demande. Les dispositions réglementaires sont de plus en plus ignorées par les acteurs. Aujourd'hui, la saturation foncière amène les promoteurs à se bousculer dans la lointaine périphérie anticipant sur les projets du gouvernement sur le site de Diamniadio. Cette spéculation foncière est couplée d'une spéculation immobilière.

Si l'acquisition d'une propriété demeure incertaine, compte tenu des revenus des ménages, il est tout aussi difficile de trouver un appartement en location. La supériorité de la demande est telle que des préposés s'inscrivent sur une liste en attendant que le propriétaire qui vient de finir les fondations achève les travaux. Certains vont jusqu'à proposer de dépanner les constructeurs en arrêt pour cause d'insuffisance de liquidité.

124

Les coûts de location suivent les prix de la terre (bâtie ou non bâtie). A Khar Yalla, 1 appartement de 2 chambres + salon, cuisine et toilette se loue à 100.000 Fcfa. Aux HLM Grand Yoff ce même appartement est loué à 150.000 Cfa tandis qu'il est mis en location à 200.000 Fcfa à Castors. A la Cité Impôts et Domaine, 1 studio (chambre + salon) se loue à 80.000 Fcfa. Pendant ce temps 1 chambre non carrelée en tôle fibre ciment est louée à 20.000 Fcfa aux Parcelles Assainies.

Plusieurs facteurs ont été à l'origine de la spéculation foncière : la morosité de la situation économique, le décalage profond des niveaux de vie entre les différentes catégories sociales, la panne dans la découverte de nouvelles niches d'opportunités, la recherche de secteur à forte valeur ajoutée, une demande en terre en hausse et provenant de nouveaux types d'acteurs.

Accès à la terre : nivellement par le haut

L'analyse des coûts d'acquisition et des différentes taxes foncières montre aujourd'hui que la terre est devenue un bien réservé à une catégorie privilégiée de personnes. Le toit seulement devient la priorité ; le confort accessoire. Nantis et non nantis développent des stratégies d'accès et de contrôle de la ressource à différents niveaux mais concurrentielles.

Cette course à la terre n'est pas un phénomène récent au Sénégal. Cependant, elle revêt un caractère particulier ces dernières décennies avec une plus grande diversité des acteurs et des stratégies d'accès. Il faut reconnaître, toutefois, que cette tendance ne s'est véritablement accrue qu'au lendemain de la dévaluation du Fcfa en 1994. Elle s'est accélérée ensuite ces 5,



voire 10 dernières années avec l'arrivée sur le marché de nouveaux riches (hommes d'affaires, commerçants, hommes politiques au pouvoir, migrants internationaux etc.) qui investissent lourdement sur la terre. Le bulletin économique de la chambre de commerce (BECC) de Dakar soulignait déjà en 2001 le poids de l'investissement des travailleurs immigrés dans la hausse des prix du moyen et du grand standing. La forte demande augmentera aussi de façon importante les prix des loyers dans les centres urbains aménagés et accessibles aux transports⁸⁸. En tout état de cause la spéculation foncière est d'autant perverse qu'elle se double d'une forte spéculation immobilière qui contraste avec les réalités de l'économie nationale.

Une diversité d'acteurs dans la course à la terre

La terre est un des secteurs qui mobilisent une grande diversité d'acteurs de par leurs profils et de par leurs échelles d'interactions. Et, parmi ces acteurs on y retrouve des nationaux et des non nationaux de tous les sexes confondus. Mais un phénomène nouveau émerge dans la spéculation sur le foncier. C'est l'irruption et la place de plus en plus importante des femmes dans l'investissement immobilier. Depuis une dizaine d'années, l'épargne des femmes a glissé progressivement vers la possession de la terre⁸⁹. « Elles qui, naguère, étaient plus enclines à investir dans les bijoux » se sont mises à commercer avec la terre. La terre s'est constituée, dans un contexte de rareté, une valeur sûre, un investissement « en bourse » dont on est sûr de toujours gagner.

Mais, la terre n'est pas uniquement convoitée par les nationaux. De plus en plus d'expatriés (européens, américains) ont décidé d'investir dans la terre renchérissant, ainsi, les coûts et la compétition sur les espaces. On les retrouve plus particulièrement à Dakar (Ngor, Yoff, Ouakam, Fann Résidence etc.), à Saint-Louis (langue de Barbarie), à Mbour (Saly et tout le long de la Petite côte), à Ziguinchor (Cap skring). Certains développent des activités touristiques, restauration ou autres tandis que d'autres décident de s'installer définitivement par la construction de villa à usage d'habitation.

A Dakar, la pression foncière a été aussi exacerbée, par ailleurs, par des déplacements de populations venant des pays voisins à la faveur des crises intervenus dans ces pays. C'est ainsi que la crise ouest-africaine liée aux tensions politico-ethniques a eu un impact notable sur le prix de vente ou de location des parcelles, et maisons à usage d'habitations. De nombreux cadres africains se sont installés à Dakar avec leurs familles entières au Point E, Amitié, Sicap, Oukam, Ngor, Yoff, Almadies etc. renchérissant les coûts immobiliers.

De nombreux autres sénégalais dont des lybano-syriens naturalisés ont aussi investi ce secteur de la rente foncière avec la mise en place de Sociétés civiles immobilières à travers des sociétés unipersonnelles « rendant plus difficile l'identification des nouveaux acquéreurs ».

Les facteurs institutionnels

Ils se caractérisent par une incapacité des outils de planification à inverser les tendances et un marché foncier dérégulé. Les politiques de déconcentration et de décentralisation entamées dès 1960 se sont caractérisées par leur incapacité à inverser les tendances lourdes

⁸⁸ (BECC de Dakar ; n°454 du 28 février au 7 mars 2001)

⁸⁹ Site WEB Architectes et Urbanistes

en corrigeant les déséquilibres régionaux. Le plus souvent, les instruments de planification tels que les schémas d'aménagement du territoire et les plans directeurs d'urbanisme sont dépassés avant même le début de leur mise en oeuvre. En effet, ni le plan Echochard adopté en 1967 et renforcé par une douzaine de plans d'urbanisme de détails, ni le PDU de Dakar horizon 2001, n'ont permis de maîtriser la croissance extrêmement rapide de l'agglomération dakaroise (Sénégal ® ; MEF ; DUA ; 2002 : 222). Au vu des tendances lourdes, le PDU de Dakar horizon 2025 adopté en 2003 ne parviendra pas non plus à réguler la situation. Il est de notoriété publique qu' aucun « des plans directeurs n'a réellement été utilisé comme document de référence, pour la gestion et la programmation urbaines (...) pour éradiquer les dysfonctionnements Sénégal ® ; MEF ; DUA ; 2002 : 222).

Par ailleurs, L'Etat a autorisé par la loi 87-11 du 24 février de 1987 la vente des terrains du domaine privé de l'Etat réservé à l'habitation dans les zones urbaines (Sall. A. C: 1997)⁹⁰ qui sera complété par la Loi n°94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente de terrains domaniaux à usage industriel. Mais la libéralisation du marché foncier urbain exclut davantage les pauvres de l'habitat planifié. Contrairement aux effets attendus, cette loi a contribué à la marchandisation à une très grande échelle de la terre et entraîné une concurrence plus forte pour les rares terrains planifiés disponibles dans l'agglomération. L'inégal accès à la terre engendre un développement massif du marché parallèle. Cette situation favorise en grande partie l'habitat spontané tout en favorisant la spéculation foncière. Faute de disposer de moyens pour passer aux procédures légales de construction les populations inversent le processus. « L'essentiel c'est de trouver un toit », le mode d'accès revêt de moins en moins d'importance. Ainsi, l'auto construction sans permis de construire tend à devenir la règle.

126

Facteurs physiques

La position géographique de la ville de Dakar qui en fait une presqu'île ne lui confère pas une grande possibilité d'extension. Le département de Rufisque qui abrite les réserves les plus importantes subit les effets de l'érosion hydrique (avec plateaux marnocalcaires au centre, de collines grésolatéritiques au Sud) et la menace de l'érosion côtière. De nombreuses maisons situées à 20 et 25 m de la mer, il y a 40 ans, sont aujourd'hui englouties dans les eaux. Les établissements humains situés sur la route Dakar-Thiès constitueront les seuls relais capables d'accueillir des urbains de Dakar. Faute d'une planification urgente et intelligente, la conurbation Dakar-Thiès pourrait se réaliser plus tôt que prévu.

La pression foncière dans des villes de l'intérieur

Dans d'autres zones urbaines la primauté de la ville sur la campagne a longtemps servi de prétexte pour étendre le périmètre communal. C'est, notamment, le cas de cette grande ville non loin de la capitale qui, de 1945 à 2006, s'étendait sur un espace de 7.000 ha aux dépens de la Communauté rurale voisine. En 1993, près de 10 lotissements ont été réalisés sur près de 200 ha. Ce processus s'est poursuivi entre 1994 et 1996 avec de plus de 250 ha lotis. Ce même engouement s'est poursuivi durant ces 10 dernières années. Le périmètre communal est, aujourd'hui, saturé. La Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) défini par le décret du 18 mars 2004 est assise sur une superficie de 160 ha au Nord de la

⁹⁰ Cette loi visait un triple objectif : i. promouvoir la propriété privée qui constitue, selon l'Etat, une meilleure garantie pour une bonne gestion de l'espace urbain en favorisant des investissements à plus long terme (M'Baye. R : 1996), ii. Satisfaire la demande avec une plus grande sécurité d'accès, iii. assurer des recettes à l'Etat.



ville. Les extensions ne se font plus que dans les communautés rurales voisines. Les élus locaux ruraux n'ont que les lotissements anticipatifs comme stratégie d'endiguement participant ainsi à la transformation de leur environnement naturel. Tout le système agraire est perturbé avec la disparition des ressources naturelles essentielles à la reproduction familiale (baobabs, rôniers, jardins maraîchers ; cultures de mil, d'arachide ; la disparition progressive de l'élevage ; etc.).

Dans les zones touristiques comme Mbour, la spéculation foncière est également très forte. Ces 30 dernières années l'urbanisation rapide et les enjeux financiers énormes liés aux activités touristiques et au développement et l'attraction des résidences secondaires le long du littoral constituent les éléments catalyseurs des mutations foncières et de la course à la terre. Cette zone connaît une croissance spatiale exponentielle essentiellement attribuée au développement du tourisme. Sa superficie est passée de 523 ha en 1978 à 1 375 ha en 2004 dépassant de loin les prévisions du PDU de 2000. La ville de Mbour a épuisé ses réserves.

Elle grignote les espaces publics (rues et infrastructures) et a multiplié les lotissements sur les villages voisins entraînant des empiètements dans la Communauté rurale de Malicounda et, du coup, déclenchant des conflits ouverts. Elle a réalisé plus récemment trois lotissements sur le territoire de la communauté rurale : deux nouveaux lotissements de 2 800 parcelles et une extension de 1 000 parcelles.

Par ailleurs, les différents acteurs, conscients des limites de la ville à satisfaire leurs besoins s'ouvrent à la communauté rurale voisine qui, elle aussi, lotit et vend aux promoteurs et particuliers. L'espace centré autour de la ville et la communauté rurale voisine s'est densifié très rapidement ; les frais de bornage revus à la hausse, les clés de répartition entre acteurs plus serrés. La rente foncière met tous les acteurs aux aguets. Le principal enjeu, une plateforme touristique de renom, est disputé. Chacun cherche à tirer le maximum de profit. Les spéculateurs ont très tôt compris les opportunités et ont acquis grâce à leur entregent (relation sociale ou solvabilité financière) de vastes espaces dont le prétexte avait été l'arboriculture, l'élevage, le maraîchage, l'embouche bovine, l'installation de petites et moyennes entreprises et de résidences privées pour les espaces proches de la mer. Aujourd'hui, tout a été loti. La fièvre du lotissement a frappé durant les années 1990 et s'est poursuivi au début des années 2000. Les particuliers revendent à des prix forts, les populations des villages anticipent en morcelant leurs champs pour vendre avant d'être dépossédés. Les services techniques et administratifs bousculés par les réalités sociales décident d'intégrer les logiques et les opportunités des différents acteurs.

127

b) Les tendances globales

L'essoufflement de l'Etat à partir des années 1980, l'incapacité des sociétés publiques et parapubliques à satisfaire la demande en logement (7%) sans cesse croissante (entre 60.000 et 120.000) inaugurerait une nouvelle ère en matière d'habitation. Face au déficit de terre, un nouveau modèle résidentiel qui n'était promu que dans le département de Dakar et le plateau, en particulier, jusqu'au début des années 1980 va se décloisonner pour prendre une place importante dans la périphérie. Les résidences en hauteur avec la vente ou la location d'appartements vont être dans les prochaines années une des alternatives les plus manifestes face à la rareté des terres. Ainsi va s'opérer un glissement du modèle de

confinement des groupes sociaux vers une cohabitation. Cependant, cette généralisation progressive de l'habitat en hauteur exigera de nombreuses mutations dans les modes de vie des urbains. Ces mutations concerneront plusieurs fondements des modèles de sociétés : famille, travail, déplacement, cadre de vie, environnement, fonctionnement sociétal ; etc. Elles auront aussi pour conséquence la rupture avec le modèle du laisser faire. L'intérêt sera beaucoup plus porté sur l'assainissement du cadre de vie avant le bâtiment. La rationalisation des équipements collectifs et privés deviendra une préoccupation face aux exigences d'une modernité. Deux scénarii peuvent se dessiner dans l'analyse des perspectives sur le modèle d'habitat :

- La persistance de l'habitat spontané encore pour bon nombre d'années faute d'une maîtrise des moyens et de politiques efficaces de régression du phénomène ;
- Une diminution progressive puis une disparition du phénomène d'habitat spontané par la conjugaison de deux faits majeurs :
 - l'aménagement des réserves disponibles selon des vocations bien précises et fonctionnalisées par l'installation des réseaux structurants en collaboration avec les collectivités locales et
 - l'accélération des processus de compromis sociaux engagés avec les opérations de négociation sociale (restructuration) par une politique plus volontariste dans l'offre des titres de propriété plus sécurisants.

128 Un autre fait, non moins important à venir, est l'exclusion des groupes pauvres en dehors de la ville. Le renchérissement des coûts de production de l'habitat (terrain ; matériaux de construction), la flambée des coûts de la location et les surcoûts corollaires exposeront les couches défavorisées à observer un repli de la capitale⁹¹. Les défavorisés occuperont des poches dans le nouveau urbain perturbant l'homogénéité des quartiers et des standing.

III.3.2. Analyse du cadre de gouvernance des ressources foncières

Dès les indépendances, l'Etat a opté pour une dynamique de renforcement de l'administration locale. Ainsi, la politique de décentralisation a été déjà exprimée par des dispositions législatives en 1964⁹², 1966⁹³, 1972⁹⁴, 1980, 1990⁹⁵, qui seront remplacées par celles de 1996⁹⁶. Elle donne lieu à un transfert de compétences de gestion de l'environnement en fixant les domaines d'intervention de chacun, entre les collectivités décentralisées (la région, la commune, la communauté rurale) et l'Etat.

La Loi 76 - 66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat, la loi 96 - 07 du 22 mars 1996 sur la décentralisation portant transfert de compétences et décrets relatifs à ces lois sont des exemples illustratifs de la volonté de l'Etat à légiférer en la matière avec des compétences transférées à ses démembrés. De véritables pouvoirs de gestion (affectation

⁹¹ Les inondations vécues à Dakar au mois d'août 2005 ont obligé de nombreuses familles à se replier dans les lieux d'origine pour ne laisser « se débrouiller » dans la capitale que le principal pourvoyeur de ressource en attendant de « trouver la solution »

⁹² Les articles 8, 9, 10 et 12 de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.

⁹³ Loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'Administration communale, abrogée par la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales.

⁹⁴ Loi n°72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales et la loi n°72-27 du 26 mai 1972 relative aux conseils régionaux, aux conseils départementaux et aux conseils d'arrondissement, abrogées par la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales.

⁹⁵ La loi n°90-35 du 8 octobre 1990 modifie le Code de l'administration communale ; la loi n°90-37 du 8 octobre 1990 retire la gestion des communautés rurales aux sous-préfets et la remet entre les mains des présidents de conseils ruraux.

⁹⁶ Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales ; loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ; décret n°96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles ; décret n°96-228 du 22 mars 1996 modifiant le décret n°72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village.



et désaffectation) sont reconnus aux populations locales à travers l'institution décentralisée de base, la communauté rurale, où la notion de contrôle de la légalité se substitue à celle de tutelle⁹⁷. Cependant, dans les communes, l'Etat reste principal gestionnaire du patrimoine foncier. En effet, l'administration, la gestion et l'exploitation du foncier sont confiées à l'Etat (administration centrale) et aux Collectivités locales qui, avec la Loi 96-07 du 22 mars 1996, se voient transférées certaines compétences sous la supervision de l'autorité représentant l'Etat.

Ces dispositifs sont complétés par des instruments participant à la gestion urbaine. La Loi n°88-05 du 20 juin 1988, portant code de l'urbanisme, la Loi n°78-43 du 06 juillet 1978, portant orientation de l'Architecture sénégalaise, le code de la construction, code de l'environnement, le code de l'hygiène ; etc.

Cette partie traite du cadre institutionnel et juridique actuel en mettant un focus sur les forces et les faiblesses dans sa construction, son fonctionnement, ses interrelations, ses principes directeurs, ses applications. L'Etat central a toujours cherché à réguler toutes les formes de transactions foncières au Sénégal mais les réalités internes du pays ont dépassé le cadre réglementaire qui, dans certaines de ces dispositions, appelle à de nouvelles révisions afin de coller aux réalités.

a) Faiblesses du dispositif juridique

129

En effet, l'histoire du système foncier sénégalais procède d'un triple héritage traditionnel ou précolonial, colonial et indépendant. Chaque période a développé une approche qui privilégiait un contenu normatif recourant aux principes généraux pour légitimer sa propre perception de l'administration ou de la gouvernance foncière.

Le système foncier traditionnel ou le modèle d'une gestion communautaire

Avant la colonisation la terre se présentait à l'individu et à son groupe d'appartenance comme un bien collectif, inaliénable mais aussi transmissible. Indépendamment des divers rapports internes entre les différents groupes, le sens commun traditionnel partageait les mêmes systèmes normatifs quant aux modes d'acquisition, de cadastre, de construction de preuves opposables de « propriété ». En effet, la conception traditionnelle de la terre rompt avec la vision occidentale ; ce qui annonce la première rupture ou contradiction qui interviendra durant la colonisation avec la métropole.

En effet, dans la conception africaine, les générations présentes ne sont que « gardiennes » des biens des générations futures tout en conservant la liberté de « jouissance », de prélèvement de leur nourriture leur permettant d'accomplir cette tâche de sauvegarde. En effet, c'est le rapport au bien, à la propriété qui est ici posé. Ce système ne connaît pas une appropriation individuelle (d'où l'inaliénabilité) au sens occidental du droit de propriété. Les affectataires n'ont qu'un droit d'usage sur le bien de la communauté. De même, la terre connaît une mobilité à l'intérieur du groupe et parfois à l'extérieur. Cette circulation (transmissibilité) assure la reproduction du groupe. Au non du groupe, pour le groupe et par l'administration

⁹⁷ Barrière. Olivier, 1999, Foncier et environnement,

du maître de la terre, la terre est héritée, prêtée ou louée selon les circonstances. Ce mode d'organisation sera perturbé durant la colonisation par la « négation » du droit coutumier traditionnel à travers la non reconnaissance de son contenu normatif et la tentative d'adaptation des principes « civilisateurs » de la métropole au contexte de représentations locales.

L'introduction de la notion d'appropriation individuelle (privée)

Le régime foncier sous la colonisation se caractérise par la délégitimation des modes de régulations traditionnelles et coutumières en Afrique et au Sénégal, en particulier pour « imposer » une nouvelle législation foncière introduite lentement et progressivement à des doses suffisamment fortes pour annoncer des transformations et des perturbations majeures dans la gestion foncière traditionnelle. Cela a été inauguré, au Sénégal et dans ses dépendances, par l'introduction du Code civil français par l'Arrêté du 5 novembre 1830. Il aura fondamentalement inspiré les règles de droit domanial applicable au Sénégal même si l'on sait que c'est un système dualiste qui aura plus ou moins fonctionné jusqu'aux indépendances. Cependant, on était loin de se soucier que l'on venait de poser les premiers jalons de processus de validation des irrégularités, de l'illégalité selon les normes et les codes du droit commun coutumier traditionnel reconnu par les sociétés concernées. Ne pourrait-on pas dire, aujourd'hui, que les fondements du régime juridique actuel relatif au foncier se sont construits, eux-mêmes, sur une appropriation de l'illégalité instituée comme ordre durant la période coloniale ? En effet, on assiste, durant cette période, à la divergence des logiques dans la perception de la propriété en matière foncière, celles de deux traditions, celle de l'écrit et celle de l'oralité, deux comportements sociaux en droit de propriété : la propriété individuelle et la propriété collective. L'appropriation privée de la terre aura été une des principales sources de déchirure et de conflits entre populations sénégalaises.

Le Domaine national

Selon l'article 17 de la Loi n°64-46 du 17 juin 1964, l'ensemble « des terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi » entre dans le Domaine national. Elle est une sorte de continuité de la loi de 1932 qui signera la nationalisation des terres. Cette loi visant l'élaboration d'un inventaire respectif des terres de l'Etat et des propriétés particulières (Vernière : 1973) n'a pas eu l'effet escompté. Au contraire, elle aura déclenché une forte résistance de la part des propriétaires coutumiers. Ceux-ci continueront de se référer au droit traditionnel. A côté de la Loi sur le DN, le corpus réglementaire du foncier sera complété par les Loi N°76-66 du 2 juillet 1976, portant code du domaine de l'Etat, son décret d'application n°81-557 du 20 mai 1981 et la Loi sur la décentralisation, en l'occurrence la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert des compétences aux collectivités locales en matière de domaines. Elles définiront, de manière globale, trois statuts différents de propriété foncière composés de masses très inégales : le Domaine National⁹⁸, le Domaine Privé et le Domaine de l'Etat.

Le régime foncier actuel connu sous le nom du Domaine national (DN) est inactuel et constitue pour certains analystes un facteur bloquant qui « contribue au dépeuplement des



campagnes au profit des villes » alors que les alternatives proposées dans la première mouture de la Loi d'Orientation Agrosylvopastorale (-et qui ont été retiré par la suite pour être versé dans le dossier de la commission chargée de la réforme foncière-) annoncent la spoliation des terres aux dépens des paysans. Par ailleurs, les terres du Domaine national sont aujourd'hui immatriculées à un rythme soutenu et attribuées, par voie de bail, à des particuliers disposant d'importants moyens financiers (personnes physiques ou morales) étrangers au milieu, exposant les exploitations familiales autochtones à une fragilité qui risque de conduire, à la fin du processus, à des expropriations forcées pour cause de sous mise en valeur.

Hybridité du système foncier

L'hybridité procède de la superposition des droits sur le sol, de la dualité des régimes et systèmes de gestion fonciers. Ce multijuridisme finit par créer un « droit hors la loi » (Leroy.E : 2000) et des pratiques à l'ombre du droit (Hesseling.G :) par l'hybridité du système qu'il engendre et qui tire fondamentalement son origine de l'irrationnalisation du droit moderne considéré par les tenants de droit coutumier comme une voie de « précarisation » de leur statut par la spoliation de leurs biens. On assiste, par conséquent, à la confrontation entre légitimité sociale et légalité institutionnelle. Ainsi, le droit sur la terre, né de la double construction de l'Etat colonial, puis de l'Etat indépendant, a produit un système foncier dualiste - fruit d'un accommodement entre principes de « civilisation » et pragmatisme (Leroy. E : 2000) - dont les insuffisances ont atteint aujourd'hui leurs limites maximales. Il s'ajoute à cela l'incapacité de l'Etat à bâtir un régime foncier en adéquation avec ses propres valeurs, ses propres logiques de société. L'Etat modernisant a crée des ruptures profondes dans le fonctionnement des sociétés. En réaction, les populations ont adopté plusieurs comportements allant de la méfiance, à défiance en passant par le mépris des lois. Le droit monopolisé par l'Etat s'est déconnecté de la société. Au droit coutumier africain s'est substitué l' « usage occidental » du droit. En dépit de cet état de fait, le droit coutumier se maintient dans l'ombre portée du droit étatique, de manière sans doute timorée mais avec une efficacité reconnue dans ses formes de régulations (Leroy.E : 2000).

131

Inapplication de la réglementation en vigueur sur le DPM

Aux termes de la loi N°76-66 du 02 juillet 1976, le domaine public maritime est imprescriptible et inaliénable. Il ne peut y être concédé que des titres d'occupation (permissions de voiries, autorisations d'exploiter) qui sont des droits d'usage précaires et révocables à tout moment ; c'est-à-dire aucune garantie aux titulaires des investissements. Le constat est la multiplication de maisons privées et des investissements lourds de différentes natures en violation flagrante à la réglementation en vigueur au vu et au su de tous. Cette violation du DPM est attribuée aux nombreux beaux emphytéotiques délivrés dans le secteur d'une part ; à la difficulté que connaissent les services compétents de l'urbanisme à faire respecter la réglementation foncière en vigueur d'autre part » (Sénégal ®, MEF, DUA : 2002 : 95). D'ailleurs, depuis un certain moment, les conditions d'attribution des terres du foncier côtier sont devenues beaucoup

⁹⁸ C'est l'ensemble des terrains non immatriculés (TNI). Elles constituent 95% du territoire national. Elles sont classées en quatre catégories. Les zones urbaines (partie située dans le domaine des villes ou périphérie), les zones classées (constituées par les réserves écologiques et forestières), les zones pionnières (constituées de terres résiduelles) et les zones de terroir (correspondent aux «terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage». le décret d'application, en son article 2, précise que le terroir comprend : «Les terres de culture, les terres de pâturages, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friches jugées nécessaires à son extension ». Elles constituent environ 94% du des terres du Domaine national.

plus confidentielles car échappant aux services compétents qui n'ont plus comme rôle que d'avaliser des décisions qui leur sont soumises pour respecter les formes.

b) Faiblesses du dispositif institutionnel

Elles sont nombreuses, nous pouvons citer entre autres :

Une multiplicité des services intervenant dans la gestion foncière

Plusieurs ministères⁹⁹ sont impliqués dans la gouvernance foncière mais l'administration et la gestion relèvent fondamentalement de Cinq principales Directions¹⁰⁰. En effet, c'est la Direction de l'Urbanisme qui détermine la politique d'occupation du sol par l'établissement des règles d'utilisation du sol et d'aménagement des agglomérations (Plan Directeur d'Urbanisme), mais c'est la Direction de l'Aménagement du Territoire qui décide auparavant de la destination des espaces (Schéma d'Aménagement du Territoire) alors que c'est la Direction du Cadastre qui aménage les zones d'occupation (lotissement).

Par exemple, quand l'Urbanisme décide d'une opération de lotissement, c'est le Cadastre qui détermine la superficie, établit le plan de lotissement ; l'Urbanisme fait la projection mais c'est le Cadastre qui a compétence pour l'implantation tandis que le contrôle est exercé à plusieurs niveaux. Si le Cadastre est chargé du contrôle de l'occupation des lotissements administratifs, les Domaines de la surveillance des opérations foncières relatives au Domaine national ; c'est à la DSCOS qui a en charge la surveillance et du contrôle de l'occupation du sol en site urbain et dans les agglomérations ainsi que des interventions sur place (police du foncier); de la vérification de l'occupation du sol; de l'assistance aux collectivités locales pour le contrôle des occupations et constructions irrégulières; de la constatation des infractions relatives à l'occupation du sol. Mais le partage des tâches, des compétences et des responsabilités conduit au confinement des services rendant difficile la coordination et la synergie des actions.

Ce phénomène est aggravé par ce qu'on peut appeler la non continuité de l'Etat. La non continuité de l'Etat se caractérise d'une part, par une instabilité institutionnelle qui se manifeste par le changement fréquent de ministres chargés de la gestion foncière¹⁰¹ et d'autre part, par la répartition des services de l'Etat. Selon les camps-partenaires politiques au gouvernement, les directions passent d'un ministère à l'autre avec comme principal souci le contrôle de la ressource foncière et les sociétés nationales de promotion immobilière. On a vu plusieurs fois les directions de Urbanisme et de l'habitat, la construction et de l'habitat et Sociétés immobilières (Sicap, Hlm, Scat Urbam) passant parfois du MUA au Ministère de l'économie et des finances. La non continuité de l'Etat c'est aussi la personnalisation des projets gouvernementaux. Les programmes, les projets survivent difficilement au départ de leurs promoteurs. Ils sont les premières victimes l'instabilité des ministères.

⁹⁹ Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de l'Economie et des Finances Ministère de l'Habitat et de la construction

¹⁰⁰ Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT), Direction de la surveillance et du de Contrôle de l'occupation du sol (DSCOS), Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA), du Ministère d'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (MUAT), de la Direction de l'Enregistrement des domaines et du timbre (DEDT) dit Direction des Domaines la Direction du Cadastre (DC) du Ministère de l'Economie et des Finances

¹⁰¹ compter le nombre de ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat par exemple depuis environs 15 ans



Transfert de compétences mais centralisation des décisions et des moyens

En dépit des discours d'autonomisation des collectivités locales, l'Etat reste le principal dépositaire de la destination des terres. Le transfert de compétences n'est pas entier, il est partiel. Il n'y a ni transfert de ressources, ni du patrimoine de l'Etat. L'Etat s'inscrit théoriquement dans une logique de co-gestion tout en gardant toutes les prérogatives. Les communes n'ont pas compétence en matière de gestion des dépendances du DN même en zones urbaines. Les agents de l'Etat pèsent sur toutes les procédures, et souvent l'avis des conseils n'est que consultatif. Les terrains destinés à l'habitat sont gérés soit directement par l'Etat seul ou en co-gestion avec la collectivité locale concernée. En terme de prérogatives de gestion, les dispositions semblent plus ou moins claires.

Entre commune de ville et Etat : en réalité seul l'Etat est compétent en matière de gestion foncière, donc de lotissement. Pour que la ville puisse conduire un projet de lotissement faudrait-il au préalable que l'Etat cède à la collectivité locale du terroir le terrain qui relève de son domaine privé ou du domaine national (articles 16 à 27 de la loi 96/07 du 22 mars 1996 et 1 à 12 du décret 96/1130 du 27 décembre 1997). Le seul profit (en espèces) que la collectivité locale peut en tirer ce sont les frais de bornage versés au trésor public. Autrement dit, une collectivité locale n'est pas habilitée à vendre un terrain mais à attribuer des parcelles aux populations par le biais de la commission délibérative composée de plusieurs représentants¹⁰².

Entre commune de ville et commune d'arrondissement : l'interprétation des compétences en matière de gestion foncière ; l'article 11 de la loi 96/09 du 22 mars 1996 portant "organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville". Cette disposition stipule que " le maire de commune d'arrondissement dispose des mêmes attributions que celles qui sont reconnues aux maires par le code des collectivités locales, mais, exclusivement, dans les limites de la commune d'arrondissement.

Avec la Loi 76-66 du 22 mars 1996 et ses décrets d'application en matière de gestion foncière, les communes sont compétentes en matière d'élaboration de Plan d'Urbanisme de détail mais elles ne disposent pas le plus souvent de compétences nécessaires pour le réaliser. Par ailleurs, les Communautés rurales font recours rarement aux services techniques assimilés à des agents au service de la commune.

Colonisation intempestive des forêts classées

Avec le déplacement du bassin arachidier au Sud en suivant la migration des isohyètes, on a dénombré au début des années 2000 plus de 70 villages installés dans la forêt classée de Pata (Région de Kolda). De nombreuses autres installations se sont faites aussi bien

¹⁰² l'Etat immatricule le terrain en son nom, procède aux lotissements par ses services compétents (Domaine, Cadastre) ;

- le Maire reçoit les demandes de parcelles et les transmet au receveur des Domaines ;

- le receveur des Domaines instruit les demandes devant une commission d'attribution présidée par le Maire. Cette commission est composée de :

- le Maire de la commune qui la préside ;
- le Receveur des Domaines, rapporteur et secrétaire ;
- le chef de service du cadastre ;
- le chef de service de l'urbanisme ;
- le chef des services techniques communaux ;
- un conseiller municipal,
- les délégués des quartiers où les terrains sont situés.

Cette commission dresse un procès verbal soumis à l'approbation du Préfet ; après approbation du Préfet, le receveur dresse les actes d'attribution et les transmet au Gouverneur de région qui les signe.

dans le département de Vélingara que de Sédhiou avec la création de nouveaux villages wolofs pratiquant l'agriculture (mil-arachide). Démarrés au milieu des années 1980, ce mouvement va s'accélérer au milieu des années 1990 provoquant de nombreux conflits entre migrants-agriculteurs et autochtones-agropasteurs.

Imprécision des limites entre espaces territoriaux

La création des communautés rurales en 1972 n'a pas été précédée d'un cadastrage permettant une bonne maîtrise des limites et des contenances exactes des collectivités locales. C'est ainsi qu'au niveau des collectivités locales, le chevauchement entre espaces territoriaux, l'imprécision des limites les déterminant, l'empiètement qu'ils entraînent, restent, non seulement, les premières contraintes causées par la déficience de l'administration centrale en matière de gestion foncière mais aussi les premières sources de conflits entre territoires voisins. De plus en plus, les franges urbaines sont devenues des lieux de tensions régulières.

Ainsi, faute de limites précises, les communes exploitent stratégiquement les flous pour s'étendre sur les communautés rurales. Ce qui ne manque pas de créer des frustrations aboutissant à des conflits ouverts entre communes et communautés rurales, entre commune de villes et communes d'arrondissements.

134 *Absence de foncier pastoral*

Malgré l'importance de l'élevage dans l'économie nationale et les nombreux programmes pastoraux, la planification spatiale n'a pas encore reconnu de manière formelle la nécessité de trouver une solution au foncier pastoral. La superposition des lieux de production agricole et pastorale entraîne plusieurs types de compétitions : compétition sur l'espace (divagation des animaux), compétition sur les ressources forestières (aires de parcours et fourrages) et hydrauliques (autour des points d'eau). Les nombreux conflits entre agriculteurs et pasteurs tournent autour des questions de divagations des animaux entraînant des pertes de récoltes et parfois de vie dans les cas d'oppositions violentes.

Information foncière incomplète aussi bien au niveau local que national

Force est de reconnaître que l'information foncière est incomplète tant au niveau local que national. On assiste beaucoup plus à l'incapacité des procédures, des documents fonciers et d'urbanisme à rendre compte de la réalité de l'occupation du sol ; déficitaire mémoire institutionnelle.

III. 3.3. Les pratiques corruptives dans le foncier

Les recherches sur le terrain ont permis de répertorier un ensemble de pratiques en distorsion avec les lois et règlements en cours et à travers des registres explicatifs divers. Certaines peuvent être classées dans les pratiques corruptives selon une typologie qui dis-



tingue les pratiques actives, passives et anticipatives. D'autres en rupture avec les lois seront qualifiées de pratiques illégales ou de concussion.

En effet, la corruption dans le domaine du foncier procède d'une multitude de manipulations faites d'astuces, de stratégies, de contournement, de coups de force ; etc. La corruption est développée et entretenue par plusieurs acteurs évoluant à l'intérieur et/ou à la périphérie du système avec des niveaux de relations très variables mais suffisamment fonctionnels. La récurrence des pratiques, leur massivité, en font aujourd'hui une chose exposée à la place publique¹⁰³.

Il s'agit à ce niveau d'une description des différentes formes des pratiques observées.

a) Pratiques actives

Plusieurs formes de pratiques corruptives actives ont été relevées. Il s'agit principalement d'opérations impliquant deux ou plusieurs acteurs et dont l'objectif visé est de tirer profit d'une situation par échanges de biens, de services, ou d'autres formes de réciprocités développées par des accords tacites sous forme de violation ou de manipulation des textes réglementaires.

Les lotissements administratifs : un moyen de nantissement

Les lotissements administratifs se particularisent par leur caractère officiel. Initiés par l'Etat central, les collectivités locales ou les sociétés publiques ou parapubliques, ils entrent dans la production de logement planifié répondant aux critères et servitudes du plan d'aménagement urbain (Plan Directeur d'Urbanisme, Plan d'Urbanisme de Détail etc.).

De manière générale le lotissement administratif émane d'une politique volontariste de permettre à des citoyens sénégalais d'avoir accès à une parcelle d'habitation sous simple demande adressée aux autorités compétentes (Collectivités locales, Receveur des domaines) ou par achat auprès des sociétés publiques ou privées de promotion foncière et immobilière. Mais, du fait de la rareté des ressources foncières, on compte peu de sénégalais ayant bénéficié d'une parcelle d'habitation issue de délibération d'une commission d'attribution. L'achat est le principal moyen d'accès à la terre.

De plus en plus, les lotissements administratifs sont initiés pour assurer, en partie, les besoins de quelques privilégiés. Ceux initiés par les coopératives ou les collectivités locales ou certaines sociétés publiques servent de couverture pour mettre la main basse sur les ressources foncières. Malgré la pénurie foncière, quelques personnes, du fait de leurs positions stratégiques, bénéficient de parcelles (d'au moins 300 ou 500 m²) passant vite, par des procédures raccourcies, de baux à des titres fonciers dans des zones où le m² sur le marché avoisine 150.000 Fcfa en utilisant des barèmes dépassés de plus de 50 fois par le prix réel du marché. Tout cela est facilité par deux faits majeurs : la gestion discrétionnaire et le « deal » entre partenaires stratégiques.

¹⁰³ Durant les 12 derniers mois (de août 2005 à juillet 2006) nous avons relevé sur 6 quotidiens, 1 hebdomadaire et 3 radios privées plus 110 titres consacrés au foncier traitant de pressions, de conflits, de spéculations et de corruptions, dans le domaine.

L'accaparement et la redistribution des terres au sein de l'élite

Les lotissements administratifs sont devenus un des principaux moyens de prédation des ressources et de l'accaparement du foncier urbain par une minorité de citoyens qui, du fait de leurs positions privilégiées, en font une ressource que se partage l'élite. C'est un lieu où se développe la corruption gérée de manière discrétionnaire.

En tant que gestionnaire du patrimoine foncier, l'Etat peut initier des lotissements soit sur un terrain appartenant au Domaine de l'Etat (et qui est toujours situé dans une collectivité locale donnée), soit sur un terrain du Domaine National qu'il immatricule d'abord en son nom avant de le lotir. Les parcelles issues de ces lotissements sont reversées à la collectivité locale qui siège en commission pour l'attribution des parcelles aux citoyens ayant déposé leurs demandes au préalable.

De même, les collectivités locales peuvent initier, à leur tour, des lotissements sur les terres du Domaine National se situant sur leur territoire. Mais elles doivent suivre une procédure en introduisant une demande de lotissement auprès de l'Etat. Pour lui donner satisfaction, l'Etat immatricule d'abord ce terrain à son nom avant de le verser à la collectivité locale. Par la suite, ne disposant pas de services techniques déconcentrés, la collectivité locale passe alors un contrat (de louage de services) avec l'Etat à travers ses services techniques pour la réalisation de l'opération.

136 Plusieurs irrégularités finement camouflées sont constatées à ce niveau et posent au-delà des normes, la question de l'opérationnalisation de la loi par les processus de compromis et de compromission entre différents acteurs liés par le seau de la confidentialité rétributive au détriment du citoyen.

Les parcelles issues de ces lotissements passent rarement en commission, le passage en commission reste fictif ou permet de camoufler le partage organisé d'avance. Les procès verbaux des délibérations ne sont jamais publics et relèvent, de fait, du sceau de la confidentialité. Le contrôle citoyen reste obstrué.

Si le passage par les collectivités locales est source de nombreuses zones d'ombre, la situation est beaucoup plus préoccupante avec les lotissements initiés par l'Etat ou par des coopératives auxquelles il a concédé des terrains. Mais par le biais de la gestion discrétionnaire, ces parcelles n'ont pas, le plus souvent, bénéficié aux citoyens ordinaires mais elles ont fait l'objet d'une redistribution à une certaine élite. Certaines personnes, du fait de leur position, ont bénéficié d'un lot de plus de 15 parcelles sur certains lotissements de la capitale. Chaque parcelle pouvant valoir entre 15 et 20 millions de Fcfa. Ces parcelles sont revendues sans trace car le vendeur et l'acquéreur n'entrent pas en contact direct. Du fait de leurs positions de subordonnés, les intermédiaires vendent directement à des tiers ou utilisent des courtiers et des hommes de main pour se couvrir et diligenter les transactions. Non seulement il y'a plusieurs intermédiaires dans les transactions si l'on sort du circuit fermé mais le certificat administratif anonyme permet de camoufler l'identité du vendeur. Par ailleurs, dans ce type de transactions le paiement se fait en espèces. Les chèques, virements bancaires et autres ne sont pas privilégiés.



Deal entre partenaires stratégiques sur les espaces nobles (à forte valeur foncière)

La nouvelle donne qui est apparue dans les lotissements « lucratifs » c'est la complicité entre les collectivités locales et les services techniques, entre les propriétaires coutumiers et les services techniques sur les espaces nobles (.....). Pour faire bénéficier « exclusivement » à un groupe restreint des situations de rente dans les zones stratégiques, le lotissement initié n'a plus un caractère officiel mais officieux. Il est diligenté, suivi et dirigé par des autorités de haut niveau dans la prise de décision avec une clé de redistribution qui garantit les propriétés des différents acteurs. Un autre moyen c'est de profiter de lotissements régulièrement constitués pour prolonger en tranches successives d'autres lotissements tout à fait réguliers du point de vue des formes et des procédures mais irréguliers du fait du non respect de la vocation et de la destination des espaces. Ces cas peuvent entraîner des situations irréversibles du point des nuisances écologiques en terme de détérioration de cadre de vie, d'inconfort ; etc. Dans tous les lotissements réguliers (administratifs ou initiés par des particuliers), il y'a une clé de répartition qui permet à l'administration de recevoir son « lekk » (part).

Sur une dizaine de lotissements (de 230 à 2000 parcelles) répertoriés dans cette étude entre 2001 et 2006 et se situant aussi bien dans des zones résidentielles qu'en banlieue, la clé de répartition tourne autour de 35 à 50%, voire 60% pour les initiateurs du projet (coopératives, le propriétaire coutumier) et 65 à 50%, voire 40%, (pour théoriquement, la collectivité locale. En réalité, la collectivité locale ne sert que de couverture aux agents de l'administration). Plusieurs quotas sont prélevés : l'administration centrale en fonction dans la région et au niveau du département, les agents techniques ayant participé au montage et à l'exécution du projet, les élus locaux et leurs réseaux de clientèle; etc.

Mais cette large répartition est en fonction de la valeur foncière des sites. Plus le site est noble¹⁰⁴ plus la clé de répartition devient plus serrée entre les agents de l'administration et supérieurs hiérarchiques. Il arrive que certains lotissements soient gérés au plus haut niveau et que les décisions d'affectation à des groupes particuliers surplombent les agents ou les collectivités locales. Ils ne font que valider pour respecter les formes.

Vente d'actes administratifs (titres d'attribution) signés par les autorités compétentes

Ces parcelles distribuées aux administrateurs, aux techniciens, aux élus locaux, vont être vendues dans le marché informel en évitant toute trace de la transaction. Ces quotas sont des actes administratifs réguliers issus des délibérations « régulières » mais qui ont la spécificité ne pas porter de nom. Ainsi, l'acquéreur ne fait qu'acheter le document pour y inscrire directement son nom. Ce document aura la même valeur qu'une affectation régulière issue des délibérations de la commission. Dans ce cas de figure, il n'y a ni acte de vente, ni décharge : c'est de l'argent frais contre l'acte administratif d'attribution régulièrement constitué.

¹⁰⁴ situation géographique privilégiée renchérissant sa valeur

Le « couloir » des courtiers dans les services techniques ou la culture du « dawal yërmënde » (tolérance)

Ce sont les intermédiaires qui ont élu domicile devant l'entrée ou dans les couloirs des services techniques et chargés « d'accélérer les procédures » ou de la mise au contact avec un agent « bu baax » (gentil)¹⁰⁵ qui sait comprendre les situations. Ils constituent la courroie de transmission, un pont entre deux ou plusieurs acteurs. Mais par un jeu de relations et de capitalisation de ses intérêts, ils sont amenés à ne pas connecter les acteurs mais à traiter avec eux de manière séparée. Cette technique permet de jouer sur les interstices mais aussi protéger l'agent technique qui réalise une opération sans contact direct avec le client. L'intermédiation concerne le traitement des actes fonciers, la vente de terrain ou le traitement d'une information. Le couloir des courtiers permet de rentabiliser du temps, de l'énergie mais aussi de nouer des alliances pour plusieurs autres démarches relevant du secteur.

Détournement de vocations spatiales par la réaffectation des espaces publics à usage collectif

Certains équipements collectifs qui constituent des exigences pour la validation de tout lotissement sont revendus ou réaffectés à des sociétés immobilières ou à des particuliers. Par ailleurs, les rues sont redimensionnées en suivant le tracé du lotissement pour augmenter la valeur des parcelles. Ces pratiques sont les principales sources de la déconfiguration des quartiers. Faute d'espaces définis, des marchés naissent partout, des rues piétonnes s'étendent aux devantures des maisons, les enfants, faute d'espaces de jeux, utilisent les rues ou la chaussée pour jouer, etc.

Changement de destination (décalage entre le projet réalisé et celui autorisé) ; multiplication des baux emphytéotiques sur le littoral et dynamisme de réseaux.

L'occupation illégale et intense du domaine public maritime a été possible grâce à la facilitation accordée à certains pour l'implantation de résidences privées alors que la réglementation sur Domaine de l'Etat est régie par la Loi 76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat qui spécifie que le domaine public naturel est, en principe inaliénable et imprescriptible. L'Etat peut y délivrer une autorisation d'occuper mais seulement à titre précaire et révocable à tout moment. Cela signifie que l'autorisation peut être retirée à tout moment (article 13). On comprend mal comment cette partie du territoire est soumise à « une privatisation » qui ne dit pas son nom. Les occupations sans droit prolifèrent dans cette partie du territoire. L'autorisation à titre précaire et révocable est transformée en occupation durable. Il y a un décalage entre la nature de l'occupation par rapport à l'autorisation délivrée. Car, une autorisation provisoire à titre précaire et révocable qui doit se traduire par une installation en matériaux légers et démontables se transforme en une occupation en construction durable en soudoyant des agents chargés du contrôle ou des sanctions.

D'autres disposant de baux emphytéotiques (qui est une location) sont entrés en contradiction flagrante avec la Loi par la marchandisation de ces baux. Et même s'il y a une possibilité de mutations des baux, les transactions ne peuvent concerner que les impenses (pei-

¹⁰⁵ Selon l'expression utilisée



nes réalisées) et non les baux. Cette possibilité irrégulière de vente de baux constitue en elle-même un dysfonctionnement majeur du système. D'autres infractions sont liées à la hauteur des constructions sur le littoral. Généralement, la hauteur des constructions sur le littoral ne doit pas dépasser une haie de rez-de-chaussée qui est de quatre mètres à quatre mètres cinquante (4 mètres à 4 mètres 50). Si, jusqu'à un passé récent, ces principes ont été respectés, ils deviennent de plus en plus des exceptions. En dehors du trafic d'influence direct qui s'exerce sur les agents techniques, les lieux de négociation sont déplacés à l'échelle des supérieurs hiérarchiques rendant inopérantes leurs décisions

La manipulation et le contournement des lois nécessitent une bonne maîtrise de ces dernières. La maîtrise de la « situation » par la possibilité d'activer les liens fonctionnels pour échapper à tout reproche a amené plusieurs acteurs à s'inscrire dans l'illégalité légitimée. Mais cette situation n'a été possible que par la neutralisation réciproque entraînant une protection mutuelle des acteurs. Par conséquent, toute possibilité de régularisation ou de « réactualisation » des textes, de leurs interprétations ou d'introduction de situation d'exception est exploitée pour se « blanchir » aux yeux de la loi. L'Etat est manipulé à partir de ses propres références et dispositions juridiques.

L'adoption sociale de taxes prélevées par les délégués de quartier

Les délégués de quartiers constituent les principaux garants des transactions foncières principalement dans la banlieue et surtout au niveau des transactions faites sur des parcelles issues de lotissements non autorisés mais passant par des processus de légitimation comme décrite plus haut. La présence du chef de quartier joue une fonction multiple. En tant qu'autorité reconnue, il certifie et « garantit la validité » des transactions en même temps qu'il constitue le principal recours en cas de litiges. Ainsi, les délégués de quartiers reçoivent 15.000 à 20.000 Fcfa sur toute transaction portant sur un terrain dont ils sont garants. Du fait de sa récurrence ce montant est appliqué, reconnu et accepté par tous les acteurs.

139

Chèques et cachets pour se soustraire à l'arrêt ou la destruction de constructions dans les zones litigieuses

Plusieurs zones faisant objet de litige entre l'Etat, les lotisseurs et les acquéreurs ont abouti à des destructions de maisons. Et pour y échapper, les propriétaires tentent de « négocier » avec les agents chargés d'exécuter les opérations de destruction moyennant des sommes d'argent assez importantes (entre 50 000 et 100 000 Fcfa). Même si certains propriétaires arrivent à trouver satisfaction (temporaire), la plupart d'entre eux sont « floués ». Ces arrangements procèdent de manipulations des délimitations figurant sur les arrêtés ministériels ; ce qui donne lieu souvent à des situations fort complexes pour les agents mêlés à ces opérations. Dans le cas des constructions non autorisées, le propriétaire met à la disposition du gardien ou de l'entrepreneur une somme servant à « arroser » les agents.

Rackets organisés dans les chantiers non soumis à une autorisation

Le contournement des nombreuses procédures amène les acteurs à anticiper. Les travaux démarrent même avant l'octroi d'une autorisation de construire. Pour arrondir les fins de mois difficiles, des agents assermentés organisent des rackets systématiques dans les chantiers des quartiers périphériques (où les autorisations constituent l'exception) pour engranger des compléments de revenus.

Manipulation des documents administratifs

Un affectataire décide de revendre sa parcelle qu'il n'a pas mise en valeur au bout de deux ans, délai requis pour la mise en valeur d'une propriété issue d'une délibération. Il va voir un élu local qui accepte de lui octroyer un nouvel acte administratif sur le lequel est inscrit le nom du nouvel acquéreur. L'élu reçoit sa « cola » sur le prix de la parcelle vendue permettant ainsi au cédant d'échapper à la longue procédure de mutation. Le nouvel acquéreur a le même titre que celui qui a bénéficié d'une attribution de la commission.

Distribution d'argent pour régularisation de titre

Un hôtelier nous raconte les procédures d'acquisition et de régularisation de 2 parcelles, (l'une de 200 m², l'autre de 250 m²).

« ... Les procédures ont été longues et onéreuses. J'ai d'abord contacté le propriétaire des terrains, nous avons débattu ensemble du prix. Lorsque nous sommes tombés d'accord chacun est venu avec son témoin, l'acte de vente a été signé et je lui ai remis son argent. Ensuite, je suis allé au service X, je leur ai montré l'acte de cession et ce service m'a délivré une attestation (...) moyennant la somme de 600.000 Fcfa. Je suis allé au service Y où on m'a demandé des photocopies légalisées de mon passeport, de l'acte de cession et du Plan que le service X m'avait remis (...). Pour être raccordé au réseau d'électricité, d'eau et de téléphone il m'a fallu donner chaque fois un billet de 5000 Fcfa pour activer mon dossier. On m'a fait attendre longtemps (nombreuses allées et venues) pour enfin me délivrer mon autorisation d'exercer. Ensuite je n'ai plus versé d'argent (chambre de commerce, tribunal de première instance, commissariat central) que quand je me suis rendu dans un service Z pour l'obtention d'une fiche pour les étrangers, là, j'ai dû donner 10.000 Fcfa ».

Les frais de transport des agents techniques

Pour recevoir des pots de vin de personnes ayant des dossiers importants ou étant pressés, les agents font souvent état d'un manque quelconque (véhicule en panne, emploi de temps chargé, seul dans le travail du fait du nombre limité du personnel ou de l'absence des collègues ; etc.).



b) Pratiques passives

Positionnement stratégique des ressources humaines (clientélisme)

Afin de pouvoir bénéficier de certains avantages, contrôler certaines opérations et s'assurer de la confidentialité requise on assiste de plus en plus à un positionnement stratégique des ressources humaines qui vise à placer des hommes selon un maillage de nature à permettre la capitalisation du maximum de ressources foncières surtout dans les zones privilégiées.

Trafic d'influence

La position politique, religieuse, économique ou de proximité du pouvoir donne l'occasion d'activer ou d'influencer des prises de décisions à la légalité contestée ou contestable, tel le déclassement abusif d'une partie du littoral, d'aire protégée, de privatisation de plage (publique) au profit de particuliers etc.

c) Pratiques anticipatives

La suppression de dispositifs de contrôle de légalité

Ce sont des situations de manipulation institutionnelle où un dispositif particulier de contrôle ou de gestion est supprimé pour faciliter l'accès à la ressource.

141

La spéculation foncière

Il s'agit principalement de la course effrénée sur les poches nobles, les réserves ou les zones où sont prévus de grands projets.

La spéculation immobilière

Ce sont les processus de maximalisation de la valeur des immeubles situés sur des zones stratégiques ou classées. On construit de plus en plus de grands immeubles de plus de 15 étages sur des rues étroites masquant la vue aux piétons (..) ou sur des sites dont l'autorisation de construire ne peut dépasser 4 étages. Cette spéculation se manifeste, par ailleurs, par la colonisation d'espaces classés patrimoine mondial.

d) Autres formes de déviances

Sous déclaration dans les paiements de redevances

Ce sont des pratiques courantes observées au cours des transactions foncières. Les vendeurs et acquéreurs s'arrangent pour ne pas inscrire sur l'acte de vente le montant exact de la transaction afin de minorer le coût des redevances dans tout le processus de validation et de mutation.

Empiètement territorial dans le but de satisfaire la demande de parcelles destinées aux expatriés

Avec la forte pression foncière, les étrangers donnent d'importantes sommes d'argent à des élus locaux qui, devant cette manne financière, effectuent des lotissements jusque dans le domaine réservé à d'autres collectivités locales ; ce qui ne manque pas d'engendrer des conflits entre les deux collectivités.

La persistance des lotissements non autorisés

142 Dans toutes les agglomérations, la création d'un lotissement est soumise à une autorisation administrative délivrée par le Ministère chargé de l'urbanisme, le gouverneur ou le Directeur de l'urbanisme. (Art.41 de la Loi n°88-05 du 20 juin 1988 portant Code de l'urbanisme). On distingue plusieurs types classés en deux grandes catégories : le lotissement administratif (réalisé par l'Etat ou par les Collectivités locales) et le lotissement non administratif (réalisé par opérateurs privés, les propriétaires coutumiers ou des spéculateurs ayant acheté auprès de propriétaires coutumiers).

Tout lotissement réalisé sans autorisation préalable est une violation de la loi et est soumis à des sanctions prévues dans le Code de l'Urbanisme applicable aussi bien pour l'initiateur du lotissement que toute personne ayant concouru à l'exécution dudit lotissement (géomètres, entrepreneurs etc.). Toute vente ou location effectuée à l'intérieur de ce lotissement est frappée de nullité.

Les lotissements irréguliers (non autorisés) sont un phénomène courant qui a produit et alimenté une grande partie de l'habitat spontané et irrégulier dans les grandes villes du Sénégal. Il est le fait, d'une part, des propriétaires coutumiers, des spéculateurs ayant acheté auprès des propriétaires coutumiers (Terrains Non Immatriculés) et, d'autre part, certains élus locaux.

Même si selon la loi, toute vente réalisée dans ce type de lotissement est frappée de nullité, il n'en demeure pas moins que les transactions effectuées sur les lotissements non autorisés ont contribué à plus du tiers de l'offre de parcelles d'habitation à Dakar. La quasi-totalité de l'habitat irrégulier est parti de ce type de lotissement (Pikine irrégulier, à Dakar et Saint-Louis, Keur Mbaye Fall, Boune, Malika, Keur Massar, le 1/3 des quartiers de l'agglomération thiésoise etc.) Mais la spécificité de ces lotissements réside dans le fait qu'ils s'insèrent dans



des processus de formalisation offrant un cadre de référence à la périphérie de la loi. Ils sont « validés » par un processus « normatif » de fonctionnalité de l'offre avec des ententes sociales facilitant leur opérationnalité. Les différents acteurs intervenant dans l'opération partagent la même préoccupation : tirer un gain. La terre constitue la principale ressource qui rémunère les différents intervenants. Plusieurs acteurs en interrelation participent dans l'offre de parcelles non planifiées, non autorisées, irrégulières sous la forme d'un réseau entretenu par plusieurs types de lien à savoir familial, politique, économique ou social . On y distingue :

- Le lotisseur qui peut être un propriétaire coutumier qui morcelle ou fait morceler une partie de son patrimoine familial, ou d'un propriétaire qui l'est devenu par achat auprès des propriétaires coutumiers. Il est le promoteur et le directeur de l'opération qui fixe les règles en rapport avec le géomètre qui est le principal agent chargé de lotir le terrain visé. Son rapport à la terre devient essentiellement commercial et non plus technique car s'inscrivant en marge des règles soumises à une telle opération.

- La société de terrassement intervient dans le processus de nivellement du terrain à lotir. Elle est chargée de rendre propres les lieux (d'abattage d'arbres, de remblai en sable ; etc.). Sa facturation dépend essentiellement de la situation topographique du terrain (l'apport en sable) et de son peuplement végétatif à dessoucher. Son coût peut être évalué entre 5 à 8 millions/ha selon que le terrain est plus ou plat ou accidenté, nu ou arboré ; etc. Elle est payée avec une facturation à l'ha reconvertie tout ou partie en parcelles.

- Le géomètre est mis à contribution par le propriétaire du terrain (ou son mandataire) pour le morcellement du terrain. Le géomètre se fait payer en parcelles sur le terrain qu'il morcelle selon un taux négocié d'avance. L'intervention d'un géomètre a au moins quatre objectifs : i. la rentabilisation maximale de l'espace, ii. un prix de cession plus élevé, iii. le camouflage du lotissement pour échapper à la destruction des futures constructions surtout s'il est aligné sur un lotissement régulier, iv. la facilitation des procédures de formalisation par la couverture du géomètre par ses collègues des domaines et de l'urbanisme qui reçoivent parfois leur part du gâteau. Enfin la fonction du géomètre est de donner une caution technique qui participe à la normalisation hors droit d'opérations parallèles de lotissement

Ce type de lotissement est aussi souvent le fait d'élus locaux qui initient des opérations de lotissement sans l'aval de l'Etat en utilisant les mêmes procédures que le propriétaire coutumier ou le spéculateur foncier. Dans ce cas d'espèce, on retrouve le plus souvent l'implication d'agents techniques qui encouragent et pilotent l'opération afin d'en tirer partie. Ils constitueront en même temps l'agent de validation des transactions et le tampon avec l'administration. Ce type de lotissement a joué et continue de jouer un rôle important dans la production de quartiers irréguliers à Dakar.

Les transactions portant sur des parcelles issues de lotissements irréguliers et procédures de légitimation juridique (sanctions prévues art.81)

Il s'agit d'opérations irrégulières de vente de parcelles (issues pour la plupart de lotissements irréguliers) suivant un protocole qui fait intervenir plusieurs personnes tendant à valider et à légaliser ce type de transaction qui, du reste, n'est pas valable si on se fonde sur la

réglementation en vigueur en matière de transaction foncière. Plusieurs acteurs interviennent sur ce marché et chacun y trouve son compte selon sa position.

Le revendeur - spéculateur : Après la réalisation d'un lotissement, le lotisseur peut, soit vendre directement ou via son réseau de courtiers et d'intermédiaires divers (chefs de quartiers, parenté, bouche à oreille). Cependant, on rencontre aussi des opérateurs (spéculateurs) qui achètent plusieurs parcelles qu'ils ne vont revendre qu'au moment où les prix sur le marché seront plus intéressants. Il arrive aussi que des lotisseurs confient la commercialisation de leurs parcelles à des courtiers ou à des revendeurs-spéculateurs.

L'intermédiaire/courtier : Les courtiers assurent la relation entre le client (acquéreur) et le vendeur. Ces transactions se réalisent dans une négociation très serrée entre courtiers et acquéreurs et au cours de laquelle le courtier se présente comme le principal agent commercial. Il évite tout contact entre le propriétaire et l'acquéreur. C'est la règle du trou structural (Lémieux. V :). Il est l'élément de liaison entre ces deux acteurs. Ces courtiers qui ont fait irruption dans le marché foncier et l'immobilier ces 20 dernières années apparaissent comme de nouveaux acteurs sans aucun statut juridique et régis par aucun texte réglementaire, concurrençant fortement les agences immobilières installées régulièrement et entretenant fortement la spéculation foncière. Dans tous les quartiers, ils forment un réseau d'intermédiaires très actifs jouant le rôle de facilitateurs d'informateurs et de manipulateurs. Ils opèrent aussi bien dans la vente, l'achat que la location de terrains non bâtis d'immeubles, de villa ; etc.

Dans ces opérations de vente de parcelle, le courtier reçoit une double, voire une triple commission : une première avec le propriétaire qui est de 5% du prix de vente de la parcelle, une seconde avec l'acquéreur à qui il demande le prix du thé, de la cola et une troisième constituée du surplus qu'il rajoute au prix déclaré par le propriétaire.

Cette transaction est « validée » par la production d'un acte de vente, principal document certifiant le changement de propriété. Pour lui donner un cachet plus « officiel », il est rédigé, dactylographié et soumis à des garants qui apposent leurs signatures et/ou un cachet avant d'être légalisé à la police ou la gendarmerie.

Au vu de la « normalisation » de la procédure apparaît la réelle la capacité des acteurs à développer des innovations et stratégies de validation de leurs pratiques informelles par des processus de « légitimation juridique » qui n'ont aucune valeur juridique aux yeux de la loi mais qui font intervenir un ensemble d'acteurs dont la mission première reste pourtant de veiller au contrôle de la légalité, de l'application du droit ou de la punition les infractions. On se rend compte que de plus en plus le recours au notaire, exigé par la législation en matière de transaction foncière, est devenu l'exception.

Les acquéreurs

Les principaux acquéreurs de ces types de parcelles sont principalement les migrants internationaux, les couches moyennes, les spéculateurs fonciers.

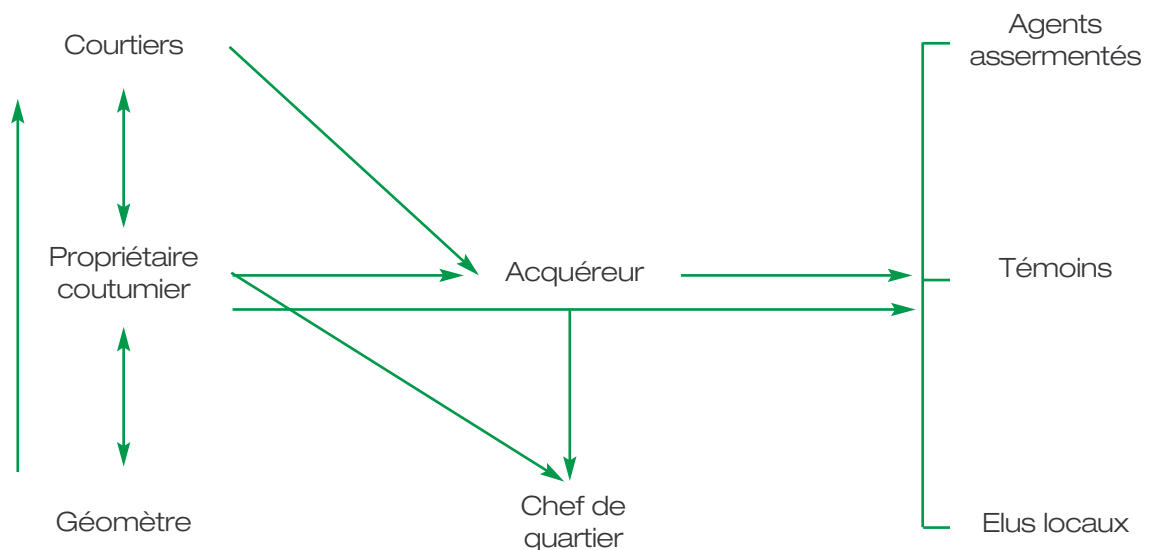
Ces transactions peuvent s'effectuer sur différents lieux tels que les domiciles, les sites d'exploitation (zone lotie), les places publiques etc et selon plusieurs procédés de contournement.



ments tels que l'alignement du lotissement sur un lotissement régulier, l'établissement d'actes de vente « dactylographiés, signés et légalisés », ou un recours à une personne influente.

Certains observateurs soulèvent la question de la révision de la réglementation pour être plus proche du vécu des acteurs. Cette idée est de plus en plus avancée dans le cadre de la décentralisation où l'Etat reste principal gestionnaire du patrimoine foncier. Les collectivités locales n'ont qu'un droit d'exploitation sous réserve d'une autorisation de l'Etat.

Schéma n° 4 : Description des réseaux de transactions illégales de parcelles issues d'un lotissement informel (non régulier)



e) Transactions illégales

L'acquisition de terrain au près d'un particulier est bien codifiée au Sénégal. Cependant, les pratiques informelles sont devenues plus opérationnelles et moins contraignantes pour nombre d'acteurs. On en arrive ainsi à de nombreuses pratiques irrégulières qui ne sont pas non moins sources de conflits ouverts. Parmi celles-ci, l'on peut noter l'achat de parcelle :

- sans justification de titre de la part du vendeur ;
- dépendant d'une succession non liquidée ;
- grevée de charges (hypothèque) ;
- dans un lotissement irrégulier ;
- d'un mandataire sans procuration valable, c'est-à-dire conférée par acte notarié ;
- dont la valeur est supérieure à 10 millions sans autorisation préalable¹⁰⁶.

¹⁰⁶ L'autorisation préalable est requise pour l'acquisition de toute parcelle de terrain dont la valeur est supérieure à 10 millions (Loi 77.85 du 10 août 1977, soumettant à autorisation préalable certaines transactions immobilières et décret N°77.574 du 20 septembre 1977, pris pour son application)

Les ventes multiples

Le même terrain ou la même villa est vendu (e) à plusieurs acquéreurs par la même personne ou par plusieurs personnes délivrant chacun un acte de vente. Ces cas sont fréquents dans certaines familles traditionnelles ou dans le cas de successions non liquidées ou parcelles restées longtemps sans mise en valeur.

Double vente de terrain

« Des courtiers proposent à un acquéreur 3 parcelles de 300 m² chacun pour un montant de 450 000 Fcfa. Ce marché avait été conclu entre l'acquéreur, un enseignant, un agent de la communauté rurale par l'intermédiaire de courtiers, en 1999. Quelques mois plus tard l'acquéreur trouve quelqu'un entrain de construire sur le site. Quand il s'informa, ce dernier lui déclara avoir acheté auprès du même réseau. L'acquéreur porta plainte sans suite. Une autre sera déposée sans suite. Une 3ème plainte sera déposée. Par la suite, l'acquéreur sera remboursé mais de manière informelle. L'argent lui a été remis sans notification aucune. Un an plus tard, c'est-à-dire en 2000, le dossier est réouvert par un nouvel agent assermenté. Les courtiers convoqués tentèrent de convaincre par liaison téléphonique le premier acquéreur de venir témoigner pour prouver qu'il avait été remboursé. Mais ce dernier préféra faire la sourde oreille pour maintenir les accusations et les menaces d'incarcération de ceux qu'il appelle des « malfaiteurs ».

146

Occupation irrégulière ou lotissement clandestin sur un titre foncier privé

Ce sont des pratiques courantes qui témoignent d'une culture urbaine déficiente. De nombreuses rues, espaces publics ou privés sont occupés irrégulièrement par des usagers (garagistes, mécaniciens, commerçants, tôliers, menuisiers, restaurants de fortune, taxis clandestins, d'habitats spontanés) sans aucun titre tout en y tirant des avantages énormes au dépend des propriétaires qui subissent des préjudices considérables en termes de nuisances multiformes. Ainsi, la culture de l'informel, de la tolérance pérennise ces pratiques. Par ailleurs, des promoteurs informels tentent de s'accaparer de terrain restés longtemps non valorisés pour y initier des opérations de lotissements ou de ventes de parcelles d'habitations.

Empiètement sur les voies publiques

De nombreuses constructions empiètent sur la voirie par le dépassement de balcons, l'aménagement de jardins, d'avant-cour, d'installations anarchiques de cantines, kiosques, boutiques, d'ateliers ; etc.

Prolifération de construction en dehors de toute autorisation préalable,

Selon la Loi portant le Code de l'urbanisme, nul ne peut entreprendre une construction de quelque nature que ce soit dans une agglomération de plus de 5000 habitants sans une



autorisation de construire (art.69). Les sanctions sont applicables à toutes les personnes ayant concouru à l'exécution des travaux : (propriétaire, architecte, entrepreneur, etc.) Les peines prévues sont une amende de 100 000 à 2 millions de Fcfa et d'un emprisonnement de six à deux ans ou de l'une des deux seulement. Il est loisible de constater que dans de nombreux quartiers les constructions ne font pas l'objet d'autorisation préalable. Cette pratique représenterait environ 60% des constructions dans la région de Dakar.

Inversion du processus « normal » de production de l'habitat

La construction de la majorité des quartiers commence par l'occupation du terrain et non par l'établissement d'actes. Ce n'est qu'après installation que nombre d'acteurs entament des procédures de régularisation pour l'établissement de titre de propriété. Ce processus nécessite de nombreuses « tractations » mais permet à l'acteur de s'installer plus rapidement.

Instrumentalisation des institutions publiques dans les procédures de transactions irrégulières de terrains

Il s'agit de personne usurpant de titre, de position et de sa proximité avec un service influant pour se construire un statut qui lui permet de ruser avec des tiers sur de fausses promesses rétribuées.

147

Marché locatif en incompatibilité avec la Loi sur la surface corrigée

C'est le 25 juin 1981 que la loi réprimant la hausse illicite du loyer à usage d'habitation a été promulguée. Mais le locataire continue de subir la loi bailleur. La loi sur la surface corrigée est devenue obsolète du fait de son application. Ainsi, les bailleurs fixent eux-mêmes les prix des loyers, font la loi en expulsant¹⁰⁷ ou augmentant le prix des loyers à leur gré sur le dos des locataires souvent ignorants des prérogatives que leur offre la Loi. Il arrive souvent que les propriétaires harcèlent les locataires pour arriérés de paiement ou à des fins de démolitions et de reconstructions. Le plus souvent le congé de six mois que prévoit la Loi n'est pas respecté. D'ailleurs, il arrive très souvent que les locaux soient récupérés avec comme unique objectif l'augmentation des prix du loyer. Par ailleurs, l'intervention de l'huissier dans les procédures d'expulsion est souvent mal vécue par les populations. Et le rôle de l'huissier est souvent confondu au rôle de l'auxiliaire de justice au service du bailleur.

En outre, face aux coûts élevés pratiqués sur le marché (en violation à la loi jugée dépassée par les acteurs) et devant l'impératif de se loger, des locataires n'hésitent plus à prendre une location au-delà de leurs moyens tout en jouant sur les marges du jeu de dupe en déménageant nuitamment emportant plusieurs arriérés de paiements.

La « para hôtellerie »

C'est un phénomène récent né de la double crise de la déstructuration des économies à travers la baisse des revenus des ménages (découlant de la précarisation des emplois)

¹⁰⁷ Le locataire ne sait pas qu'une expulsion ne peut être obtenue que devant un juge des référés quelque soit le type de contrat verbal ou écrit.

affectant la qualité de vie des populations des couches moyennes et aisées et l'augmentation rapide des prix de la terre. Depuis la dévaluation, le souci d'une pluriactivité qui anime les sénégalais a dopé ce secteur qui se développe et évolue dans la clandestinité tolérée par les pouvoirs publics. Il prend de plus en plus de l'ampleur avec :

- la construction de résidences sous forme d'appartements équipés, indépendants les uns par rapport aux autres et loués à des touristes ou à des séminaristes ;
- la transformation de maisons privées en « hôtels »,
- la sous-location touristique qui consiste à faire payer aux étrangers (la plupart des européens) le prix de 5 à 10 nuitées d'hôtels/mois en échange d'une chambre meublée avec restauration comprise colorée d'un accueil et d'une intégration familiale. C'est une pratique très recherchée dans ce contexte d'érosion des ressources dans les ménages. Elle permet aux ménages de disposer de revenus complémentaires participant au relèvement de la qualité de vie d'une part, et de faire de grosses économies, d'autre part, de la part du logé.

III.3.4. Analyse des réseaux

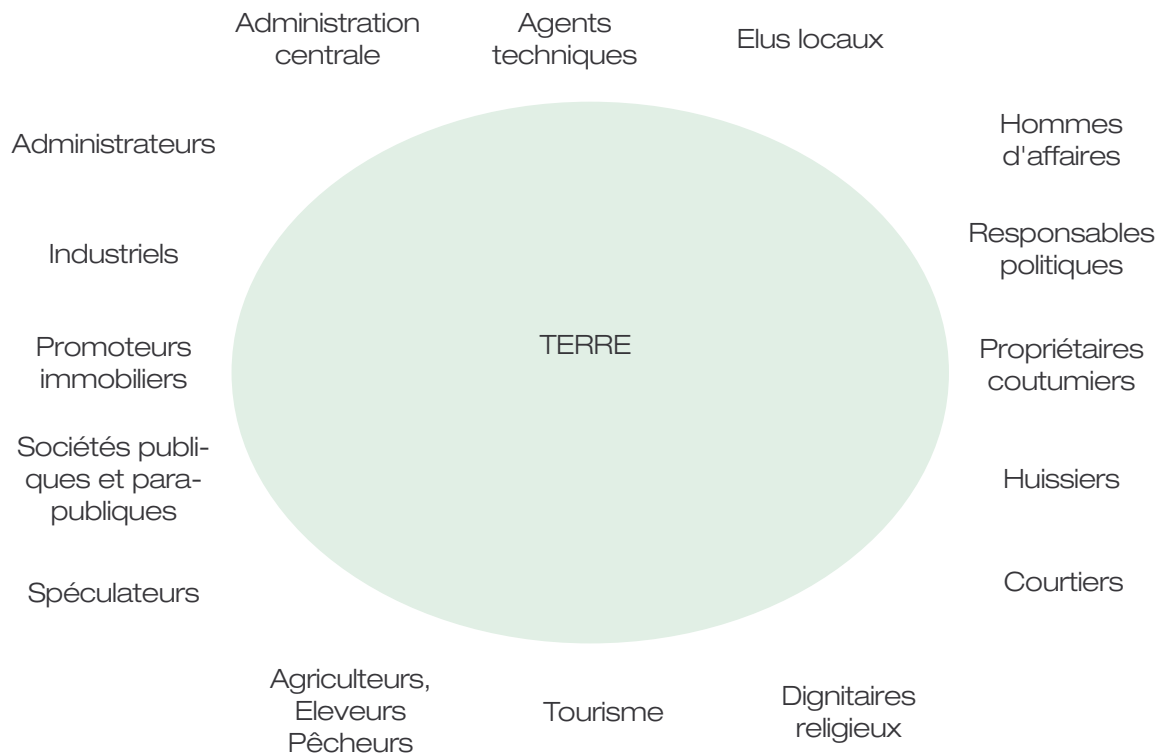
L'opérationnalisation des pratiques est facilitée par la formation de réseaux occasionnels durables mais dont les caractéristiques intrinsèques sont la capacité à développer des aptitudes à rentabiliser les opportunités selon les circonstances et les transactions en question. Plusieurs types de réseaux pourraient être analysés en fonction de l'importance des nœuds et de l'intensité des relations.

a) Caractérisation des acteurs impliqués dans le jeu foncier

La typologie des acteurs impliqués dans les transactions foncières est très variée : hauts fonctionnaires, agents techniques, administrateurs, élus locaux, populations, promoteurs immobiliers, propriétaires coutumiers, spéculateurs, producteurs, agropasteurs, hommes d'affaires, dignitaires religieux ou politiques ; coopératives, huissiers, courtiers et autres intermédiaires, etc.



Schéma n° 5 : Acteurs impliqués dans le foncier

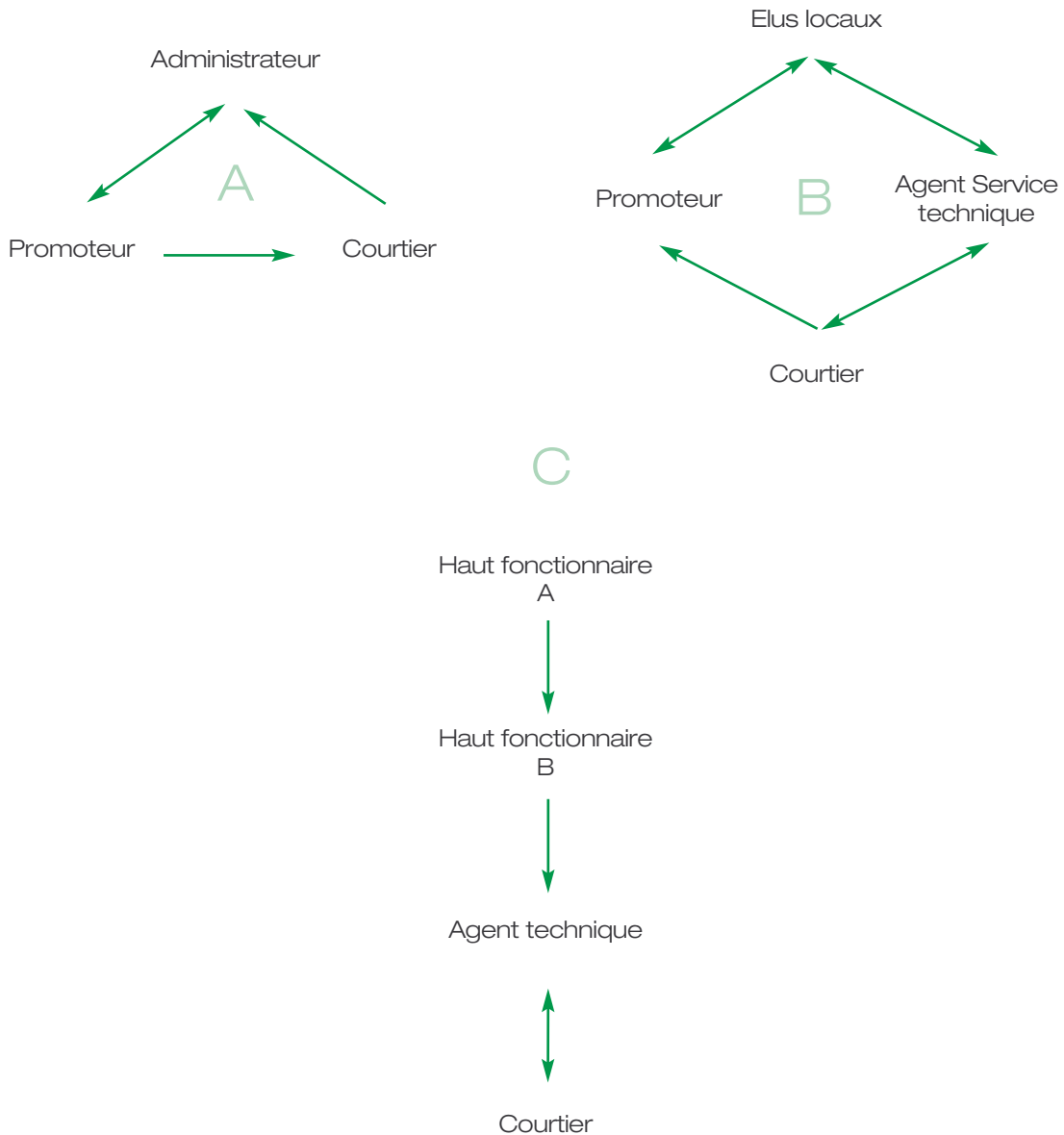


Les acteurs du jeu foncier sont aussi bien issus des services publics (Etat et ses démembrements) que du secteur privé. Les réseaux se construisent selon les opportunités d'accès et de contrôle; etc. La diversité des acteurs permet de multiplier les ombres et d'exploiter les zones grises. La compétition sur la ressource est très forte du fait des différents usages. Mais la capacité à recourir à plusieurs acteurs pas forcément connectés permet de multiplier les nœuds de manière linéaire avec une complexification en fonction de l'opération visée.

b) Formation de réseaux

On peut distinguer dans le domaine foncier plusieurs réseaux et segments de réseaux avec des ingéniosités et parfois une témérité avérée découlant plus souvent de leur conviction et de leur impunité.

Schéma n° 6 : Graphe de réseaux et segments de réseau dans le foncier



150

Dans le premier, graphe A, le trio d'acteurs travaille dans la transaction de parcelle pour laquelle le courtier joue le rôle central. Cependant ce dernier ruse avec les deux autres car se présentant frère de l'administrateur pour s'acquérir une proximité avec le promoteur qu'il déclare être son homme de main.

Dans les autres graphes (B et C) le courtier joue toujours un rôle central, qui entre en interaction avec deux nouvelles catégories d'acteurs : élus locaux et services techniques. Cette



complicité plus ou moins ponctuelle selon les besoins rend difficile la détermination du niveau de responsabilité dans les pratiques illégales. Les uns abusent de leur position et les autres de leur capacité à les protéger des sanctions normalement encourues et cela selon un mode de redistribution préalablement défini.

c) Perceptions des acteurs

Les perceptions sont la manière dont les différents acteurs appréhendent et se représentent un phénomène. Elles sont analysées ici selon une double entrée (la gestion des ressources d'une part, et les pratiques corruptives, d'autre part) en rapport avec les différentes catégories d'acteurs.

Perceptions sur la gestion des ressources naturelles

L'idée la plus partagée est que les ressources naturelles sont mal gérées malgré l'existence d'un arsenal juridique et réglementaire assez fourni. Cette déficience est diversement perçue selon les différents acteurs.

Agents des services techniques et du personnel de l'administration centrale

151

Chargés de veiller à la gestion et à l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, les agents de l'administration occupent une place centrale dans la définition des objectifs nationaux, l'élaboration des stratégies et l'accompagnement des populations dans la mise en œuvre des politiques et orientations définies. Ils constituent les principaux relais entre l'Etat et les populations, entre l'Etat et les élus locaux.

Mais, en tant qu'acteur social, l'agent de l'administration a une vision privée qui peut être parfois différente des positions qu'il est sensé faire respecter administrativement par les autres. Ce conflit avec lui-même, né des intérêts et des représentations sociales aux origines multiples, a du mal à trouver l'équilibre nécessaire. Le droit du devoir en opposition aux croyances provoque une vision et une attitude à la fois multiforme et multidimensionnelle. C'est ainsi que le rapport au discours reste moins distant. Il se « dit » en parlant de l'autre. Les contradictions ne sont pas dans le discours mais dans lui-même. C'est ainsi que le rapport à la chose gérée pour le bien public a tendance à se transmuter à un bien privé dont l'accès et la jouissance ne semblent être réglementées que pour l'autre.

Ces observations apparaissent fortement dans le discours développé par les acteurs de manière générale, mais par les agents de services techniques, en particulier. Leur rapport aux ressources semble moins distant mais très parlant. Dans leur analyse, la mauvaise gestion des ressources est le plus souvent imputée aux populations du fait de leur ignorance des textes, de leur déficit d'informations en matière de gestion et des procédures d'accès à la ressource à l'inverse d'une culture de libre prélèvement sur la nature.

Les élus locaux à qui est conférée, depuis la Loi sur la décentralisation de 1996, la gestion des ressources naturelles, semblent être extérieurs à la loi. Ce qui amène les agents des services

techniques à se demander si les administrateurs locaux ont conscience des conséquences découlant de « leur insouciance et de leur laxisme » si l'on se réfère à leurs pratiques quotidiennes. Le phénomène est complexe selon les agents techniques car « les élus locaux sont souvent des analphabètes. De surcroît, ils ont rarement reçu la formation nécessaire à leurs attributions. Ainsi, ils octroient des parcelles au mépris d'une réglementation qu'ils ignorent ou feignent d'ignorer (...). Mais, si les maires distribuent des parcelles à tour de main à leurs militants, c'est parce qu'ils savent qu'ils n'encourent aucune sanction (...). Si les riches construisent sur le domaine public maritime en investissant des centaines de millions sur des maisons privées ou plusieurs milliards sur des réceptifs hôteliers ou des centres et parc de distraction sans se soucier du droit du citoyen d'accéder à la plage, c'est parce qu'ils bénéficient d'une certaine impunité (...). Par ailleurs, les populations s'installent partout où il y a une portion de terre tandis que les courtiers rassurent leurs clients sur la légalité des actes de vente qu'effectuent les délégués de quartier alors que ces actes sont illégaux. Il en est de même des fonctionnaires chargés de veiller à la régularité des transactions. Ils ferment souvent leurs yeux, soit parce qu'ils ont reçu de l'argent, soit parce qu'ils manquent de moyens d'effectuer le contrôle idoine ».

Dans cette frénésie, les ressources sont surexploitées et les réserves deviennent presque nulles pendant que la gestion de proximité tant réclamée souffre d'effectivité. Cependant, même si les rapports entre les agents des services techniques et les élus locaux semblent heurtés, la réalité illustre le contraire. Ils développent des types de relations à sens multiple et passent d'un registre à l'autre, s'échangent des services, trouvent des compromis en fonction de leurs intérêts communs. Ils constituent, le plus souvent, les pièces d'un même puzzle. « *Ay waay lanu* » (ce sont des complices).

152

Les élus locaux

Partagés entre la double logique de respecter les principes généraux en matière de gestion, d'exploitation rationnelle des ressources et la nécessité de trouver ou d'asseoir les conditions de reproduction politique et sociale, les élus locaux ont la lourde tâche de réaliser le pari de la bonne gouvernance des ressources naturelles. Pour eux, dans cette politique de décentralisation, l'Etat n'a pas « transféré des compétences mais des problèmes ». On ne « va pas au marché la pochette vide et les gens ne militent pas pour rien » dit une conseillère municipale. L'insuffisance des ressources dans les collectivités locales semble être la source de la pression sur les ressources foncières et forestières.

Les autorités coutumières

Pour ces acteurs, les principales distorsions observées dans la gestion des ressources sont imputables à l'administration centrale et à ses agents. Ces derniers, se partagent entre eux les biens spoliés ou confisqués par la force des lois qu'ils ont « inventées » dans l'unique but de s'attribuer illégitimement les biens de la communauté. On en vient ainsi à une délégitimation sociale des textes réglementaires nés du droit positif. Ce type de perception est témoin de la contradiction qui continue d'exister entre détenteurs de pouvoirs coutumier et moderne.

Le concept de l'Etat, de la Nation et de leur construction revient au centre des préoccupa-



tions. Mais, au-delà de la contestation des « réquisitions » sur le patrimoine des communautés, est interrogé le mode de gouvernance et de gestion au niveau central. Les autorités coutumières s'interrogent sur l'accaparement par des riches des « zones interdites » d'appropriation privée. Ils les accusent de développer une rationalisation des ressources au profit d'un groupe de privilégiés au détriment des moins nantis.

Cette indexation va plus loin quand les autorités coutumières accusent l'Etat moderne de perdre la réelle notion de préservation des ressources naturelles, car selon elles, il a été souvent l'auteur ou le complice de la profanation de certains espaces longtemps partagés avec les génies. Cette démythification des symboles a, selon eux, multiplié les catastrophes naturelles et entraîné la dégénérescence de l'environnement. Et cette rupture de la relation symbolique d'avec les ressources procède d'une perte d'identité, donc, d'une partie de soi.

Ainsi, pour ce groupe d'acteurs, la relation aux ressources naturelles n'est pas économique, elle est au-delà du symbolique ; elle est vitale. En tant qu'élément de la nature, l'homme est lui-même ressource. Et c'est avec les autres ressources qu'il se complète ; d'où la nécessaire condition du libre accès pour entrer en harmonie avec soi. Dans cette conception, l'usage et la jouissance revêtent un caractère particulier et les ressources en tant que bien collectif deviennent un bien de chaque membre de la communauté.

La communauté Lébou revendique avec fermeté les terres restantes, à savoir les anciens champs localisés autour des noyaux villageois. L'Etat considère ces terres comme des réserves foncières. La revendication sur ces terrains a une forte influence sur leur utilisation (Wehrmann : 1999). Les terres autour des villages péricentraux comme Ouakam, Ngor et Yoff ont une valeur marchande plus élevée à cause de leur localisation. Les conflits entre communauté lébou et autres acteurs voulant mettre en valeur ces terres sont alors plus sévères dans ces endroits qu'autour des villages traditionnels périphériques comme Malika et Keur-Massar à l'est de Pikine. Ces revendications sont l'expression d'une affirmation identitaire « *Ala ma suuffi maam* », c'est la terre de nos ancêtres et du rejet et de non reconnaissance de la Loi 64-46.

Un autre aspect qui est perçu par les propriétaires coutumiers comme dépossédant concerne les procédures administratives fastidieuses. Importées du monde occidental, elles n'ont rien en commun avec les pratiques coutumières en vigueur de la période coloniale où le pouvoir était partagé.

Ainsi, ne pouvant faire face à l'Etat, les acteurs naviguent entre le formel et l'informel pour arriver à leurs fins.

Encadré n° 6 : Procédures lourdes

Il n'est pas surprenant que les acteurs néo-coutumiers d'aujourd'hui continuent à s'opposer à ces procédures simplement en les ignorant. Pour eux, les prescriptions du Code de l'Urbanisme trop contraignantes et la lenteur des procédures administratives retardant l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de lotir, sont au fondement de la décision de procéder à un lotissement informel sans aménagement. Entre la demande de lotir et la réalisation du projet, une année peut s'écouler. Afin de suivre la voie officielle en vue de la construction, l'acquéreur du lot doit se conformer à une procédure lourde en faisant intervenir un dessinateur ou un architecte pour le projet de la maison et déposer par la suite un dossier de permis de construire conforme aux règlements de construction. Après approbation, l'entrepreneur peut alors intervenir (Osmont 1984, 91).

Les populations

Leur approche se singularise par la multiplicité des conceptions exprimées. Les populations partagent non seulement le sentiment de la mauvaise gestion des ressources mais expriment un sentiment d'exclusion par rapport à la définition des modes et procédures d'accès aux ressources. Le mode de gestion est décrié car se déroulant, selon eux, dans une parfaite opacité d'autant plus que le langage des textes et de la réglementation leur sont inaccessibles et/ou souvent défavorables. Ils soulignent un paradoxe relevant de l'irrationalité de la réglementation car, « les ressources sont au service de l'homme et non le contraire ». Le sens d'une mise en défense est alors questionné. Se servir pour survivre ne devient pas une faute, une infraction, mais un droit. Alors les irrégularités se multiplient et deviennent des pratiques courantes avec des champs de rationalisation différents. « Comment interdire à un homme un bien qu'il a hérité des ses ancêtres en utilisant une loi qui lui est totalement extérieure ».

Dans les tous cas, ils considèrent que les ressources sont plus accessibles aux nantis qui, instruits et disposant « d'entrées » multiples, arrivent mieux « à dénouer les situations ». N'ayant pas les moyens de passer toutes les étapes requises qui nécessitent, non seulement de la patience mais aussi de nombreux pots de vin, la plupart des acquéreurs privilégient le marché libre. Se développe et se durcit ainsi l'informalisation des procédures en s'appuyant sur les autorités locales qui tirent leur légitimité de leur proximité sociale ou politique. Cependant, de plus en plus les populations comptent sur les possibilités d'ajustement (déjà testées dans plusieurs localités) de l'administration (sortes de conventions locales en dehors de la loi) pour régulariser leur situation à terme.

154

Encadré n° 7 : Passage de l'informel au formel

Un exemple récent s'inscrivant dans le nouveau cadre institutionnel de la décentralisation représente les deux tendances, à savoir la formalisation de l'informel et l'informalisation du formel. Un de nos interlocuteurs nous a expliqué la manière dont il a acquis un terrain de plus de 600 m². Il s'est d'abord intéressé aux parcelles situées dans un lotissement initié par un élu local. Mais, sur le terrain avoisinant, un propriétaire coutumier venait de finir un lotissement illécite. Le morcellement suivant exactement le tracé du lotissement municipal, le non initié n'y voyait aucune différence, exceptée la taille des parcelles néo-coutumières qui correspondaient davantage aux préférences de notre interlocuteur. Décidé à être prudent face aux pratiques illégales, il s'est renseigné auprès de l'élu local, qui lui a assuré que le lotissement était « légal ». Ainsi fait, il a acheté le terrain auprès du lotisseur néocoutumier en présence d'un témoin qui s'est porté garant. Plus tard, un membre de la famille de notre interlocuteur a pu faire valider la transaction auprès du service technique compétent et obtenir un permis de construire sur la parcelle. La prochaine étape visée est l'obtention d'un titre foncier. Cet exemple illustre d'ailleurs que la décentralisation donne l'occasion aux acteurs néo-coutumiers de profiter de la nouvelle procédure pour s'aligner davantage sur le formel. Mais l'exemple montre également avec quelle habileté les acteurs de la filière néocoutumière intègrent les deux types de procédures, formelles et informelles. La convergence concrète de ces deux filières dans le quotidien des acteurs fonciers paraît déjà atteinte. (Precht. R : 2003 : 19)



Les opérateurs privés

Soumis au contact direct des différents acteurs d'amont en aval, ils constituent une des meilleures cibles pour traduire la réalité des questions énoncées car, eux-mêmes étant au cœur de l'exploitation économique de la ressource. Selon eux, la forte pression sur l'immobilier, la raréfaction des espaces, l'avidité des responsables chargés de la gestion foncière au plus haut niveau multiplient les charges des promoteurs et influent sur le prix final du logement ou de la parcelle. Il s'y ajoute que ce secteur fonctionne comme une nébuleuse. Le racket est partout et jusque dans les niveaux insoupçonnés. Les ressources sont « gérées » au bénéfice des responsables. Ils en tirent le principal bénéfice. Selon eux, l'homme du commun peut ne pas appréhender ce qui se passe dans le pays. Toute la chaîne reçoit sa part. Dans ce jeu, peu ont intérêt à ce que les procédures normales soient respectées. La culture de rentabilisation des positions semble être partagée et acceptée par la plupart ; ce qui facilite la formation de réseaux informels et circonstanciels.

Encadré n° 8 : Lotissement pour classes favorisées

Dans la recherche effrénée d'espace à lotir au bénéfice des classes aisées, un lotissement a été initié dans une zone stratégique. La recommandation des études d'édifier d'abord avant tout terrassement un bassin d'écêtement pour éviter les inondations ne fut pas respectée. Le promoteur à qui l'opération a été confiée s'est empressé de trouver des fonds et a réalisé un premier lotissement sur deux hectares pour se constituer une surface financière de plus de 1,5 milliards. Le résultat fut catastrophique. Ne bénéficiant d'éponge retenant l'eau pluviale, la zone a été victime d'une inondation sans précédent entraînant des déplacements de cités entières aussitôt reclassées.

155

Perceptions sur les pratiques corruptrices

« Le trésor public perd beaucoup d'argent ». « Les ressources naturelles sont une affaire de gros sous ». « L'entente souterraine » est érigée en règle ». « La corruption gangrène ce secteur ». « Le sport national de ce pays est le contournement de la loi ». Ces réactions diverses témoignent du sentiment d'impuissance que vit la majorité des sénégalais qui ont été interrogés durant cette étude. La corruption est devenue, selon eux, un phénomène généralisé, parce que considérée, dans bien des cas, comme une question de survie. « Il y a des gens qui ont horreur du formalisme. Pour eux, cela nécessite beaucoup de démarches et de procédures administratives contraignantes ». L'étendue du phénomène, la diversité des pratiques, la finesse des procédés, les positions stratégiques des acteurs qui le nourrissent en font un phénomène complexe. Pareillement, l'importance des ressources qui circulent, la banalisation¹⁰⁹ et la légitimation sociale¹¹⁰ qui l'accompagnent, l'inefficacité des structures de veille, de contrôle ou la non application des dispositifs de sanction laissent présager d'un durcissement du décalage aux lois. Cependant, ils demeurent, surtout, témoins des transformations sociales profondes intervenues ou en construction dans le rapport des citoyens et système de valeurs en vigueur.

La spéculation foncière semble alors être un phénomène de plus en plus socialisé. Un haut dignitaire politique le résume en ces termes : « *jamonoy jiroo, lekke ñaari loxo du aay, te ken*

¹⁰⁹ la corruption existe partout

¹¹⁰ Les avantages du métier permettent de combler les revenus insuffisants. « Mecce bi ci boppàm moo ingra, ñoppa ley siin » ou « Buñu ken ray, ku bañ suuf ? Sannil sa bët ci kër seriñ si ; kuci nekk toggale nga, bëg suuf jotewul ak bëgg YALLA dara »

du ji suuf bumu jural la suuf ». (Dans des moments de course aux ressources, utiliser tous les moyens pour se servir n'est pas défendu et on a jamais vu quelqu'un semer de la terre pour la voir se fructifier). En d'autres termes, pour disposer de ressources foncières il faut prélever à la source. Un promoteur-spéculateur très connu s'enflamme dès qu'on parle de lopin de terre « Jamano ji ; Ndakaru, suufa fiy alal ». (Dans les moments qui courent, la terre constitue la ressource de choix à Dakar). C'est pour cette raison qu'on peut «comprendre » le « jiiro » (l'accaparement) qui anime une certaine classe qui véhicule l'idée selon laquelle « Ku seduwul binga jekkoo, boo jekkade torox » (celui qui ne profite pas de sa position stratégique pour se servir le regrettera). L'éthique républicaine et la noblesse d'esprit sont de plus en plus dévoyées, sacrifiées et même snobées sous l'autel d'intérêts particuliers. L'analyse de la gestion foncière permet, entre autres, d'identifier les ruptures qui se sont opérées dans la société sénégalaise, dans leurs rapports aux valeurs républicaines mais aussi aux valeurs traditionnelles. Il y a une sorte de formatage de la mémoire collective soumise à un exercice d'adoption ou d'adaptation à de nouvelles références dont leur hybridité (faits d'un mélange d'apports de cultures mal assimilées juxtaposées avec celles traditionnelles dont on a du mal à opérer le tri nécessaire dans leur diversité oppositionnelle, complémentaire ou exclusive) témoigne de la déconnexion des acteurs aux modèles de référence en vigueur.

La société sénégalaise est aussi confrontée à une crise de référence, de symbole fort qui construit les convergences et les dynamiques unitaires. Elle produit des contre-valeurs et les « valorise ». On assiste à une inversion des projections, des valeurs qu'elles soient traditionnelles ou républicaines. Les sources de désaccords se multiplient sur de petites échelles pour grossir au fil du temps avant d'exposer publiquement en mettant en opposition les couches et les catégories les plus sensibles. C'est dans ce contexte, qu'entre autres, la terre fait l'objet d'appétits féroces, de spéculation à outrance, témoin d'un nouvel ékonomisme.

En définitive, l'analyse des pratiques corruptives et des perceptions qui leur sont associées démontrent de la multiplicité des modes des systèmes de représentation des acteurs. Ces acteurs sont multiples et chacun tente de tirer partie des faiblesses et des insuffisances du système. La corruption dans le domaine des ressources naturelles revêt un caractère particulier du fait de la fragilité des ressources, de leur exposition aux nombreux abus et de la nécessité de les pérenniser pour les générations futures. L'ampleur du phénomène est caractérisée par l'unanimité des acteurs sur la récurrence des pratiques mais surtout de leur tendance à penser de leur irréversibilité.

Les cercles vertueux se complimentent laissant un vaste champ de marge de manœuvre aux acteurs prédateurs. L'exploitation des espaces de flou, la réinterprétation des lois procédant de l'irrationalisation de textes élargissent la base des négociations clientélistes. La corruption touche divers acteurs impliqués dans la gestion des ressources et reproduit les conditions de ses manifestations dans la durée. Et pour les acteurs impliqués, la non transparence est une ressource à protéger (Chabal et Daloz, : 1999). Est-on dans une crise de modèle de société ? Quel rôle donner à l'iniquité dans l'accès aux ressources et à la prévarication de la notion de bien public ? L'examen bref des ressorts de la corruption indiquera une esquisse de réponse à ces lancinantes questions.



III.3.5. Les ressorts de la corruption

Les enquêtes de terrain, qui ont nourri la description fine des pratiques, ont permis dans le même temps l'identification des ressorts qui renforcent et entretiennent le phénomène de corruption. En substance, ces ressorts relèvent de distorsions tant de la réglementation que du dispositif et du jeu des acteurs.

L'imprécision qui frappe la limite du Domaine Public Maritime.

L'imprécision se voit aussi avec la notion de haute marée qui est très fluctuante ; la mer avance de 2 m sur les côtes tous les ans alors que la limite du Domaine public maritime est fixée à 100 m des plus hautes eaux. Cette situation s'observe dans de nombreuses localités du Sénégal, notamment à Rufisque, Bargny, Saint-Louis (quartier de Goxu Baaj). C'est cette imprécision qui permet aux acteurs mal intentionnés de manipuler les limites et donc de construire dans des zones limites normalement appartenant au DPM et/ou au DPF. Mais ces espaces sont aussi déclassés par les acteurs pour pouvoir les transformer en zones d'habitation ou d'autres types d'installations. L'obsolescence du régime foncier et l'imprécision des limites des territoires multiplient les champs de conflits entre communes d'arrondissement et communes, communes et communautés rurales ou entre communautés rurales voisines etc.

157

La dualité du système de gestion foncière

Observée dans plusieurs situations, elle permet aux acteurs d'être à cheval sur deux systèmes : le système coutumier et le système moderne. Les acteurs créent du coup un système hybride où l'inversion des procédures devient la règle ; d'où l'émergence de pratiques et de procédures hors normes. Cette dichotomie entre la législation en vigueur et les pratiques réelles laisse « s'instituer » des pratiques corrompibles dans l'accès aux terres. Certaines pratiques corruptrices sont surtout favorisées par l'irrationnalisation des textes. Pour les populations, certaines réglementations ne se justifient pas surtout dans le contexte de la précarité des ressources.

L'émergence de nouveaux compromis sociaux dans la gestion foncière (opération de régularisation, de restructuration)

Elle démontre pas plus qu'une incapacité de l'administration centrale et locale devant la grandeur du phénomène de « hors la loi ». Ceux qui sont sensés assurer le contrôle de l'occupation des terres sont aussi impliqués dans l'avènement de système hybride tendant à régulariser l'illégal. Les pratiques corruptrices sont largement rendues plus fréquentes par l'accentuation du processus d'informalisation de la gestion administrative des documents et des manipulations institutionnelles (la suppression inopinée de dispositifs de régulation du secteur). La suppression de dispositif de contrôle et de régulation est un des exemples les plus édifiants. Les pratiques corruptrices se retrouvent aussi au niveau

décentralisé. Le transfert de compétences sans dotations en ressources financières nécessaires multiplie la mauvaise gestion. Sous le prétexte de manque de moyens pour exécuter leurs missions, les élus locaux sont impliqués dans de nombreuses pratiques illégales.

Le déficit de plan d'aménagement

Son absence ou son non respect expose le littoral à toutes formes d'abus. Par ailleurs, la multiplication des commissions pour l'obtention de l'agrément renchérit les coûts chez les Coopératives d'habitat. Face aux difficultés d'accéder aux terres, les populations à revenus moyens et faibles se contentent des zones irrégulières. Une fois installées, elles cherchent avec la complicité des agents techniques à régulariser leurs portions de terres. Ce processus vise à légitimer des actes illégaux. Les arrangements locaux en marge de la réglementation stricte apparaissent comme des signes de tolérance entre acteurs et non comme des pratiques illégales. La faille dans les dispositifs de contrôle en amont facilite de telles pratiques. A cela, il faut rajouter l'incapacité des sociétés publiques, para-publiques et privées à satisfaire la demande en logement qui accentue la pression sur la ressource et l'informalisation des procédures d'accès.

La spéculation foncière et immobilière écarte d'avance les populations à revenu moyen.

158

Les frais d'acte et plus généralement une fiscalité élevée ont fini par créer une incidence importante sur les coûts des logements. L'érosion des ressources au niveau des ménages accentuée par la crise des agricultures, des industries, des emplois, de la productivité de l'administration centrale, des ajustements structurels, de la dévaluation et de leurs conséquences a renforcé la part des ménages non solvables auprès des banques de financement de logement (BHS). Par ailleurs, les salaires exigés pour bénéficier d'habitat planifié semblent onéreux pour le sénégalais moyen.

La lourdeur et la complexité des procédures administratives

La lourdeur et la complexité des procédures administratives pour acquérir une parcelle ou pour procéder à un lotissement sont quelques unes des sources des processus de raccourcis. La forte centralisation de la gestion administrative de la délivrance des titres de propriétés par l'Etat (la décentralisation n'a pas permis aux populations d'avoir un accès plus facile au foncier),

Le déficit informationnel des usagers sur les procédures administratives

La méconnaissance des procédures régulières d'acquisition en toute sécurité d'un logement ou d'une parcelle à construire se traduit par l'informalisation croissante et une multiplicité d'acteurs : tels les intermédiaires, courtiers, démarcheurs ; etc.



Les cercles vertueux se rétrécissent comme une peau de chagrin. Dans leur volonté de verrouiller leurs réseaux, les acteurs ne manquent pas de combattre ceux qui seraient tentés d'avoir des mains propres. Avec l'uniformisation des pratiques dans toute la chaîne, les acteurs s'assurent d'une certaine protection.

III.3.6. Des conséquences multifformes

Le Domaine Public maritime est devenu le lieu de très gros investissements durables de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards dont de nombreuses maisons privées d'Est en Ouest. Dans certains cas, ces installations bouchent la vue sur la mer alors que dans d'autres, leurs propriétaires ont simplement intégré la plage attenante dans leurs domaines. Ces plages deviennent privées et restent interdites d'accès aux autres citoyens. Ce qui est contraire à la nature de la réglementation en vigueur. Mais le contrôle du littoral par une frange de la population a été facilité par la superposition de plusieurs facteurs dont le changement de destination qui est le décalage entre le projet réalisé et le projet autorisé. Il s'y ajoute la gestion peu transparente de la ressource à travers l'anticipation sur les procédures, l'absence d'instance de régulation d'accès et d'exploitation, l'incapacité des services de contrôle à exécuter les sanctions applicables à ceux qui violent la réglementation etc. Cette forte pression sur le sol côtier a, par conséquent, provoqué de nombreuses nuisances sur le plan aussi bien environnemental, social, sanitaire qu'économique ; etc.

Les côtes sénégalaises sont soumises à une forte érosion se superposant au ruissellement et à l'effet de la houle. Ces facteurs physiques de dégradation se sont alors traduits, entre autres, par la rupture de la flèche de Sangomar, de l'avancée de la mer sur les habitations (Rufisque, Bargny, Guédiawaye, Guet Ndar, Thiaroye sur mer, Popeugine ; etc.), de la menace de disparition de certaines îles. Sur la corniche ouest de Dakar, on retrouve de nombreuses constructions sur la roche et au pied de la falaise. Ces installations sont susceptibles de rompre la stabilité de la falaise avec des risques d'affaissement, d'effondrement dont les conséquences sont incalculables.

Par ailleurs, certaines constructions (domaines privés) aux environs de Ouakam et de Mermoz freinent le passage des eaux de ruissellement allant vers la mer provoquant ainsi des situations d'insalubrité jusque là inconnues avec des risques sanitaires importants.

Outre la pression urbaine dans la capitale, la forte concentration du parc automobile souffrant à la fois de sa vétusté et de la dégradation du tracé routier a fait de la ville de Dakar un espace très fragile avec un taux de concentration de gaz provenant des rejets du trafic urbain très élevé. Avec la fièvre de la construction, certains couloirs et « tunnels » d'aération de la ville, tel le virage à Yoff, se rétrécissent et s'obstruent du fait de la multiplication de constructions anarchiques se dressant sur la voie de conduite d'air et piégeant ainsi le gaz à l'intérieur des lieux d'habitation. Cette situation serait à l'origine de nombreuses maladies pulmonaires, d'infections et de rhinites.

Les populations riveraines de la corniche se sont soulevées à plusieurs reprises pour protester contre l'obstruction de la vue sur l'océan atlantique par les constructions. Plusieurs conflits ont éclaté çà et là pour protester contre certaines installations et la privatisation du littoral et des plages.

Conclusion

Le foncier est une des ressources les plus difficiles à appréhender compte tenu des multiples enjeux, de la diversité des acteurs, de leurs logiques juridiques, sociales, économiques, politiques. Il faut tout aussi bien considérer les capacités des acteurs à inventer puis adapter des modèles de transfert, de mobilité foncière à l'intérieur des groupes. Cette étude aura permis de constater les décalages en matière de régulation de la gestion et de la gouvernance foncière. Il est apparu manifeste que l'intérêt spécifique des groupes d'acteurs autour de la gouvernance et de la gestion foncière semble prendre le dessus sur l'intérêt général et la citoyenneté.

La corruption apparaît ici comme un phénomène massif. Les pratiques apparaissent tellement diverses, violentes et surtout récurrentes. C'est comme si la relation des acteurs à la ressource devenait plus importante que le sens des vertus, de l'éthique ou de la citoyenneté. Les irrégularités dans le domaine du foncier sont si fréquentes qu'on a tendance à les banaliser. Plusieurs formes de légitimité sont invoquées pour justifier les pratiques, leur donner un sens, un contenu juridicosocial, juridicopolitique ou juridicoéconomique. Toutefois, les pratiques corruptives procèdent le plus souvent de détournement des finalités par des mécanismes d'exploitation des déficiences ou de manipulation du pouvoir placé entre les mains de l'élite. Les transactions interpersonnelles, intergroupes ou catégories couvertes sous le sceau des relations de proximité prolifèrent.

160

III.4. Gouvernance et corruption dans l'exploitations des ressources minières au Sénégal

La géologie du Sénégal n'est pas similaire à celle de la République de Guinée ou de la République Démocratique du Congo (RDC) entre autres considérée comme de véritables scandales géologiques du fait de la diversité et de la richesse de leur sous-sol. Le Sénégal, pays côtier, situé sur la plaine sénégalo-mauritanienne se rattache à la plate-forme africaine à l'est par les formations Birrimiennes alors que sa partie occidentale repose sur les formations Secondaires et Tertiaires.

Cette disposition géologique montre l'importance de certaines ressources minières comme le fer, l'or, le marbre, etc., dans la partie sud-est du pays. Dans la partie occidentale, avec les formations du Secondaire, du Tertiaire et plus tard du Quaternaire se sont mises en place d'importantes ressources constituées essentiellement des phosphates, des calcaires, de la latérite et des sables marins et dunaires. Ces ressources localisées sur la partie ouest du Pays, constituent une source de rentrée de recettes financières eu égard à leur forte utilisation dans le secteur de l'agriculture, notamment avec les engrais tirés des phosphates, et dans le secteur de l'habitat, de la construction immobilière, et des ouvrages structurants notamment les routes, les pistes de production, etc., avec l'utilisation des sables et autres matériaux de construction (béton, divers).

La croissance urbaine constatée ces dernières années a fortement influencé l'exploitation de certaines ressources, notamment les sables et les calcaires pour la construction immobilière d'une part, la latérite pour la construction des routes d'autre part. En effet, la population urbaine du Sénégal a connu une croissance rapide ces dernières années avec 4120375



habitants, soit un taux d'urbanisation de 41% (RPGH III, 2002). Dakar regroupe la moitié de la population urbaine du pays (53%). Les autres régions les plus urbanisées sont : Ziguinchor (43,7 %), Thiès (43,5 %) et Saint-Louis (36,1 %). Ceci s'est traduit sur le plan de l'habitat par une forte demande en logement dans beaucoup de villes du pays mais aussi en liens structurants, notamment la construction de routes. Cette forte demande en matières premières pour la satisfaction des besoins pose cependant des problèmes en terme gestion transparente et durable dans la mesure où, ces ressources sont épuisables et non renouvelables. Dans le cadre de cette étude, nous nous focalisons spécifiquement sur l'extraction des sables, des calcaires et de la latérite dans les régions de Thiès et de Dakars inscrits dans les substances minérales utiles classées, en régime de carrières. Il s'agira dans un premier temps, de déterminer l'état des ressources actuelles, leurs modes d'exploitation, les acteurs impliqués et leurs interactions; dans un deuxième temps, de décrire les pratiques corruptives et les formes déviantes dans l'exploitation de ces ressources et leur impact sur la gouvernabilité et, enfin, d'étudier les externalités économiques, écologiques et environnementales.

III.4.1. Etat des ressources minières au Sénégal

Le Sénégal dispose de ressources minières assez importantes essentiellement constituées des phosphates, du fer, du marbre, des calcaires, du gaz naturel, de la tourbe, de l'or, de la latérite des sable, etc. Ces ressources peuvent être scindées en deux catégories, notamment celles se trouvant en profondeur et celles se localisant en surface ou à une faible profondeur. Cette dernière catégorie englobe les sables marins côtiers et dunaires d'une part, et d'autre part, les calcaires et la latérite, etc.

Aujourd'hui, il est difficile de faire une évaluation exacte des ressources minières du Sénégal. Toutefois, celles présentant des enjeux socioéconomiques forts ont fait l'objet d'évaluation. Ainsi, en terme de potentialité exploitable, les phosphates occupent le premier rang avec 12 millions de tonnes évaluées pour le phosphate de chaux, 140 millions de tonnes pour le Phosphate d'alumine dont 100 millions de tonnes réparties dans la région de Thiès et 40 millions dans celle de Matam. L'exploitation de ces ressources se fait exclusivement dans la région de Thiès avec deux grands exploitants que sont les ICS et la SPT. Concernant le fer localisé dans la région de Tambacounda, le potentiel du gisement est estimé à 350 millions de tonnes de minerai avec un taux de 63% de matière ferreuse. En plus de ces réserves, le sous-sol renferme 350 millions de tonnes de minerai magnétique. Au total, les sondages effectués par la MIFERSO laissent penser que les réserves du pays sont de 6 à 800 millions de tonnes.

Les marbres forment d'importants gisements dans la région d'Illimalo, à proximité de la Falémé et dans la région de Kédougou. Les gisements connus sont: les marbres de Sanigourou, Tiokoye et Walidiala, qui se présentent en bancs bien nets de 100 à 200 mètres et à aspect rubané. Ces réserves de marbre constituées de 6 variétés, sont estimées à 1,07 millions de tonnes. L'exploitation a fait l'objet de plusieurs tentatives, notamment semi-industrielles mais, l'activité reste encore marginale faute d'infrastructures de transport viables dans cette partie du pays.

Le sous-sol du Sénégal recèle de multiples zones, fortement minéralisées, notamment dans la partie sud-est où affleure le socle birrimien. En témoignent les nombreuses anomalies d'or mises en évidence dans la boutonnière de Kédougou et la découverte des réserves

ves de Sabodala. Les estimations faites à partir des études analytiques laissent prévoir des quantités de vingt tonnes (20 T) pour les gisements de terrasse, dix tonnes (10 T) pour les gisements des affluents. Hormis Sabodala, d'autres zones potentielles ont été mises en évidence dans la région de Goulouma, Koboko situées à sept (07) km de Sabodala. La minéralisation qui s'accroît en profondeur, peut laisser supposer l'existence d'un potentiel d'environ quinze tonnes (15 T) et, à Kérékounda situé à 3,5 km au sud-est de Sabodala, l'indice étudié par la mission Sénégal-soviétique de 1973 laisse prévoir des réserves de 184 kg. D'autres indices ont été mis à jour, notamment dans les revues Indice d'or, tels que les sites de Falombo, Kossanto, Mourra etc.

Concernant les ressources énergétiques fossiles, le Sénégal en dispose très peu. Les réserves sont encore incertaines malgré les poursuites des prospections, notamment dans la zone de Louga. La production de pétrole et de gaz naturel est négligeable, par contre, il existe, à l'issue des campagnes d'exploration menées à ce jour, des perspectives pour découvrir des gisements de pétrole et surtout de gaz naturel, sur terre ou en offshore. Le gaz naturel localisé à Diamniadio est estimé à 3 milliards de m³. L'exploitation est utilisée en complément énergétique pour les turbines à gaz de la Senelec pour la fourniture d'électricité.

Il y a lieu de noter aussi d'importantes réserves de tourbe dont l'exploitation commerciale comme combustible domestique ne semble pas être envisagée à court terme. Le potentiel disponible est estimé à 52 000 000 m³ (PNAE). Cette tourbe se localise essentiellement au niveau de la zone écologique des Niayes, Delta du Sine et la Casamance.

162

Par ailleurs, d'autres ressources non moins importantes et qui font l'objet d'une forte attraction sur le plan économique sont à mentionner ; il s'agit des ressources minérales notamment, les sables, les calcaires, les grès, le basalte, la latérite, etc. utilisées dans la construction et les travaux publics. Toutefois, si ces ressources sont localisables dans l'espace géographique du Sénégal, il demeure que leur quantification reste problématique.

III.4.2. Cadre juridique et institutionnel de gestion des ressources minières

La gestion et l'exploitation des ressources minières du Sénégal sont régies par un ensemble de textes qui l'ordonne et régleme le secteur. Sur le plan juridique, elle fait appel à plusieurs textes sur le plan international qui s'appuient sur un cadre institutionnel national qui se caractérise par une diversité de composantes.

a) Cadre juridique

L'exploitation des ressources minières au Sénégal est régie par le Code minier Loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003 et de son décret d'application n° 2004-647 du 17 mai 2004. Ce texte organise la prospection, la recherche et l'exploitation des gîtes de substances minérales, ainsi que la détention, la circulation, le traitement, le transport, la possession, la transformation et la commercialisation des substances minérales, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux et des eaux souterraines. Ce code se substitue à celui portant la Loi n° 88-06 du 26 août 1988 et de son Décret N° 89-907 du 5 août 1989.



Ce Code se substitue aux décrets n°61-356 et n°61-357 en date du 21 Septembre 1961, le premier fixant le régime de l'exploitation des carrières, le second, réglementant et modifiant le régime des substances minérales. Le nouveau code minier constitué de 10 titres dont le titre VI portant régimes des carrières qui fait l'objet de cette étude.

Le nouveau Code pose ainsi le principe que toute substance minérale contenue dans le sous-sol de la République du Sénégal est désormais propriété de l'Etat (code minier, article 3). Le régime minier ouvrant droit à la concession et le régime des carrières sont définis maintenant en fonction de la nature et de l'utilisation des substances recherchées ou exploitées tel que stipulé dans l'exposé des motifs. Auparavant, il faut noter la réglementation au sein de l'UEMOA, notamment dans son protocole additionnel n° II du traité de l'UEMOA qui fixe les objectifs généraux de la politique industrielle et minière en visant à :

- «l'émergence d'entreprises performantes, y compris communautaires, aptes à satisfaire à des conditions compétitives la demande intérieure, à affronter la concurrence internationale et à favoriser le progrès social ;
- la valorisation des ressources agricoles, pastorales, halieutiques et minières des Etats de l'Union ;
- l'intensification des courants d'échanges intersectoriels».

C'est ce qui a amené l'UEMOA à adopter l'acte additionnel n° 01/2000 du 14 décembre 2000 relative à la politique minière commune de l'organisation dont les objectifs sont :

- l'instauration d'un climat propice aux investissements miniers ;
- la diversification de la production minière ;
- la transformation sur place des substances minérales ;
- la coexistence mines industrielles - artisanat minier ;
- et la préservation de l'environnement.

Le règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 22 décembre 2003 permet l'adoption du Code minier communautaire de l'UEMOA. Il régit l'ensemble des opérations relatives à la prospection, à la recherche, à l'exploitation, à la détention, à la circulation, au traitement, au transport, à la possession, à la transformation et à la commercialisation des substances minérales sur l'étendue du territoire de l'Union (article 2). Les titulaires de titres miniers acquièrent la propriété des substances minérales qu'ils extraient.

Il faut noter que dans le contexte actuel du Sénégal, l'exploitation des ressources minières fait intervenir d'autres instruments juridiques notamment le Code de l'Environnement, le Code Forestier, le code de la chasse, le Code l'Eau, le Code des Collectivités Locales, de l'Urbanisme, etc. Sur le plan international, le Sénégal est a ratifié plusieurs conventions qui posent des obligations dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles (rapport provisoire GEN-GRN, 2006) qui intègre parfaitement l'exploitation des ressources minières

c) Cadre Institutionnel

Beaucoup d'institutions interviennent dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Certaines d'entre elles relèvent de l'Administration centrale, d'autres de l'Administration décentralisée ou de personnes morales privées ou d'organisation de la société civile.

Le Ministre chargé de l'Environnement et de la protection de la Nature est chargé de met-

tre en oeuvre la politique environnementale définie par le Président de la République. A ce titre, il est « directement responsable de la lutte contre les pollutions de toutes natures, de la lutte contre la désertification, de la protection et de la régénération des sols, des forêts et autres espaces boisés, de l'exploitation rationnelle des ressources forestières ainsi que de la défense des espèces animales et végétales et des milieux naturels.

Il a autorité sur les parcs nationaux et sur les réserves. Il prépare et applique la législation et la réglementation en matière de chasse...» (Article 1 du décret n° 2004-589 du 30 avril 2004 modifié).

Le Ministère de l'environnement et de la protection de la nature comprend des directions dont trois sont importantes pour la mise en oeuvre de la politique environnementale que sont la Direction des parcs nationaux (DPN), la Direction de l'environnement et des établissements classés (DEEC) et la Direction des Eaux et forêts, des chasses et de la conservation des sols (DEFCS).

La protection de l'environnement implique d'autres ministères : (Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique ; Ministère de l'Energie et des Mines (Direction des Mines et de la Géologie) notamment.

Les textes sur la décentralisation ont modifié le rôle des collectivités locales dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. La loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales a permis d'avoir un texte unique régissant toutes les collectivités locales.

La loi n° 96-07 du 22 mars 1996 complétant le Code des collectivités locales a procédé au transfert de neuf domaines de compétence, parmi lesquels, l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Plusieurs décrets ont été adoptés pour la mise en oeuvre de ces nouvelles compétences. Le décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 a précisé les conditions d'application du transfert de compétences en matière d'environnement et de ressources naturelles.

D'autres acteurs non étatiques essentiellement de la société civile interviennent dans le cadre de la protection de l'environnement.

III.4.3. Les acteurs dans l'exploitation des carrières

Plusieurs acteurs gravitent autour de l'exploitation minière. Parmi ceux-ci, l'Etat d'abord qui est propriétaire des ressources et ensuite les exploitants à qui l'Etat confère le droit d'exploiter suivant les normes et règles établies par le Code des Mines. Toutefois, dans l'exploitation, il convient de faire la part des grands exploitants centrés sur les ressources telles les phosphates, les calcaires, l'attapulgite, et l'exploitation des ressources minérales essentiellement destinées à la construction et aux travaux publics notamment les sables et les gravillons (latérite et grès). Les acteurs dans ce second volet sont constitués des agents de l'Etat d'une part, les exploitants d'autre part.

L'Etat

L'Etat est le propriétaire des ressources qu'il n'exploite pas directement. Il octroie des permis d'exploitation et se charge du contrôle de la légalité. Ainsi, dans chaque site ouvert à l'exploitation, un agent des services des mines est mis en place. Son rôle est d'assurer le



contrôle et la surveillance du site et le respect des normes d'exploitation. Cependant, la difficulté majeure est l'insuffisance en personnel pour superviser l'ensemble des carrières. Cette lacune fait que l'exploitation illégale et clandestine des sables en particulier reste très récurrente dans de nombreuses localités, notamment celles sises sur les zones côtières. A côté des agents des mines, d'autres corps assermentés interviennent dans la gestion et l'exploitation des carrières dans leur domaine de compétence.

Les exploitants

Ils sont constitués d'une diversité d'acteurs avec des tâches et des rôles bien définis dans le système. Au premier plan, on peut noter les propriétaires ou concessionnaires ou détenteurs de permis d'exploiter. Ils sont des promoteurs économiques qui ont une obligation de s'acquitter des droits d'acquisition de parcelles d'exploitation au niveau de l'organe de tutelle en l'occurrence le ministère chargé des mines, le ministère des finances et le ministère de l'environnement ou, au niveau de leurs structures décentralisées. Ce type d'exploitant est plus présent dans l'exploitation des carrières de calcaire, du basalte et de la latérite.

Les camionneurs

Ils sont de deux catégories : chauffeur simple employé ou chauffeur propriétaire. Leur rôle est de collecter et d'acheminer le matériel extrait vers les dépôts de transit ou vers leur lieu d'utilisation. Ils utilisent des véhicules de gabarits différents, notamment des camions de 8 et 16 m³.

165

Les machinistes et les manœuvres

Ils sont présents dans toutes les carrières. Les machinistes sont des conducteurs d'engins lourds destinés au prélèvement de sables, à l'extraction de calcaire, grès, au concassage suivant différents calibres et au chargement dans les camions. A côté des machinistes, les manœuvres constitués d'une main-d'œuvre jeune se particularisent par groupe de 6 à 8 personnes. Leur rôle consiste dans le site à amasser du sable et à le charger manuellement dans les camions moyennant une rémunération de 8 000 francs Cfa par chargement.

Les intermédiaires ou «coxeurs»

Ils interviennent dans les négociations entre clients et propriétaires de la matière première (sables, béton, etc.). Ils sont localisés dans les sites d'exploitation et dans les dépôts de transit. Ils jouent un rôle important dans le système de commercialisation des sables et bétons et fixent les prix.

Autres acteurs

Entre autres acteurs dans le système, on peut noter les corps assermentés sur les axes de circulation des produits de carrières et les agents des eaux et forêts.

III.4.4. Jeux d'acteurs et types de liens mobilisés

L'exploitation des carrières mobilise divers acteurs dont les intérêts divergent très souvent. Ainsi, des stratégies, des alliances et des organisations se créent utilisant divers liens pour tirer le maximum de profit du système. Ce qu'on peut noter dans un premier plan, c'est la classification des acteurs qui se caractérise au sommet par les détenteurs de permis d'exploiter qui développent des alliances à un niveau élevé de l'administration pour obtenir des facilités dans l'obtention du permis d'exploiter ; dans un second plan, on peut noter les exploitants sur le terrain qui s'allient avec l'agent des mines dans le site d'exploitation chargé de superviser les opérations d'extraction.

Dans les carrières de grès, basalte par exemple, compte tenu des besoins pour les travaux publics et les impératifs de temps, des liens forts sont développés entre certaines entreprises et les ministères des finances et des mines. Ces liens basés sur la confiance. Ainsi, on constate que dans certains sites d'exploitation de latérite, l'extraction nocturne se fait en lieu et place de celle diurne et sans aucun contrôle.

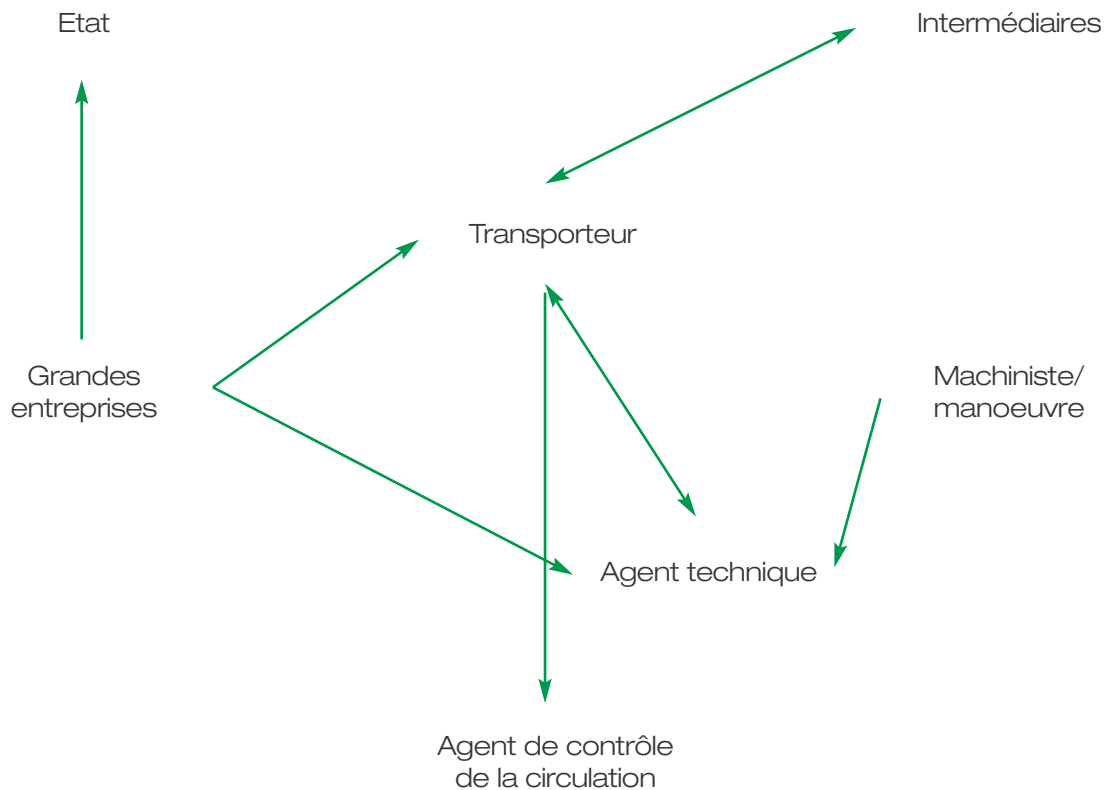
Dans les carrières de sables, la relation entre les acteurs est plus développée et s'articule autour de personnes responsables. Ainsi, on peut remarquer une certaine prépondérance des intermédiaires dans la commercialisation autour desquels gravitent les chauffeurs et les propriétaires de camions. Le lien développé à ce niveau est à la fois social et économique mais avec de forts relents d'appartenance à une même aire géographique.

Autour des camionneurs et propriétaires de camions, gravitent les machinistes et les manœuvres pour les chargements. A ce niveau également, le lien social reste très fort et est centré sur l'amitié, la sympathie, la confiance mais aussi, l'appartenance à une même identité culturelle, linguistique ou spatiale.

On peut constater que dans les carrières, le personnage central vers qui toutes les relations convergent est celui de l'agent des mines sur place (voir schéma). Son rôle de superviseur, de contrôleur et souvent d'arbitre fait qu'il soit très sollicité. Cette position par rapport à l'ampleur de ses compétences le place devant des vulnérabilités auxquelles, le laxisme, la corruption et la lassitude occupent une place importante.



Schéma n° 7 : Graphe des réseaux et liens entre acteurs au sein d'une carrière



III.4.5. Pratiques corruptives et/ou fraudes dans l'exploitation des carrières

Différents cas de fraudes et de pratiques de corruption sont notés dans l'exploitation des carrières. Ces pratiques impliquent l'ensemble des acteurs et leur récurrence laisse apparaître un fait socialement accepté par les acteurs en jeu. En effet, suivant les différentes catégories d'acteurs en présence, l'ampleur des actes de corruption et/ou de fraude est minimisée ou banalisée suivant le type de lien qui est mobilisé mais également suivant le lieu de transaction de la pratique. Ainsi, entre camionneur, manoeuvre, chargeur, intermédiaire les pratiques de corruption sont plus assimilées à des liants qui renforcent les relations de coopération ultérieure même si, la finalité reste l'obtention d'un service ou d'une facilitation. Par contre, les cas de fraudes ou de corruption sont remarquables à certain niveau notamment dans l'extraction des ressources, le respect des quotas, le convoyage sur les axes de circulation, sur la vente des matériaux, paiement des taxes hors des lieux habilités, absence de documents, ouverture illégale par des tiers, etc.

Fraude sur l'extraction

L'extraction de matériels meubles dans les carrières est sous le contrôle du ministère chargé des mines et des domaines après avis des collectivités locales. Concernant l'extraction de sable, les sites ouverts sont accessibles moyennant un paiement de 5000 francs Cfa pour

un volume de 48 m³ soit trois chargements de 16 m³. Dans d'autres zones, l'accès à la ressource reste assujéti au paiement de la taxe de stationnement de 4000 francs Cfa à la communauté rurale qui abrite la carrière et de 1 800 francs Cfa par rotation de camion qui correspond au prix du m³ pour un camion de 16 m³. Le constat est que des dépassements sont notés pour le nombre rotation qui est compris entre 3 et de 4. Le nombre de cas de ce genre de fraude tourne entre 3 et 5 rotations supplémentaires dans les zones d'étude. Au vu du nombre de rotations de camions estimé entre 300 à 450, 60 et 70 dans les différentes zones d'études par jour, les volumes de sables extraits frauduleusement demeurent importants. Cette fraude est exacerbée par la création de dépôts de transit de sables (voir photo) et la forte demande qui crée une spéculation sur la ressource. La fraude reste entretenue par l'absence de documents fiables attestant le nombre de rotations fait par un camion d'une part, et la complicité de l'agent des mines d'autre part. Aussi, certains chauffeurs non propriétaires, pour trouver des bénéfices substantiels se lancent dans cette extraction frauduleuse avec 1 à 2 chargements supplémentaires qu'ils stockent au niveau des dépôts de transit.



Extraction hors zone autorisée

Elle concerne plus le sable marin au niveau de certaines localités près des plages. En connivence souvent avec les charretiers, certaines populations pour leur construction prélèvent directement le sable marin. Dans ce même registre de l'extraction frauduleuse des sables plus particulièrement des sables dunaires, on peut noter l'ouverture de carrières ou dans des parcelles privées. Le besoin de remblaiement ou de terrassement de certaines zones et la spéculation sur cette ressource a développé ce type d'extraction. Le propriétaire contractualise avec les camionneurs souvent par le biais de l'agent des mines au détriment de la communauté rurale. Il faut noter aussi que dans l'exploitation hors des zones autorisées, toute la transaction se fait dans la stricte informalité.

Ailleurs, au niveau des carrières de calcaire, le flou entre propriété privée (relevant du domaine coutumier) et le domaine de l'Etat fait que l'exploitation illégale en dehors des périmètres autorisés connaît une certaine récurrence. En effet, sous la forte demande de certains matériels des propriétaires coutumiers consentent à exploiter et vendre le produit à certains exploitants implantés dans le milieu. Ces derniers y gagnent parce que mettant en réserve leur superficie mais aussi, trouvent un produit compétitif à 1 400 francs Cfa au lieu de 1 500 à 1 700 francs Cfa le prix normal.



Plusieurs cas de fraude de ce genre sont rapportés les services techniques en place ; mais ils demeurent sans suite du fait des diverses interventions en haut lieu et d'un clientélisme politique très déterminant dans cette zone.

Fraudes sur le cubage

La vente de sables, béton et autres matériaux meubles utilisés dans la construction suit le mouvement inflationniste dicté par les autres facteurs de production (carburant, coût de production, etc). Cependant, une grande fraude est remarquée au niveau du cubage des camions qui ont des contenances de 8 à 16 m³. Dans la réalité, c'est 6 ou 14 m³ à la place des volumes désignés (8 et 16m³). Cette arnaque sur le cubage vendu constitue un bénéfice pour les chauffeurs et les intermédiaires.

Offre de cadeaux aux agents assermentés

Pour circuler librement avec souvent des camions qui ne respectent pas les normes de sécurité routière, les camionneurs et les agents assermentés entretiennent un deal ou chacun semble tirer son bénéfice même si, du côté des transporteurs on déplore cette situation. Ainsi, chaque camion de sable laisse entre 1 000 et 5 000 francs Cfa par jour ; certains camionneurs de sable affirment donner la somme de 10 000 francs Cfa par jour pour convoier leur produit. Cette pratique qui relève plus de l'extorsion et du chantage est désignée sous la terminologie de *Waccala*¹¹¹. De même, des cadeaux en nature, notamment en chargement de sable sont souvent offerts à certains agents de la circulation dans l'objectif de trouver un facilitateur au cas où la situation d'irrégularité parvenait à la brigade de gendarmerie ou au poste de police.

169

Traitement complaisant

Dans l'extraction de la latérite qui est utilisée en grande partie pour la construction de routes et de piste de production, il existe un certain traitement complaisant qui se manifeste par :

- l'extraction du quota alloué sans paiement au préalable ;
- le retard de paiement des taxes sans sanction ou pénalité ;
- la neutralité de l'agent de contrôle dans le site d'exploitation.

Absence de documents fiables

Malgré la présence des agents préposés au contrôle, l'absence de documents fiables attestant le nombre de rotation et les quantités prélevées est notoire. Les camionneurs entrant dans les sites ouverts à l'exploitation ne bénéficient souvent que d'un bout de papier qui atteste qu'ils ont payé leur droit d'entrée.

¹¹¹ Terme wolof qui signifie descendre avec quelque chose.

III.4.6. Externalités des pratiques corruptives et conséquences écologiques

L'exploitation des carrières pose souvent des problèmes environnementaux et écologiques. Pour limiter les impacts négatifs, beaucoup de pays ont inscrit dans leur code des études préalables d'impact mais aussi, de la restauration du site. Le Sénégal en ce qui concerne la gestion et l'exploitation des carrières et mines va dans ce sens, notamment avec le code minier et le code de l'environnement. Toutefois, dans la réalité des faits surtout, après fermeture des carrières, on se rend compte des effets dégradants sur l'environnement mais aussi les perturbations au niveau écologique et social.

Dans le cadre de l'exploitation des carrières de sables, calcaires, latérite, etc., se posent différents problèmes à savoir :

- La consommation d'espace : les carrières ouvertes dans les deux régions couvrent d'importants espaces dans lesquels cohabitent plusieurs composantes humaines, animales et végétales. Le problème majeur à ce niveau demeure la compétition entre les humains pour les besoins d'extension de leur espace vital (terre à usage d'habitation, terre agricole, etc.) et les besoins des exploitants de matières premières meubles. Cette compétition engendre souvent des conflits multiples entre les exploitants et les populations locales. Compte tenu du profil linéaire des ressources, leur exploitation nécessite aussi une progression de la manière.

- La dégradation de la couverture végétale : dans certaines zones, notamment à Dakar, l'exploitation des sables s'est accompagnée d'un fort processus de destruction des couverts végétaux. La végétation naturelle constituée d'arbustes est littéralement écrasée sous le poids des camions et autres engins lourds. Le cas le plus significatif reste l'exploitation des sables marins qui continue d'hypothéquer la bande de filao dont le rôle est de stabiliser le système des dunes côtières d'une part, et d'autre part, protéger les cuvettes maraîchères qui assurent l'approvisionnement des marchés en produits frais.

- La modification du paysage : les carrières sont exploitées à ciel ouvert sur de vastes espaces de façon horizontale et verticale. Du coup, c'est des cratères qui sont creusés et très souvent sans alternative immédiate en cas de fermeture. Ceci est observé dans les carrières de calcaires mais aussi au niveau de l'exploitation de la latérite.

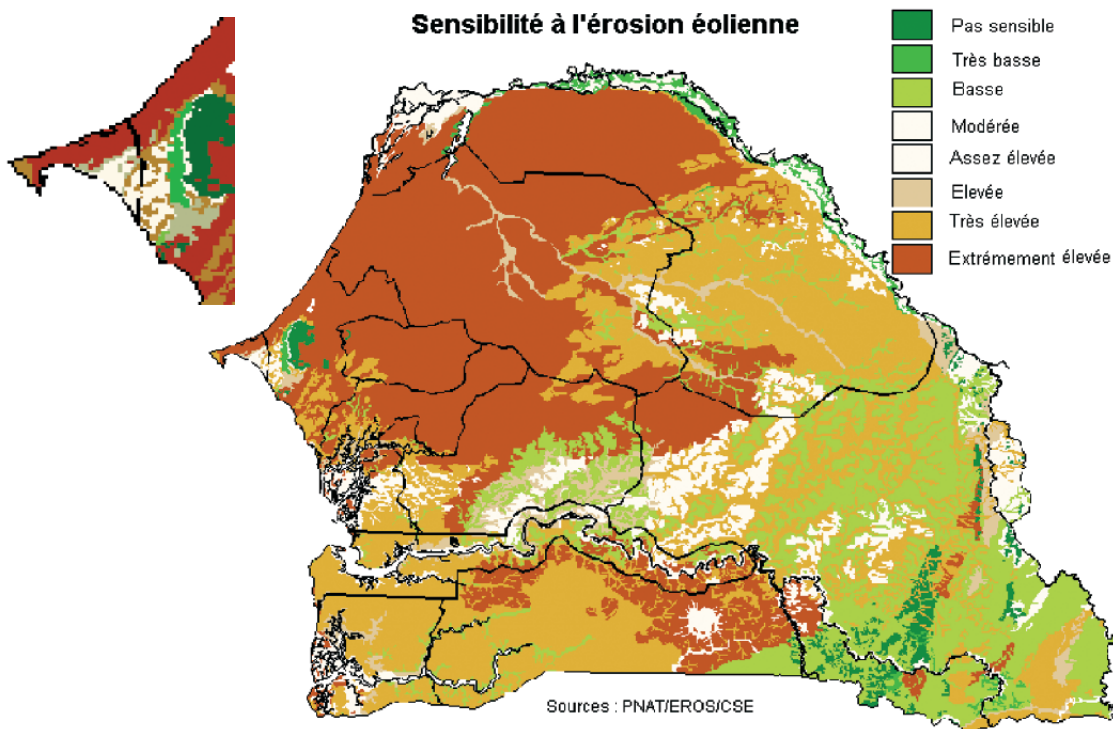


Le recul du trait de côte et l'augmentation de l'érosion de ruissellement

L'extraction des sables dans les zones sensibles à l'érosion côtière constitue une menace sérieuse sur l'environnement de la presqu'île du Cap-Vert et au niveau de la Petite Côte.



L'aperçu sur la carte de la sensibilité à l'érosion positionne ces deux régions dans une situation de sévérité extrême (voir carte) ; dès lors, tout prélèvement de sédiments à ce niveau doit être strictement contrôlé sinon interdit.



171

Le scénario le plus pessimiste consécutif au prélèvement des sables sur les cordons dunaires littoraux, notamment dans la région dakaroise serait de faire de la presqu'île une île parfaite à partir de l'ouverture des brèches qui pourrait relier les différents lacs en présence dans le milieu. Ce scénario, ne serait que la reconstitution mais de façon anthropique de ce que la nature avait modelé, il y'a de cela 5 500 ans, notamment durant la période maximale de la transgression *nouatchottienne* durant laquelle la partie Nord de la presqu'île du cap-vert formait un vaste golf marin.

Conclusion

L'exploitation des carrières pose certains problèmes qu'il convient d'atténuer particulièrement sur le plan environnemental et écologique. En effet, même avec les obligations du Code minier et du Code de l'environnement, il demeure que dans la réalité, la prise en compte d'une gestion environnementale des carrières est très négligée. Ceci ressort du fait d'un manque de contrôle consécutif au déficit de personnel d'une part, et de la faiblesse des études d'impact qui ne traitent que de façon superficielle la question environnementale d'autre part.

Par ailleurs, le système de l'exploitation des carrières se particularise par la prédominance de l'informel. C'est un secteur faiblement structuré d'où le problème de gouvernance et de pertes importantes de recettes fiscales pour l'Etat et les collectivités locales au profit de tiers. Aussi, vu les quantités prélevées et commercialisées des ressources minérales utiles classées en régime de carrière par rapport à leur prix de cession par l'Etat (200 francs Cfa le m³ de matériel dure et 100 francs Cfa le m³ de matériel meuble), on peut facilement penser qu'il s'agit d'un bradage systématique de ces ressources non renouvelables.



IV. SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX RESULTATS

Notre propos consiste à examiner, dans un premier temps, la réalité de la gouvernance et celle de la corruption chacune de manière autonome dans différents secteurs des ressources naturelles et environnementales sans faire valoir d'avance un rapport de causalité de l'une sur l'autre. Dans un second temps, nous essayons d'analyser les articulations entre gouvernance et corruption dans ce domaine. Enfin, étant donné la perspective de fonder des actions futures d'amélioration de la gouvernabilité, nous évaluerons brièvement l'état de la transparence dans ce domaine des ressources naturelles et environnementales.

IV.1. Quel est le niveau de la gouvernabilité en gestion des ressources naturelles et de l'environnement ?

Notre postulat est que du niveau de gouvernabilité dépend la corruption et inversement, la corruption endémique entraîne de l'ingouvernabilité. Commençons par définir la notion de gouvernabilité que nous convoquons dans cette synthèse de nos résultats de recherche. Par gouvernabilité, il faut entendre les conditions suffisantes pour exercer la régulation des ressources de manière « normale », c'est-à-dire réaliser « l'art de gouverner », selon l'expression de Marc Mormont (2001 : 222). Cet état normal est assimilé à une « situation de routine » (2001 : 223). Selon Mormont, les trois dimensions de la gouvernabilité sont :

- l'émergence d'acteurs porteurs d'enjeux,
- l'identification de situations/problèmes appelant des solutions à préconiser,
- « une conscience de l'interdépendance suffisante pour qu'une demande de régulation soit exprimée » (2001 : 224).

Nous pouvons en retenir trois indications de l'analyse de la gouvernabilité. En premier lieu, la maîtrise des logiques d'acteurs est essentielle. Ensuite, il faut relever l'intérêt et la faisabilité de la régulation sur les ressources. Enfin, notons l'acceptation par les acteurs et l'applicabilité des règles ainsi que le dispositif institutionnel pour garantir l'efficacité de la régulation. Arrêtons nous sur le cadre théorique de référence. Mormont situe la gouvernabilité des ressources environnementales dans une multiplicité d'acteurs portées par l'émergence de controverses inhérentes aux transformations techniques. A notre sens, gouvernabilité dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et environnementales rime donc avec l'acceptabilité quasi générale d'une normalité éprouvée à l'aune des exigences de développement durable. C'est cette « situation de routine » qui devient le seuil de la gouvernabilité forte. Lorsque la controverse est dominante et portée par une pluralité d'acteurs ayant tendance à s'accroître, la gouvernabilité devient moyenne. Tandis que les incertitudes et les problèmes mal définis prégnants, ainsi des acteurs non coordonnés et non identifiés renvoient à un chaos qui est l'expression d'une gouvernabilité faible.

La méthode de l'analyse du champ des forces pour mesurer le niveau de gouvernabilité

Partant de ce cadre théorique, la détermination du niveau de gouvernabilité est réalisée, dans notre étude, par la méthode classique d'analyse du champ des forces qui offre un cadre d'intelligibilité visuelle. Elle est effectuée lors des mises en commun finales par l'équipe pluridisciplinaire, forte d'un long travail de collecte et d'analyse partielle et itérative des données sur divers secteurs des ressources naturelles et environnementales : ressources forestières, cynégétiques, halieutiques, foncières et minières. Sur la base d'un croisement des données collectées et une comparaison des résultats partiels, l'équipe procède par brainstorming renouvelé pour s'accorder sur les facteurs relatifs à la gouvernance.

Il s'agit de facteurs éligibles selon l'appréciation de leur caractère déterminant dans le domaine étudié, la gouvernance des ressources naturelles. Les facteurs sont sélectionnés, soumis à la discussion et validés en commun. Ils sont listés exhaustivement. Leur nombre est dicté par l'analyse des données et l'acceptation de leurs inférences avec le thème étudié. L'équipe retient des critères de sélection des facteurs. La méthode étant itérative, les types de facteurs sont recensés simultanément ou l'un après l'autre. Dans les différents cas, le traitement d'un type n'empêche pas d'évoquer un autre type, quitte à le reconsidérer plus spécifiquement au moment opportun. L'équipe procède ensuite à la pondération, facteur après facteur, non sans avoir défini préalablement les critères de notation allant de 1 à 5. Ces critères sont variables selon le type de facteur. Par exemple, s'agissant des facteurs défavorables à la bonne gouvernance, ils sont fondés sur les risques encourus, les impacts des dysfonctionnements et des méconnaissances, l'inadaptation du dispositif organisationnel. Considérant les facteurs favorables, les critères qui s'appliquent restent l'effectivité de dispositif ayant des effets sur la qualité de la gouvernance.



Schéma n° 8 : La gouvernabilité par l'analyse du champ des forces

LA GOUVERNABILITÉ PAR L'ANALYSE DU CHAMP DES FORCES

G O U V E R N A B I L I T É

Éléments favorisants

- 5 Conventions internationales
- 4 Existence de conventions locales
- 4 Existence d'une diversité de codes de gestion des ressources (eau, environnement, chasse, minier...)
- 4 Gestion intégrée de l'environnement
- 3 Coordination du financement de l'environnement

Légende

- Influence forte
- Influence moyenne
- Influence faible

Score

- Éléments favorisants : **20**
- Éléments défavorisants : **63**
- Indice : **63 / 20**

Critères favorisants

- Effectivité du dispositif
- Influence / Gouvernance

Critères défavorisants

- Risques encourus
- Impact de dysfonctionnement

Éléments défavorisants

- 5 Libre accès à la ressource
- 5 Inapplication des textes
- 5 Insuffisance des moyens de contrôle
- 4 Empilement des instruments juridiques (règles)
- 4 Faible capacité des élus locaux
- 4 Faible participation des populations
- 4 Banalisation des pratiques coutumières
- 4 Centralisation des pouvoirs
- 4 Superposition des droits
- 4 Dépendance aux bailleurs de fonds
- 3 Irrationalité des textes aux yeux des populations (non approprié)
- 3 Clientélisme politique
- 3 Manque de maîtrise des stocks
- 2 Impératifs à court terme
- 2 Immixtion de groupes privés d'exploitants dans l'exploitation des ressources
- 2 Déficit d'information sur les ressources
- 2 Non respect des dispositions du code de l'environnement (étude d'impact, déficit d'audit environnemental)
- 1 Insuffisance d'ancrage institutionnel des conventions locales
- 1 Faible coordination institutionnelle (CEPS / CSE)
- 1 Déficit d'interaction entre les composantes du ministère

IV.2. Au Sénégal, la gouvernabilité des ressources naturelles et de l'environnement reste faible

Quatre catégories de facteurs de gouvernabilité étriquée sont identifiées. Au premier rang figure la désarticulation des textes qui se traduit par l'inefficacité de la réglementation, la faiblesse des moyens de contrôle et une centralité des lieux de décision. Ces dysfonctionnements sont un terrain favorable à l'expression du jeu des acteurs. Les stratégies des acteurs constituent ce faisant la seconde catégorie de facteurs. Le libre accès à la ressource, premier facteur annihilant la gouvernabilité des ressources naturelles, révèle l'exposition élevée aux risques de déprédation des ressources.

Nous sommes loin de l'application du « principe de responsabilité¹¹⁶» lorsque l'on sait que les gouvernements locaux s'impliquent faiblement dans la gestion des ressources naturelles et ne développent pas suffisamment de capacités appropriées à cette fin. Aussi, les impératifs à court terme sont caractéristiques de la culture de pauvreté tout autant qu'ils reflètent le peu d'empressement pour une gestion durable. Il faut y ajouter une troisième catégorie de facteurs de gouvernabilité étriquée, notamment la non mobilisation des connaissances scientifiques et techniques susceptibles de permettre une maîtrise de l'état des stocks et une mise à jour des informations sur les ressources.

Enfin, une dernière catégorie de facteurs de gouvernabilité étriquée a trait à la dépendance du financement de la gestion des ressources naturelles et environnementales des partenaires extérieurs ainsi que les limites de l'environnement politique plus porté au clientélisme qu'à la définition de règles démocratiques et transparentes. Si l'on compare les facteurs défavorables à la gouvernabilité aux facteurs opposés rendant compte des avancées dans ce domaine des ressources naturelles, on observe que le rapport est triplement déficitaire à une bonne gouvernance. Il est aisé de constater que cette gouvernabilité faible articule au moins les facteurs de causalité suivants :

- une multiplicité de normes et la faible visibilité sur l'état des stocks, laissant un large espace d'expression de l'incertitude, des chevauchements et de l'inefficacité de la réglementation ;
- une multiplicité d'acteurs non identifiés mais dépositaires d'enjeux, capables de manipuler les espaces de pouvoir faiblement régulés.

Quel enseignement en tirer ? Il nous apparaît que, tout compte fait, dans les situations de faible gouvernabilité, ce n'est pas la multiplicité des politiques sectorielles, fussent-elles participatives, ni les prescriptions des conventions internationales qui inversent les tendances. Bien plus, il faut agir sur les articulations des politiques sectorielles ainsi que sur la maîtrise du jeu des acteurs à la fois au moment de la formulation des politiques mais aussi lors de leur conduite. Aussi, le cadre organisationnel d'administration des politiques doit refléter la vision globale, holistique et de durabilité indispensable en gestion de ressources naturelles et environnementales. Le frémissement de la gestion intégrée de l'environnement et la coordination du financement dans ce secteur ont de la peine à contenir les risques, les méconnaissances et les impacts des dysfonctionnements réglementaires. La faible gouvernabilité constitue l'antichambre de la corruption.

¹¹⁶ Selon l'analyse proposée par Nicolas de Sadeleer (2001 : 246) le principe de responsabilité vise à « conditionner l'homme à envisager le long terme » puisque dans les rapports homme/nature, il est nécessaire de « rééquilibrer cet accroissement considérable de pouvoirs en exigeant de lui (l'homme) plus de responsabilité ». Le principe de responsabilité à l'égard des intérêts des générations futures a été mis au point par Hans Jonas dans son livre célèbre « Le principe de responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique », 1990, Paris, Ed. du Cerf. Sadeleer démontre comment ce principe est le fondement d'un autre principe, celui de précaution qu'il définit ainsi : « la précaution se trouve ainsi en bout de chaîne de la gamme de mesures publiques destinées à contrer les dommages écologiques. Non seulement le dommage n'a pas été causé, mais encore l'éventualité de son occurrence n'est pas démontrée de manière irréfutable » (2001 : 245).



IV.3. Corruption et gestion des ressources naturelles et environnementales

Dans le domaine des ressources naturelles et environnementales, les incidences économiques et écologiques des transactions se chiffrent en milliards de francs. Leurs ondes de choc s'étalent dans la longue durée. Pourtant, dans des situations nationales de gouvernabilité faible, nombre d'opérateurs économiques internalisent les pratiques corruptives comme des raccourcis obligés, tel un rituel consenti par défaut. On pourrait donc faire le postulat que c'est l'appel du corrompu qui devient irréversible à plusieurs opérateurs économiques qui finissent par mutualiser les coûts supplémentaires induits par les pratiques corruptives en faisant fixer la barre des pots de vin selon le type de barrière à franchir. Les moyens de la corruption sont dès lors maîtrisés, ils sont planifiés comme capital transactionnel dans les coûts supportés par les opérateurs économiques. Tout fonctionne comme si l'économie informelle fabrique une nouvelle légitimité aux pratiques illicites en banalisant la corruption anticipative, celle qui prévoit les coûts des transactions parallèles, amenant l'agent qui s'y adonne à exécuter une tâche routinière effectuée dans une panoplie de procédures habituelles.

Dans un tel contexte, l'identification des ressorts de la corruption nous a conduits à privilégier l'appel des corrompus comme lieu névralgique. Dans cette perspective, le bouclier pour résorber la corruption serait les corrompus non pas tant que les opérateurs économiques et les milieux d'affaires seraient comme par miracle devenus vertueux. Bien au contraire, ils peuvent être à l'initiative des transactions corruptives. Tant que c'est possible d'utiliser ces raccourcis que sont les pratiques corruptives, la plupart d'entre eux n'hésitent pas à s'y faire et à en tirer le plus de faveurs.

177

Les pratiques et formes de corruption

Les pratiques corruptives sont déclinées en corruption active, corruption passive et corruption anticipative (voir en annexe le tableau des pratiques corruptives identifiées dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement). Les formes de corruption sont très diversifiées traduisant la complexité du phénomène. A quelques rares exemptions près l'ensemble des formes identifiées s'applique dans le cadre de la corruption active entendue au sens de Transparency International¹¹⁷. Les stratégies des acteurs s'adaptent aux spécificités des situations, à la réceptivité de l'interlocuteur et en enjeux économiques des transactions. Elle fait intervenir la ruse et le conditionnement du vis-à-vis pour l'obliger à la déviance tout en miroitant les largesses et faveurs induites. L'astuce consiste selon Bako-Arifari « à amener l'autre à transiger » (2001 : 44).

Si les formes de corruption sont multiples, il est utile de les classer en trois grandes catégo-

¹¹⁷ Corruption active : pratique qui vise à proposer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, qu'elle accomplisse ou qu'elle s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa mission ou son mandat.

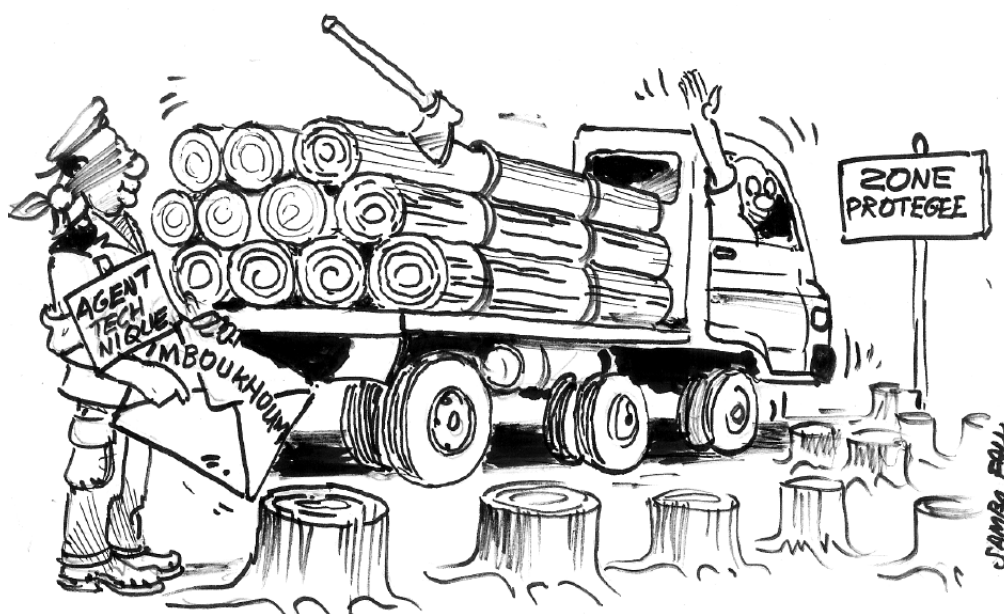
Corruption passive : pratique impliquant qu'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public sollicite ou agréé, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat.

Source : Transparency International (2002). *Combattre la corruption. Enjeux et perspectives*. Paris, ed. karthala, 356 p.

Corruption anticipative : c'est un processus de domestication de l'arsenal répressif axée sur les actions suivantes : donner de l'argent et/ou du poisson à des officiels pour se prémunir au cas où on commettrait des infractions, on aurait des contentieux avec les marins : il y a une fragilisation de cette catégorie ; « réseauter » le cadre officiel en créant des relations de familiarité avec les officiels.

ries identifiées parmi à la fois la corruption active, celle passive et enfin, celle anticipative. La première catégorie réfère à différentes **exemptions** par le moyen de commissions versées, d'arrangements effectués sciemment, de contournement de règles, de tribut obtenu, dissimulation faite, sous déclaration ou infiltration du dispositif de contrôle, tout ceci pour rendre possible l'extorsion de ressources dans des proportions exagérées et défiant toute logique de protection de la nature. Le cas des procédés d'infiltration des corps de contrôle ou de salarisation parallèle de personnel de contrôle par des responsables des navires nous est fourni dans le domaine des ressources halieutiques. En effet, il arrive que des « indicateurs », intermédiaires soient rémunérés pour avertir les navires de l'arrivée des moyens de contrôle en mer en utilisant un langage codé comme : jaan ja gi gen na (le serpent est en train de sortir) pour rendre compte de la sortie de la vedette de contrôle ou alors, geej bi dafa sambaraan (la mer est agitée) pour avertir que les moyens de contrôle sont en mer ou enfin, pic bi naaw na, (l'oiseau s'est envolé) pour indiquer que l'avion de patrouille maritime a décollé. Les propriétaires de navires et leurs agents fournissent des moyens de télécommunications aux « indicateurs », ceux-ci avertissent par langage codé les propriétaires lorsque les moyens de contrôle arrivent, puis les propriétaires avertissent leurs agents en mer en utilisant des BLU (bande latérale unique) : les commandants avertis par leurs propriétaires quittent rapidement la zone interdite sans laisser de traces d'infraction.

Cette pratique également se réalise avec une forte récurrence. Elle affecte la dégradation des ressources, entraîne un manque à gagner pour les recettes étatiques et installe l'impunité. Elle crée la déviance dans le fonctionnement de l'administration et pérennise la corruption.



La seconde catégorie renvoie à différentes formes de **faveurs** qu'on s'attire ou fait bénéficier par le procédé du piston, de l'abus du pouvoir discrétionnaire de responsables, de népotisme, de détournement de vocation d'un objet pour contourner les règles institutionnelles. L'exemple de vente d'acte administratif anonyme tenant comme titre d'attribution de parcelles d'habitation est illustratif des abus de pouvoir discrétionnaire par des responsables. Dans le contexte de la décentralisation conférant l'attribution des terres aux collectivités locales, les parcelles issues du quota réservé à la collectivité locale et redistribuées sont revendues à des tiers sur le marché.

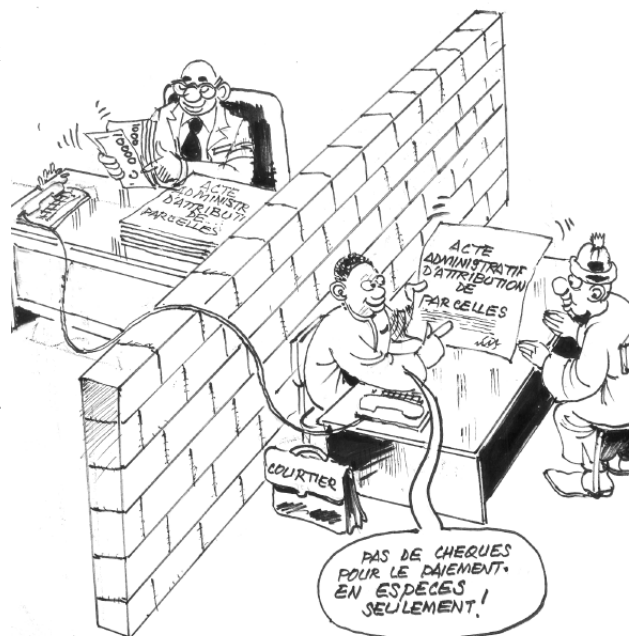


Cette pratique fait intervenir à la fois des hauts cadres, agents de services techniques, agents de l'administration, élus locaux, propriétaires traditionnels, courtiers. Ce sont des actes administratifs dûment signés par les autorités compétentes et qui ne portent aucun nom qui sont commercialisés. Ainsi, ces parcelles sont revendues sans trace, car le vendeur et l'acquéreur n'entrent pas en contact direct. Ce sont des intermédiaires qui vendent directement à des tiers ou utilisent des courtiers et des hommes de main pour se couvrir et diligenter les transactions. Non seulement il y a plusieurs intermédiaires dans les transactions si l'on sort du circuit fermé mais le certificat administratif anonyme permet de camoufler l'identité du vendeur et de le protéger. Par ailleurs, dans ce type de transaction le paiement se fait en espèces. Les chèques, virements bancaires et autres ne sont pas acceptés. Dans des proportions moindres, on retrouve cette pratique dans certaines coopératives. Cet enrichissement sans cause reste très fréquent dans les opérations de lotissements réalisées par les collectivités locales et par l'administration.

Enfin, la troisième catégorie est fédérée par la pratique de passe droit, notamment les rentes de situation, les gratifications reçues illicitement, **les rackets** lorsqu'on y est obligé. Arrêtons nous sur cet exemple dans l'exploitation du charbon de bois au Sénégal assimilé au blanchissement de charbon, tâche rude car la noirceur du charbon n'a plus d'opposé que la blancheur. Le procédé consiste pour les services techniques à laisser exploiter du charbon dans une zone interdite pour ensuite saisir le produit qui sera mise en vente aux enchères. C'est le fraudeur qui rachète le charbon à bas prix et ensuite donner la part du butin aux services techniques chargés du contrôle sur la ressource. Ainsi, cette pratique pour le moins ingénieuse suppose une présence prolongée des agents de contrôle sur la zone territoriale concernée ainsi que des liens serrés entre exploitants et agents techniques. Elle établit une passerelle entre l'illégal et le légal dans l'entreprise de déboisement et de dégradation des ressources végétales. Cette dissimulation de charbons frauduleux entraîne des pertes financières importantes pour l'Etat et les collectivités locales.

Ces différentes formes tirent leur mode d'activation par les stratégies des acteurs qui développent de la ruse pour échapper à la vigilance du public, incitent à l'abus de position, procèdent par la manipulation de zones grises ou des incertitudes, étudient les moyens de contourner les règles ou organisent des arrangements qui leur attirent des faveurs.

Alors que les acteurs surfent sur quasiment tous les registres pour **la corruption active**, dans le



cadre de **la corruption passive**, ils ont tendance à recourir aux liens de proximité remettant ainsi en cause ce que Tidjani Alou (2001 : 78) nomme par « la prévalence des normes impersonnelles » et permettant l'appropriation de faveurs induites. La corruption passive procède donc davantage de faveurs qu'on s'attire comme c'est le cas de sous déclaration, piston ou gratification. Par exemple, les propriétaires de navires et leurs commandants donnent, à chaque fois que l'occasion se présente, du carburant aux membres des corps de contrôle. A travers ce don d'essence, on forge progressivement une sociabilité qui, elle-même, installe les membres du corps de contrôle dans la dépendance. Une telle pratique crée la dépendance du corps de contrôle vis-à-vis des propriétaires de navires et installe ces dernières à « l'ombre du droit ». Elle oblige donc les membres du corps de contrôle à être plus « tolérants » et « coopératifs ». Ceci n'est pas sans entraîner un manque à gagner pour les recettes étatiques tout autant qu'elle affecte la dégradation des ressources halieutiques.

Par contre, **la corruption anticipative** fait intervenir des positions privilégiées pour se soustraire de règles et bénéficier également des faveurs. Elle consiste au bénéfice de l'exemption planifiée d'avance. L'exemple le plus frappant est rendu par la pratique suivante dans le domaine des ressources halieutiques : Il s'agit d'une entente vicieuse et corporatiste destinée à acheter « la tolérance » des corps de contrôle. Des commandants de navires s'entendent et se cotisent pour aller corrompre des agents des corps de contrôle. L'objectif final est de pêcher dans la zone interdite des moins de 6 miles marins. C'est du « gagnant-gagnant » à la fois pour le corrupteur et le corrompu : du fait de la mutualisation, les sommes encaissées reçues par le corrompu sont plus importantes tandis que chacun des corrupteurs supporte des coûts moins élevés que dans une action individuelle. Cette pratique est également identifiée dans d'autres pays Ouest-africains et Bako-Arifari (2001 : 44) n'a pas hésité à l'appeler « la corruption tarifée ».

Il n'y a pas que les stratégies des acteurs, il faut tout aussi bien considérer les dysfonctionnements institutionnelles qui selon différents auteurs Blundo et Olivier de Sardan (2001 : 8) servent de « terreau aux pratiques corruptives sans pour autant se confondre avec ces dernières ». C'est en cela que la clé de voûte de la lutte contre la corruption réside davantage dans les espaces effectifs réceptifs à de telles pratiques. Tout d'abord, pour la menace que les pratiques corruptives font peser sur leurs métiers car, elles sont la source de la déprofessionnalisation rampante : les procédures qui font la rigueur des métiers volent en lambeaux, les méthodes et outils sont perpétuellement court-circuités, l'estime de soi des agents s'estompe, l'éthique devient une référence secondaire ou marginalisée, le prestige social attaché aux professions diminue faisant que l'attrait de celles-ci s'affaiblit d'une génération à l'autre. Ensuite, des dysfonctionnements qu'elles installent en permanence dans leur cadre d'exercice de leur profession peuvent provoquer à termes une ingouvernabilité dans leur domaine. Pour étayer cette assertion, considérons les éléments révélés par notre cadre d'intelligibilité visualisé par la méthode d'analyse du champ des forces.





Schéma n° 10 : Table de distribution des facteurs de la gouvernance

LA CORRUPTION PAR L'ANALYSE DU CHAMPS DES FORCES

CORRUPTION

Éléments favorisants

- 5 Précarité des agents (surveillance des ressources)
- 5 Valeurs économiques des ressources
- 4 Non dissuasivité des sanctions
- 4 Insuffisance des moyens de contrôle
- 4 Mutualisation coûts transaction
- 4 Recours aux médiations sociales
- 4 Clientélisme politique
- 3 Juxtaposition institutionnelle
- 3 Absence d'éthique
- 3 Tolérance de la petite corruption
- 3 Impunité
- 2 Ignorance des textes
- 2 Pouvoir de déplacement des lieux de négociation
- 2 Faible mobilité des agents de contrôle

Éléments défavorisants

- 4 Incrimination de la corruption
- 3 Admission d'organisation de lutte contre la corruption
- 2 Existence cercles vertueux
- 2 Collegialité des organes ad hoc de contrôle
- 1 Existence d'organisations de la société civile

Légende

- Influence forte
- Influence moyenne
- Influence faible

Score

- Éléments favorisants : **48**
- Éléments défavorisants : **12**
- Indice : **48** / **12**

Critères favorisants

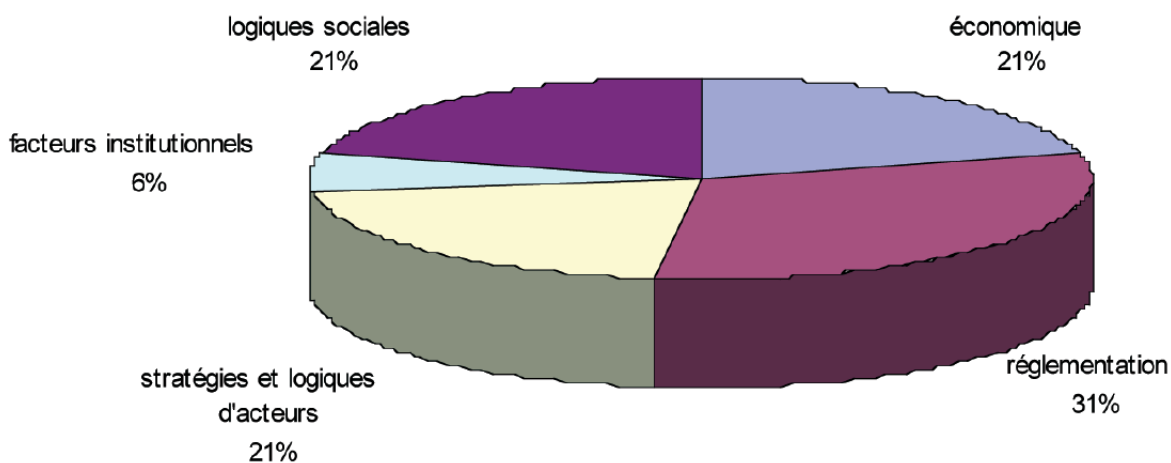
- Incidences économiques
- Réurrence des déviations

Critères défavorisants

- Impacts dissuasifs sur les acteurs
- Fiabilité du dispositif

Schéma n° 11 : Table de distribution des facteurs de la corruption

La corruption par l'analyse des champs de force



182

Au premier plan des facteurs favorisant la corruption, figurent les déficiences de la réglementation entendue au sens large de l'usage des instruments juridiques et du dispositif de contrôle et de surveillance. C'est à la fois le poids des facteurs considérés (leurs influences sur les pratiques corruptives) mais aussi leur diversité qui leur donnent cette importance. Certaines sanctions n'ont pas de caractère dissuasif au moment où les moyens de contrôle ou de surveillance des ressources font défaut. Les pratiques illicites foisonnent. Prenons quelques exemples. Alors qu'ils constituent 75% de la flotte, les bateaux battant pavillon Sénégal se soustraient de l'obligation d'embarquer un observateur à bord chargé de leur contrôle en mer. Avoir la possibilité de négocier est une condition nécessaire pour prendre le risque de s'accommoder avec l'illicite. C'est ainsi que pêcher dans les zones interdites peut s'avérer avantageux pour les commandants de bateaux qui ne s'offusquent pas d'avoir à faire face à des arrangements en cas d'arraisonnement de leur navire. Le rapport risque et bénéfice de l'infraction reste favorable au fraudeur qui opère ce choix délibéré.



Dans le domaine des ressources halieutiques, on observe le recours quasi systématique à la négociation suite à des pratiques frauduleuses comme pour considérer que la déviance accomplie trouve une parade naturelle dans les arrangements avec les agents de contrôle. Pareillement, dans les zones forestières, l'extorsion du bois d'œuvre est courante. Ce que Blundo et Médard (2002 : 15) appellent « corruption -échange social¹¹⁸ » participe à enlever aux sanctions leur effectivité. En effet, l'identification au sein du corps de contrôle de proximité de liens personnalisés électifs dispense le fraudeur de sanction. Comme le reconnaissent les usagers fraudeurs : « vous serez sermonnés, sans plus ». Le gain économique vaut plus que perdre la face, le temps que dure l'arrangement avec l'agent-contrôleur.

Les agents de contrôle restent peu mobiles facilitant la routinisation de la déviance. Certains acteurs ignorent les textes réglementaires tandis que d'autres échappent par leur impunité. Le domaine de la gestion foncière en est un exemple édifiant. Certains élus locaux procèdent par « accaparement privatif » sur les terres qu'ils attribuent à leurs protégés, de tierces personnes moyennant une rétribution standard aussitôt redistribuée au sein d'un réseau serré, une « clique » (pour reprendre le terme de Vincent Lemieux : 2000) dont l'impunité est à l'aune des liens forts qui le soude. Au plan de la gestion foncière, les collectivités locales apparaissent comme des niches de pouvoir discrétionnaire. Il nous apparaît que dans des situations où les organes de gestion de la ressource foncière sont complexes et faiblement coordonnés, les pratiques corruptives sont banalisées par un semblant de légalité à des actes hors normes comme c'est le cas des déclassements abusifs des segments du littoral, d'aires protégées ou de privatisation des portions de la plage à usage public au profit de particuliers bénéficiant de protecteurs au sein de l'appareil d'Etat.

183

La deuxième catégorie d'adjuvants à la corruption réunit des facteurs économiques qui sont de tous les plus déterminants pour induire la corruption. En effet, la valeur économique fort élevée des ressources naturelles est, dans la perception de nombre d'acteurs observés, un des premiers facteurs incitatifs de la corruption. Elle est rendue encore plus effective par la précarité des agents de surveillance des ressources naturelles. Cette précarité n'est pas sans effet sur le relâchement des inspections et de la limitation de la durée des patrouilles navales et aériennes. Il arrive également que les instruments matériels de contrôle ne soient pas à la hauteur de la complexité des pratiques déviantes.

Comme nous avons tenté de le démontrer dans la détermination du niveau de gouvernabilité qualifié de faible, les logiques et stratégies des acteurs, insuffisamment connues des politiques publiques, constituent également pour la corruption une catégorie non moins importante. Dans cette troisième catégorie, on peut classer les transactions corruptives facilitées par le recours aux médiations sociales, le partage des coûts des déviances rémunérées par les corrupteurs mais aussi le pouvoir des acteurs à déplacer les lieux de négociation de leurs transactions qui accroissent la manipulation de la chaîne de contrôle en leur faveur. La situation où les responsables hiérarchiques supérieurs ne sont pas hostiles à la corruption constitue en soi une contrainte qu'exerce le corrupteur sur l'agent chargé du contrôle de proximité. Il module ainsi le coût de la transaction corruptrice en jouant sur sa capacité à déplacer le lieu de la négociation, choisissant de fait lequel des chaînons de contrôle devient le plus accessible et moins dispendieux. La subtilité des procédés suffit pour considérer les stratégies et logiques d'acteurs au cœur de la corruption.

¹¹⁸ Ces auteurs mentionnent « dans l'échange social, si l'échange conserve une dimension économique, il n'y est pas réductible, car la personne des acteurs modifie la nature même de l'échange. Cette distinction revêt une importance particulière dans le contexte africain où diverses pratiques de corruption-échange social sont monnaie courante, qu'il s'agisse du népotisme, du clientélisme, du copinage ou encore du tribalisme » 2002 : 15.

Enfin, évoquons une dernière catégorie de ressort de la corruption au travers des logiques sociétales génératrices de contre-valeurs émergentes. Il s'agit bien du clientélisme politique qui favorise l'impunité, les contournements des règles et la non transparence. A ce registre, s'ajoute la tolérance de la petite corruption tellement celle-ci traverse les domaines aussi divers pour s'y incruster et trouver "sa légitimité" par le néopatrimonialisme, cette tendance à dérober les ressources publiques à des fins privées. Le manque d'éthique absout la référence aux règles de bonne conduite. Lorsqu'il n'est plus un fait isolé de marginaux, mais bien plutôt comme la marque identificatoire de nombre de comportements, les logiques sociétales deviennent le terreau de déviations et pratiques corruptives. Elles fondent les stratégies des acteurs en stimulant leur finesse et en socialisant la déviance.

Le score du champ des forces qui montre que les facteurs favorables à la corruption quadruplent les facteurs opposés nous conduit à relativiser l'impact de l'incrimination de la corruption. L'existence de cercles vertueux parmi les gestionnaires de ressources naturelles n'est pas suffisante pour tendre à décourager les pratiques corruptives dans ce domaine. De même, l'influence de la société civile demeure encore limitée même si un patient travail d'animation conduit les communautés de pêcheurs à adhérer à la mise en place d'aires marines protégées, d'autres à s'approprier la protection de la mangrove comme dans le cas du Delta du Saloum, marqué par une positive complicité entre des intervenants oeuvrant au renforcement du pouvoir d'agir des populations et des associations acquises à la préservation des ressources naturelles.

184

IV.4. Comment gouvernance et corruption s'articulent dans la gestion des ressources naturelles et environnementales ?

Une des méthodes d'identification de l'articulation entre gouvernance et corruption dans le domaine d'étude consiste à repérer leurs imbrications, les ponts ou frontières qui les lient ainsi que les niveaux d'intersectorialité. Le cadre H nous a servi d'outil pour provoquer la réflexion, organiser le brainstorming et systématiser les observations empiriques. Le cadre H procède de la même manière que l'analyse du champ des forces évoquée plus haut à la différence, qu'en dehors de la question principale (l'articulation), il débouche sur une autre question sous la forme de perspective ou recommandations (comment se présentent le potentiel de transparence ?).

Pour traiter des facteurs favorables à la bonne gouvernance, le critère central porte sur l'appropriation de la gestion des ressources naturelles et environnementales par les concernés. En revanche, les critères d'articulation à effets négatifs sont plus divers car ils combinent l'ampleur et la fréquence au moment de l'observation empirique des pratiques corruptives liées à des facteurs de gouvernance. Ils gagnent aussi en importance en fonction des incidences économiques et aussi de l'impact du facteur considéré sur la dégradation des ressources naturelles ou incidences écologiques. Ce sont donc le degré de sévérité pourvue que le facteur considéré allie les deux termes de l'articulation.

Le Cadre H : Articulation Gouvernance et corruption

1	5
<p>POINTS POSITIFS</p> <p>(3) La gestion communautaire (implication des populations qui définissent des normes de gestion partagée des ressources, conventions locales et conseils ruraux) des ressources défavorise les pratiques corruptives :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iles du Delta du Saloum • Ecogardes au Djoudj • Ecogardes à Popounguine • Ecogardes à Keur Cupaam. <p>(1) L'incrimination de la corruption par les codes (forestier, pêche) en plus du code pénal décourage les acteurs de corruption.</p> <p>(1) Le principe de collégialité à travers l'implication concomitante de plusieurs services dans l'accès et le contrôle des ressources est de nature à limiter les transactions corruptives.</p> <p>(1) Frémissement d'exercice du pouvoir citoyen sur la GRN.</p>	<p>LES ARTICULATIONS GOUVERNANCE/ CORRUPTION ET LEURS INCIDENCES SUR LA GRN</p> <p>PLUS GRANDE TRANSPARENCE GRN</p> <p>- La mise en place de mécanismes d'alerte et de mobilisation des acteurs par la mesure des externalités négatives et des niveaux de dégradation des ressources.</p> <p>- Le transfert de compétences :</p> <ul style="list-style-type: none"> - renforcer les pouvoirs prescriptifs et allocatifs des structures décentralisées dans un cadre de contrôle citoyen, - développer des programmes systématiques de renforcement des capacités des gouvernements locaux, des OCB, et divers autres acteurs dans le domaine de GRN en vue d'un exercice effectif d'un pouvoir ascendant. <p>- Le contrôle citoyen plus effectif et par le grand nombre.</p> <p>- Les adaptations de la réglementation, du dispositif de contrôle et du cadre institutionnel</p> <p>- La co-régulation du développement durable par la diversité des acteurs en favorisant les horizontalités entre Etat, gouvernements locaux, société civile environnementale, secteur privé dans la formulation des politiques de RN qui doivent résolument intégrer les exigences du long terme.</p>

POINTS NEGATIFS
<p>(5) L'insuffisance et la fragmentation des dispositifs de contrôle favorisent la démultiplication des lieux de transaction, des acteurs et formes de corruption :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la prévisibilité du système de contrôle facilite sa domestication par les fraudeurs (contournement, anticipation) - la précarité du personnel chargé du contrôle des ressources le rend vulnérable. <p>(4) L'insuffisance de la surveillance des zones transfrontalières : évacuation des produits non contrôlés : pêche, rôniers (Guinée), palétuviers (Gambie).</p> <p>(4) Le transfert inachevé des compétences aux collectivités locales démultiplie les centres de décisions dans la gestion de ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> • compétences concurrentes : services techniques / collectivités locales, représentant Etats • enchevêtrement des différents modes de gouvernance : verticaux et horizontaux. <p>(3) L'usage abusif du pouvoir discrétionnaire favorise le non recouvrement de taxes, l'application de sanctions, les transactions illégales, les accords secrets.</p> <p>(3) L'insuffisance des instruments juridiques dans le cadre de la gestion des ressources partagées favorise le prélevement illicite des ressources transfrontalières : perches de palétuviers.</p> <p>(3) Le manque de transparence sur les recettes générées par l'exploitation et l'accès aux RN.</p> <p>(2) L'absence de cadre juridique de gestion des ressources intercommunales concourt au prélevements illicites de ces ressources : bambou, rônier.</p> <p>(2) La possibilité des acteurs de la surveillance à sous estimer les pénalités sur les quantités prises frauduleusement.</p> <p>(2) Le mode de désignation et la rotation dans la nomination des commissions locales de gestion des RN.</p>

Schéma n° 12 : Le Cadre H : Articulation Gouvernance et corruption



Le cadre H montre bien que les adjuvants sont de trois ordres. Au premier plan, figurent les faiblesses relatives à l'inadaptation, l'inefficacité et la non fiabilité du dispositif de contrôle qui entraînent sa grande manipulation par des tiers. Si ce facteur reste déterminant c'est bien parce qu'il se traduit d'une part, par une faible maîtrise du jeu des acteurs entre autres dans le contournement des règles et, d'autre part, par ses incidences économiques fort élevées.

Ensuite, intervient le cadre institutionnel nécessitant encore des améliorations, en particulier l'inexistence d'instruments juridiques à la fois pour la gestion transfrontalière et la gestion intercommunale. La décentralisation en cours demande à être approfondie en mettant les collectivités locales en mesure de réaliser pleinement leurs compétences en RN.

Enfin, il faut relever la gestion du pouvoir de décision et d'exécution, notamment le déficit d'exemplarité (usage abusif du pouvoir discrétionnaire), la non démocratisation des commissions locales, la faible traçabilité des recettes, voire la non transparence de leur gestion.

Alors que les adjuvants restent inhérents à la gouvernance, les points positifs ont trait à la qualité de l'approche et l'adaptation de la GRN aux facteurs humains. En effet, les éléments qui concourent à décourager la non transparence se résument par l'appropriation et la participation des populations à la GRN et les impacts de la réglementation en matière de corruption. Quoique la gestion communautaire n'est pas généralisée, elle apparaît comme un facteur dissuasif ayant un potentiel considérable de durabilité. Les codes gardent un effet dissuasif tandis que la veillance sur les ressources est dépendamment de niveau d'implication des populations concernées et de l'effectivité de la gestion conjointe pouvant se traduire par une diminution du braconnage par exemple en matière de ressources cynégétiques.

Le déséquilibre du poids des adjuvants comparés aux progrès demeure illustratif de l'incidence forte de la corruption dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et environnementales. L'accroissement de la transparence nécessite de développer l'alerte sur les risques, l'accentuation de la décentralisation, la préférence pour la gestion communautaire, le renforcement des capacités des acteurs impliquées dans la gestion des ressources naturelles. Il convient également d'adapter la réglementation et de gouverner plus ouvertement dans une perspective volontairement durable.

IV.5. La transparence dans la gestion des ressources naturelles et environnementales

Plusieurs facteurs de succès sont notables et facilitent la transparence dans la gestion des ressources naturelles et environnementales. En effet, dans la foulée de la Conférence de Rio, le Sénégal a ratifié les conventions internationales dans le domaine. Le pays ne s'en est pas contenté, il a élaboré selon des approches participatives une diversité de codes (eau, minier, forestier,) qui traduisent une vitalité des politiques sectorielles dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles. Les innovations s'étendent aux conventions locales, consacrant la gestion communautaire comme une option qui accompagne la politique de décentralisation et surtout les programmes de développement soutenus par différents intervenants extérieurs. Le dispositif institutionnel n'est pas en reste quant on sait



qu'il existe depuis de nombreuses années un ministère de l'environnement ainsi qu'un dispositif faisant office de centre de ressources, le Centre de suivi écologique (CSE) qui favorise la visibilité des ressources et propose des instruments d'aide à la décision au profit d'une diversité d'acteurs. Enfin, il convient de relever l'appui budgétaire, la nouvelle forme d'aide publique mise en œuvre par la coopération hollandaise en faveur de l'Etat sénégalais dans le domaine de l'environnement.

Mais, le succès de ce type d'appui dépendra de l'effectivité du devoir de rendre compte des responsables et des institutions chargées de l'environnement et des ressources naturelles à l'endroit des citoyens. Cet appui budgétaire pourrait être encore plus profitable si l'Etat s'approprie sa mission nouvelle d'administration de développement, réalisant sa fonction de gestion des interfaces entre acteurs et une meilleure rationalité des intersectorialités dynamiques. Pour ce faire, la vision est aussi appelée à changer en faveur d'une gouvernance ouverte où l'Etat participe à co-réguler le développement durable avec les autres acteurs.

En attendant que cette vision structure la politique dans ce domaine, les facteurs d'échec dans le domaine de la transparence dans la gestion des ressources naturelles se conjuguent au pluriel. Les instruments de gestion des ressources naturelles et environnementales se superposent plus qu'ils ne s'intègrent. Cet empilement des codes enfreint l'intersectorialité dans une certaine mesure. La réglementation n'est pas appliquée, tandis que plusieurs acteurs retiennent davantage l'opacité des règles et procédures. Le manque de maîtrise sur l'état des ressources et des facteurs de leur dégradation va de paire avec l'absence d'une vision prospective du secteur dans le processus d'élaboration des politiques.

187

Néanmoins, les facteurs concourant au potentiel de la transparence en gestion de ressources naturelles et environnementales sont encore plus diversifiés (voir dans les annexes les quatre tableaux des plus et moins de la transparence par secteur). La gravité explicite que révèle la mesure de la prédation insidieuse des ressources ainsi que celle des incidences écologiques et économiques importantes (en termes d'externalités négatives induites par la corruption) pourrait ressouder la diversité des acteurs autour de l'Etat : les gouvernements locaux plus proactives, la société civile environnementale plus outillée et visible, un secteur privé préoccupé par l'éthique en affaires, pour ensemble, enfin « préserver ce qui peut l'être » selon la formule de Nicolas Sadeleer (2001 : 259).

Une vision globale des politiques dictée par le caractère écosystémique des ressources naturelles et environnementales favorisera le renforcement du pouvoir communautaire et citoyen qui, à leur tour, portent une meilleure efficacité dans la gestion des ressources naturelles et environnementales. En effet, nos observations nous montrent qu'au Sénégal, et sans doute ailleurs, l'interconnaissance forte devient ciment d'un commun vouloir de gestion adaptée des ressources naturelles et d'effectivité du mode communautaire de régulation des conduites des acteurs. En effet, plus le pouvoir ascendant est effectif, plus grande devient la transparence de la gestion des ressources naturelles du fait d'une base large de contrôle par les acteurs concernés. Cette théorie mettant en relief l'espace local comme lieu d'autogestion devient encore plus décisive dans le contexte de la mondialisation débridée. Dès lors, dans la perspective d'une vision écosystémique prônant une gestion des ressources partagées, les espaces sous régionaux devraient acquérir une souveraineté capable de bâtir une identité translocale circonscrite pour créer « un horizon de

sens » (Mormont, 2001 :224) dans lequel les normes nationales intégreraient les interfaces et le fonctionnement en réseaux. Sans l'avoir recherché, la mondialisation donne plus de relief aux espaces sous-régionaux en général, et donc aux espaces de niveau intermédiaire qui deviennent des espaces de résistance et d'innovations, notamment lorsque les espaces continentaux sont faiblement investis pour produire un « horizon de sens ».

Le système de contrôle en matière de gestion de ressources naturelles et environnementales doit être mieux affiné afin de parer aux contournements des règles et aux possibilités d'abus par les acteurs de leur position de surveillance ou de décision. Or, la prédominance des logiques d'acteurs est faite pour inhiber les logiques institutionnelles et celles sociétales. Arrêtons nous sur ces termes portant la marque des jeux d'acteurs. Plus que par le passé, le quart de siècle de plan d'ajustement structurel a mis en exergue, en Afrique subsaharienne en général, et au Sénégal en particulier, le rôle central des politiques publiques dans l'accentuation des inégalités. Mais, il a surtout révélé un déficit vital de connaissance du jeu des acteurs dans la formulation de celles-ci. C'est ce que montre l'analyse de Pierre Defourny dans le domaine du développement durable lorsqu'il invite à « l'amélioration de l'intelligence des situations » (2001 : 176).



Schéma n° 13 :
Succès, Echecs, Potentialités, Opportunités (SEPO)
à la transparence dans la GRN

SUCCEES

- Codes
- Conventions locales
- Conventions internationales
- Dispositif institutionnel : ministère en charge de l'environnement et un centre de ressources, le Centre de suivi écologique, qui favorise la visibilité des ressources et l'aide à la décision de divers acteurs.

ECHECS

- Non application de la réglementation
- Superposition des instruments de gestion des RN : empilement des codes enfraignant l'intersectorialité dans une certaine mesure
- Opacité des règles et procédures entraînant la non effectivité du devoir de rendre compte par les responsables de la GRN
- Absence d'une vision prospective du secteur dans le processus d'élaboration des politiques
- Le manque de maîtrise des ressources et de la connaissance des facteurs de leur dégradation progressive.

POTENTIALITES

- Gestion transfrontalière et intercommunale des ressources naturelles
- Participation populaire
- Vision globale dictée par le caractère écosystémique
- Adaptation du dispositif de contrôle dans la GRN pour le rendre plus efficient et efficace.
- Meilleure maîtrise du jeu des acteurs, de l'identification des intersectorialités et des modes d'appropriation par les populations dans la formulation et la conduite des politiques en RN.

OPPORTUNITES

- Appui budgétaire : le succès de ce type d'appui dépendra également de l'effectivité du devoir de rendre compte des responsables et des institutions de la GRN aux citoyens ; un Etat tourné vers sa mission nouvelle d'administration de développement au sein de laquelle figure la gestion des interfaces entre acteurs et l'intersectorialité. Cette approche s'inscrit dans une gouvernance ouverte où l'Etat est appelé à co-réguler avec les autres acteurs le développement durable.
- Favoriser la dotation de ressources financières pour des recherches interdisciplinaires au sein des universités et instituts de recherche afin d'accumuler et de systématiser les connaissances utiles pour la prise de décision relative aux articulations gouvernance, transparence et gestion des ressources naturelles.

Quels sont les niveaux d'observation pour l'analyse des jeux des acteurs proposés par Defourny ? Il part du postulat qu'« il n'existe pas un développement durable valable pour tous et à toutes les échelles. Le développement n'a de sens que par rapport à des acteurs nécessairement situés dans le temps et dans l'espace » (2001 :169). Il faut donc en premier situer le cadre spatio-temporel pour en identifier la perspective, et ensuite, il y a lieu de repérer les niveaux d'organisation, les processus de décision et les échelles d'actions. Mais si l'identification du niveau d'observation de références conduit à ce premier champ d'observation, il est nécessaire de comprendre « les processus se développant à d'autres échelles de temps et d'espace qui supportent, contribuent ou contraignent le jeu d'acteurs » (2001 :170). Autrement dit, comprendre les logiques des acteurs et la perspective de leurs perceptions nécessite de s'inscrire dans l'histoire des interactions entre les acteurs, les espaces et les temporalités en jeu dans le développement durable.

Les logiques d'acteurs sont à replacer dans le cadre plus général, celui que Frédéric Debuyst (2001) désigne par logiques sociales. Selon cet auteur, les logiques sociales se décomposent en logiques sociétales, logiques institutionnelles et logiques d'acteurs. Les logiques sociétales sont le reflet des dynamiques structurantes vécues, traversant les groupes sociaux constitués et admises par eux qu'elles soient initiées ou internalisées de fait. Elles se déclinent en (i) principes organisationnels adoptés par les groupes sociaux, (ii) valeurs ou contre valeurs prégnantes, (iii) instruments ou dispositifs d'action dont des moyens admis ou préférés. C'est ce que Debuyst (2001 :122) entend par la manière dont la société fait correspondre « une représentation culturelle des finalités et les moyens admis et utilisés pour y parvenir ».

Partant de ce cadre d'analyse comment se pose les logiques sociétales dans notre champ d'étude ? Nos observations nous amènent à relever que lorsque les logiques sociétales internalisent la corruption, elles deviennent pernicieuses. Or les logiques d'accaparement des ressources restent chaque jour plus prégnantes dans la gestion foncière par exemple. Le terme wolof « Jiiroo », de la langue africaine la plus parlée au Sénégal (accaparement forcené) ou quand plusieurs acteurs s'acharment et se disputent une ressource donnée, traduit la violence de l'acte d'extorsion des ressources foncières tout autant qu'il reflète la permissivité d'une société qui ne se soucie plus des conditions d'accès aux ressources par ses membres. Ce type d'appropriation privative des ressources publiques est de plus en plus socialisé comme le montre la récurrence des propos de légitimation de la déviance au travers de la sémiologie populaire : « *Ku seduwul binga jekkoo, boo jekkade torox* » (celui qui ne se sert pas lorsque sa position le permet aura des regrets durant des situations défavorables). Mais si l'on se fie aux travaux de nombreux historiens, on peut en conclure qu'il s'agit bien de contre valeurs car l'histoire précoloniale africaine porte le sceau de sociétés dans lesquelles « le pouvoir est amplement distribué (Ki-Zerbo, 2004 :71). Ce célèbre historien africain précise « qu'il y a à la base du système africain une puissante organisation autogestionnaire par les peuples eux-mêmes (2004 :69).

Les traits identitaires africains continuent à se refaire mais ils n'ont pas rompu toutes les amarres avec l'histoire précoloniale de ce continent. Les déviances ritualisées dans les administrations en Afrique demeurent des dysfonctionnements. La banalisation de la corruption ou sa généralisation ne suffisent pas pour faire de la corruption un trait identitaire de l'administration en Afrique. Les réseaux qui servent de rempart à la corruption ne sont pas



pour autant socio-centriques. Les réseaux de corruption sont davantage égocentriques. C'est le plus souvent un personnage central ou une clique qui active les liens dans leur complexité pour rendre possible la corruption, tirant du coup le plus de profit et s'arrangeant à permettre aux autres personnes liées au réseau de bénéficier de gains partiels de leur position de passeurs. La société tolère la corruption mais n'en génère pas moins d'autres valeurs référentielles positives, fondatrices d'une forte éthique. Cette perspective est aussi celle préconisée par Peter Eiger de Transparency International lorsqu'il écrit : aussi enracinée que la corruption paraisse, elle peut être vaincue » (2005 :1).

Quant à elles, les logiques institutionnelles, ce sont « les finalités et les intérêts fonctionnels des institutions et organisations de la société » (Debuyst, 2001 :122). Les logiques institutionnelles visent généralement (i) la mise en ordre des ressources, notamment par la réglementation, les instruments, fonctionnalités et dispositions organisationnelles (procédures, répartition des fonctions et tâches, etc.), (ii) la permanence et le cumul des résultats pour l'intérêt commun, (iii) la mise en commun des moyens pour des actions structurantes.

Nous avons noté plus haut, que les logiques institutionnelles demeurent le talon d'Achille dans le domaine de la lutte contre la corruption. Or, nous avons essayé de montrer que la gouvernabilité en gestion des ressources naturelles et environnementales est faible. D'autres travaux (Traoré : 2006, Boutinot et Diouf : 2006, Djigo : 2006, Faye : 2006) ont aussi mentionné les contraintes institutionnelles dans ce domaine en dépit du constat que le cadre est bien articulé à travers d'une multiplicité d'acteurs et d'organes de gestion formels et ad hoc. Ces auteurs ont établi, dans le cadre de la décentralisation, que la délégation n'anticipe pas sur les empiétements et conflits d'intérêt et ne prévoit pas non plus de mécanisme juridique d'arbitrage. L'absence de dispositif intercommunal oblige au confinement de certaines communes et les conflits naissent dès la mise en place de projets de gestion des ressources communes. Le mode de délégation de compétence reste de type administré avec la concentration de certaines ressources au niveau central. Les logiques institutionnelles agissent comme forces superstructurelles déterminantes dans le balisage de la transparence.

Enfin, les logiques d'acteurs, moins explicites, sont la trame de l'action individuelle ou collective ramenée aux continuités des conduites et rationalités des comportements humains ou de groupes. Elles se ramifient en (i) représentations culturelles des finalités de l'action, (ii) jeux d'intérêts selon le contexte, (iii) stratégies visant l'influence sur les processus interactionnels. Ces logiques d'acteurs constituent ce que Frédéric Debuyst (2001 :122) a appelé « les raisons d'être du comportement des acteurs collectifs et individuels ».

Prenons le cas de la « corruption-échange social » évoqué plus haut. Dans l'activation des liens, différents registres sociaux sont investigués, détournés de leur vocation première dans certains cas, utilisés pour suggérer des pratiques d'échanges mais en déplaçant le sens des échanges pour la circonstance. Ce qui est une réciprocité institutionnalisée devient, le temps de la transaction, une pratique corruptive. Le changement de registre social devient radical par l'inversion de sens voulue pour suggérer l'acte corruptif en évitant de ce fait la possibilité pour le vis-à-vis qu'il se serve de la dénonciation. Les propos du corrompu sont sujets à interprétation : la demande est ouverte, mais le subtilité y est pour servir de parade en cas de refus d'obtempérer. Le « njegu gura » prix de la cola procède de la réciprocité sociale. L'acte est volontaire pour récompenser la qualité du service ou com-

penser le temps supplémentaire consenti. C'est un cadeau, un don. Lorsque le corrompu l'évoque lors d'une demande de services, il oblige sciemment son interlocuteur à passer à l'acte de corruption, en suggérant l'échange rétribué. Le sens est donc inversé, le registre social qui est convoqué est manipulé à dessein. En dehors d'un contexte similaire, la réciprocité reste un trait identitaire des sociétés où le pouvoir est distribué dans des groupes divers qui régissent la vie sociale.

En conclusion, il nous apparaît que la faible gouvernabilité des ressources naturelles et environnementales demeure le reflet de l'insuffisante prise en compte par les politiques publiques :

- du jeu des acteurs qui acquièrent et développent une marge de manipulation forte sur les règles et les institutions qui les génèrent ;
- du déficit d'exemplarité et de lisibilité sur la gestion des ressources naturelles et environnementales ;
- de l'insuffisante considération du caractère écosystémique des ressources naturelles ;
- de l'inadaptation du dispositif de contrôle des ressources naturelles et de l'environnement.



V. GENRE ET RESSOURCES NATURELLES ET DE L'ENVIRONNEMENT

La faible gouvernabilité des ressources naturelles et de l'environnement, nous l'avons dit plus haut est intrinsèquement liée à l'insuffisance de prise en compte du jeu des acteurs en terme de dynamiques, stratégies d'accès et de contrôle des ressources mais également en terme de marge de manipulation des règles et institutions de gestion de ces ressources. Cette hypothèse se vérifie largement dans l'analyse de l'articulation en genre et politiques dans le secteur des ressources naturelles.

Le rôle prépondérant des femmes dans la gestion des ressources naturelles ne garantit pas l'équité dans l'accès à ces ressources.

Dans ce secteur précisément, la participation du groupe vulnérable que constituent les femmes continue de se poser, même s'il est admis que les inégalités de genre constituent une des principales entraves à l'exercice des droits humains pour le développement durable. Particulièrement pertinente dans les pays du Sud où certaines sociétés sont marquées par de fortes disparités de droits et de statuts entre femmes et hommes, l'approche "genre" contribue à la poursuite des objectifs de gouvernance ouverte qui sont au cœur de l'approche actuelle des politiques de développement.

Pourtant, l'accès et l'équité dans la gestion des ressources entre les différentes catégories sociales continuent d'être un enjeu souvent occulté. S'il est vrai qu'aussi bien en zones rurales qu'en zones urbaines, les femmes sont impliquées dans l'exploitation des ressources (prélèvement des ressources forestières) et dans l'action citoyenne environnementale (reboisement, assainissement, pépinières...), il n'en demeure pas moins que ces dernières restent souvent à la marge de l'exploitation des ressources convoitées telles que le bois de chauffe, le bois d'œuvre, le charbon, les ressources halieutiques, etc. Les femmes semblent être à la lisière des grands enjeux et accusent un retard évident dans la compétition pour l'accès et le contrôle de ces ressources.

C'est ce qui fonde la nécessité d'analyser les rôles spécifiques des hommes et des femmes en vue d'optimiser la participation des acteurs locaux. C'est aussi la raison pour laquelle, appliquée spécifiquement aux différents domaines de la gestion des ressources naturelles, l'approche genre constitue incontestablement un outil d'inclusion sociale, économique et stratégique au sein de la communauté. Les rapports de genre révèlent une inadéquation notoire entre la proclamation des principes de l'égalité et la situation réelle des femmes en terme d'accès aux ressources. Les politiques de gestion des ressources naturelles et de l'environnement n'ont pas pu appréhender dans le sens de l'équité, la place et le rôle des femmes dans l'allocation et le contrôle des ressources. Par l'approche et l'analyse « Genre et développement », l'accès aux ressources signifie la possibilité de pouvoir les utiliser et s'en servir durablement. Les décisions liées à l'allocation des ressources, l'importance, la répartition et les bénéfices de la production revêtent une importance cruciale.

En dépit des engagements internationaux qui découlent notamment des textes de Rio de 1992 et qui militent en faveur de la réduction des inégalités hommes/femmes dans le

domaine de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, l'accès des femmes aux ressources et leur contrôle (terre, équipement, crédit, intrants, formation, éducation, pouvoir) restent problématiques. D'une manière générale, les femmes prises individuellement ne sont pas détentrices de ressources de quelque nature que ce soit, sinon très faiblement avec une éventuelle remise en cause à tout moment.

L'application de la grille d'analyse de l'UNICEF développée par Sara Longwe¹¹⁹ va permettre ici d'analyser le niveau d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès et le contrôle des ressources. Dans ce cadre d'intelligibilité, les besoins pratiques renvoient aux conditions de vie quotidienne des femmes, notamment la gestion domestique (cuisine, eau, éducation, entretien du ménage) ont été les préoccupations majeures de bon nombre de politiques de gestion des ressources naturelles, ce qui a eu pour conséquence de renforcer les relations traditionnelles hommes/femmes. A l'inverse des intérêts stratégiques qui recouvrent les besoins économiques, politiques et spirituels des femmes dans le long terme et qui visent à accroître l'accès et le contrôle des ressources, ont été complètement occultés. Dans le domaine foncier, la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 complétée par le décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996 accorde aux collectivités locales des compétences dans lesquelles la problématique genre n'apparaît nullement.

Or, seule la prise en compte des intérêts stratégiques permettra de créer les conditions de transformation des relations hommes/femmes et à terme de parvenir à l'équité entre les genres dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Cela d'autant plus que, les femmes ont développé des pratiques efficaces et durables dans l'utilisation des différents types de ressources. Dans le domaine de l'eau et de la terre, les femmes ont toujours eu en charge une grande part dans la gestion des travaux domestiques et les travaux agricoles, il est donc naturel qu'elles aient capitalisé une solide expérience dans la gestion des ressources en eau. Néanmoins, l'accès à la terre est garanti de manière équitable à tous les citoyens par la Constitution et la loi sur le domaine national. Toutefois, l'accès effectif des femmes à la terre est rendu difficile par la priorité accordée aux cultures commerciales maîtrisées surtout par les hommes et les contraintes socioculturelles liées à leur statut de groupe dominé.

Ainsi, bien qu'il y ait eu des avancées significatives dans l'attribution des terres, les normes sociales qui favorisent la reconnaissance du statut de chef d'exploitation à l'homme plus qu'à la femme, la faible mobilité des femmes et leur niveau de revenu relativement bas provoquent une discrimination de fait dans l'affectation en terme de qualité mais aussi dans le contrôle et l'utilisation des terres. N'ayant pas une garantie d'accès permanent à la ressource, elles sont souvent peu enclines à investir dans le long terme (ex : construction de systèmes d'irrigation ou d'adduction d'eau, terrassement, cultures arbustives...) et par conséquent les services d'appui en terme de financement et de technologie leur sont complètement inaccessibles.

Des politiques normatrices en gestion des ressources naturelles qui n'intègrent pas les catégories du genre

Les politiques de gestion de ressources naturelles ne considèrent pas les disparités notoires entre hommes et femmes en ce qui concerne le droit de propriété, la division du travail qui reste largement favorable aux hommes et le niveau de capitalisation des richesses tra-

¹¹⁹ La grille d'analyse de l'UNICEF développée par SARA LONGWE, elle permet d'analyser le niveau d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès et le contrôle des ressources, ce en fonction de leur degré de participation dans les politiques et projets/programmes.



ditionnellement plus faible chez les femmes. Par exemple, les systèmes d'irrigation privilégient les cultures commerciales, en majorité contrôlées par les hommes, et de plus les critères d'éligibilité aux infrastructures de l'eau d'irrigation ne prennent pas en considération les activités productives et reproductives des femmes.

Quelques exemples d'intégration du genre sont tout de même perceptibles dans le cas de gestion communautaire des ressources. En effet, certaines conventions locales n'hésitent pas à introduire des dispositions spécifiques en faveur d'un accès plus facilité à la ressource. En ce qui concerne les ressources forestières et cynégétiques, le savoir-faire et l'expérience des femmes dans la gestion durable des ressources forestières n'est plus à démontrer. Hormis, leur rôle incontestable dans la préservation des ressources selon une approche communautaire, elles maîtrisent les vertus des différentes espèces végétales pour l'alimentation, la santé, l'énergie et l'artisanat. Ici également, le fait que les femmes ne soient pas propriétaires ne les empêche pas d'assumer les plus grandes responsabilités dans la gestion de la ressource destinée à l'auto-consommation ou la commercialisation même si elles ne jouissent pas de la reconnaissance qui sied à cette fonction sociale.

Les politiques forestières ont également négligé les besoins différenciés des femmes en produits forestiers souvent par manque d'études et de données spécifiques aux femmes. Pourtant, elles contribuent aussi à l'aménagement des bassins versants, dans la valorisation des arbres, le reboisement, la protection et la conservation des forêts et des écosystèmes. Ce déficit de prise en compte d'une des franges les plus dynamiques de la conservation des ressources forestières et cynégétiques reste une insuffisance chronique et récurrente dans le processus de production des politiques forestières et leur impact.

195

L'intérêt de la prise en compte de la dimension genre dans la perspective de l'équité dans l'accès aux ressources naturelles

Le jeu des acteurs et leur capacité à contourner la réglementation témoignent du décalage qui existe entre les règles et les pratiques. Par exemple, dans certaines zones du Sud, les femmes profitent de leur position souvent défavorable par rapport aux hommes pour se regrouper afin d'obtenir le permis de stocker le charbon et procéder illégalement à sa commercialisation. Pour cela, elles n'hésitent pas à jouer sur le registre sentimental en mobilisant des liens pouvant même revêtir dans certains cas un caractère intime.

Dans les ressources halieutiques, les femmes se singularisent dans la conservation et la transformation des produits de la pêche. Elles sont responsables du séchage, du salage et du fumage des poissons. Souvent, les femmes ont la responsabilité principale de la commercialisation des produits de la pêche. L'expérience a montré que les principales avancées pour la conservation et l'utilisation durable des ressources halieutiques sont basées sur une reconnaissance effective des savoir-faire des femmes. Paradoxalement, cela ne s'est pas accompagné d'un accès facilité à la formation, aux ressources matérielles et financières du secteur.

Partant de cette analyse, comment peut-on augmenter la capacité d'action collective (hommes et femmes) pour une utilisation plus équitable et durable des ressources ? Comment inventer des mécanismes multi-intervenants pour améliorer l'efficacité des processus et des institutions de gouvernance environnementale ?

Même si aucune disposition n'empêche l'accès des femmes aux ressources, l'analyse de la réglementation révèle que la protection des droits des femmes (garante d'une participation effective et égalitaire) n'est pas suffisamment explicite. Pour cela, il conviendra d'appuyer la production de l'information scientifique par l'amélioration de la collecte, l'analyse, la diffusion et l'utilisation des données sur le rôle des femmes dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Les innovations et expériences réussies par les femmes devront être documentées et vulgarisées auprès des différents acteurs impliqués dans les processus d'élaboration des politiques. Parallèlement, la familiarisation des femmes avec les technologies et informations appropriées sur le développement durable à travers une participation accrue à la formation dans ce domaine sera tout aussi nécessaire.



VI. ESTIMATION DES EXTERNALITES NEGATIVES

VI.1. Rappel de quelques repères théoriques

Dans le cadre du projet de recherche sur la gouvernance et la corruption dans la gestion des ressources naturelles et environnementales on pouvait difficilement analyser les conséquences économiques et financières des pratiques de corruption et de mal gouvernance en faisant l'impasse sur certaines spécificités de l'économie des ressources naturelles et environnementales et certains concepts clés nécessaires pour préciser le cadre analytique.

VI.1.1 Quelques spécificités de l'économie des ressources naturelles

L'économie des ressources naturelles est censée analyser les principes selon lesquels s'opère l'extraction des ressources qui vont donner après transformation, les biens économiques alors que l'économie de l'environnement s'intéresse aux modalités selon lesquelles peuvent être gérées et éventuellement tempérés les rejets pollutions ou nuisances engendrées par les activités économiques¹²⁰.

Rappelons que c'est au cours des années 1970 que les sciences économiques se sont particulièrement intéressées aux ressources naturelles et à l'environnement. Ce nouveau champ a permis de développer de nouvelles analyses théoriques, mais qui restent dans une perspective fondamentalement néoclassique. Ainsi les questions des ressources naturelles et environnementales sont souvent appréhendées sous formes d'allocations de biens entre agents avec la spécificité d'associer le productible et le non productible, le marchand et le non marchand.

197

Quelques caractéristiques permettent de mettre en relief les particularités des ressources naturelles.

Premièrement, les ressources naturelles sont des biens qui ne sont pas productibles par l'homme et qui font l'objet d'une double distinction: d'une part en ressources épuisables, dont le stock se trouve en terre (charbon, pétrole...) et en ressources renouvelables (ressources forestières et halieutiques), qui sont régénérées sur un horizon économiquement significatif donc indépendamment de toute intervention humaine et d'autre part en ressources marchandes et en ressources libres.

Deuxièmement, l'analyse économique interprète une ressource naturelle comme un facteur de production à part entière utilisé dans le processus de production et dans la consommation mais avant la plupart d'entre elles doivent être extraites ou récoltées.

Troisièmement, la dimension temporelle qui confère la caractéristique de ressource renouvelable ou non est importante. Une ressource renouvelable est une ressource naturelle qui peut fournir indéfiniment des inputs tandis qu'une ressource naturelle non renouvelable est censée dotée d'un stock fini ou une offre finie. Pourtant, toutes les ressources peuvent être considérées comme renouvelables, avec des périodes de reconstitutions spécifiques. Par ailleurs, des ressources renouvelables peuvent être épuisées comme des espèces de ressources halieutiques menacées d'extinction.

¹²⁰ S. FAUCHEUX et J.F. NOEL (1995), *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, Armand Colin, 370 pages, Paris, mai et aussi BONNEUX F. et DESAIGUES B. (1998), *Economie et Politiques de l'environnement*, Paris, Dalloz.

VI.1.2 Concepts clés de l'économie des ressources naturelles

Au-delà de ces caractéristiques, l'analyse économique des ressources naturelles utilise des concepts qui permettent de caractériser les marchés et les comportements des agents. Ce sont les externalités, les biens collectifs et les droits de propriété.

VII 1.2.1 Les externalités

On appelle externalité ou effet externe une situation où les activités d'un agent économique ont des conséquences sur le bien être d'autres agents, sans qu'il y ait échange ou transaction entre eux. Si les conséquences sont bénéfiques, les externalités sont positives (préservation de l'environnement, éducation), négatives dans le cas contraire (pollution, encombrement...). Une externalité est donc l'effet subi (par un agent économique qui est le récepteur) et non compensé dans le cadre d'un échange ou d'un marché, d'une action soit de production ou de consommation d'un agent économique (l'émetteur de l'externalité).

La présence d'externalités se traduit par l'apparition d'inefficience car il n'existe pas de récompense ou de gains pour ceux qui sont à l'origine d'externalités positives, ni de sanction pour ceux qui engendrent des externalités négatives.

La notion remonte à A Marshall (1898) qui avait identifié des effets externes positifs dont bénéficiaient des entreprises en raison du développement général des sciences et techniques et de leur localisation entre autres. Il s'agissait de l'effet sur l'entreprise de son environnement, au sens large. Mais c'est Arthur C. Pigou (1920) qui élargit le concept en donnant des exemples d'externalités négatives en montrant par ailleurs qu'un effet externe se présente comme une divergence entre produit marginal social et produit marginal privé. Afin de corriger les externalités négatives, il préconise l'intervention de l'Etat pour taxer ces dernières et subventionner les externalités positives.

La théorie des externalités permet ainsi de mettre en relief les distorsions résultant des divergences entre coûts privés et coûts sociaux. Les autorités peuvent intervenir par la réglementation, la taxation ou la subvention pour rapprocher les coûts privés des coûts sociaux afin de faire coïncider bénéfice marginal social et coût marginal social.

VII.1.2.2 Les droits de propriétés

Faucheux et Noël (1995) nous rappellent que la propriété commune ou le libre accès constituent des caractéristiques intrinsèques des ressources naturelles renouvelables. Les ressources forestières ou halieutiques sont souvent composées de plantes ou d'animaux non élevés par l'homme. Envisagées comme telles, on part du principe qu'elles ne sont pas susceptibles d'appropriation privée. C'est pour cette raison que pendant longtemps, les poissons n'ont pas été distingués de la mer.

Par ailleurs, le renouvellement des ressources naturelles est déterminé par des phénomènes biologiques (croissance des arbres, développement des populations de poissons) qui sont d'essence dynamique. On a non seulement la possibilité d'exploiter des ressources renouvelables indéfiniment sur la base d'un taux d'exploitation soutenable mais on a aussi la faculté d'investir dans ces ressources en les exploitant en dessous du seuil de soutenabilité. En ces deux sens, les ressources forestières et halieutiques sont similaires.



Toutefois, contrairement aux forêts, les ressources halieutiques sont difficiles à gérer à cause de la propriété commune ou du libre accès de la ressource qui de plus est très mobile. Selon les théories des droits de propriété, les dysfonctionnements de la société sont essentiellement dus à ce que les droits de propriété de ses membres sur les ressources disponibles ne sont pas clairement définis. Si une ressource n'appartient à personne en particulier, chacun va chercher à en tirer parti, sans se soucier des conséquences négatives de ses actes, ou sans se soucier de son renouvellement. Par exemple sur des terres qui n'appartiennent à personne dans le domaine national, chacun cherche à avoir le produit le plus élevé possible quitte à épuiser les ressources disponibles : ce qu'on appelle communément le comportement de passager clandestin.

Le concept de passager clandestin est à relier avec celui des biens collectifs et des droits de propriété. Il est utilisé pour caractériser le comportement d'une personne qui veut obtenir un avantage sans avoir à fournir de contrepartie. De tels comportements apparaissent lorsque notamment lorsqu'il y a des biens collectifs dont la consommation peut être faite simultanément par plusieurs individus, sans que le bénéfice qu'en tire chacun puisse être évalué. Si tout le monde adopte le comportement de passager clandestin, personne ne voudra financer le bien collectif, alors le bien n'est pas produit. C'est ce concept qui permet de justifier la mise en place de prélèvements (impôts et taxes) afin de financer les biens collectifs.

Pour éviter le comportement de passager clandestin, la plupart des théoriciens de ce courant proposent de rendre privées ces terres, de sorte que leurs propriétaires aient le souci d'en préserver les ressources¹²¹. Selon ces auteurs la propriété contribue à l'efficacité car le propriétaire d'un bien a intérêt à en tirer le maximum et à le gérer au mieux. Historiquement la propriété s'établit sur des choses à mesure qu'elles deviennent rares, à mesure que des utilisations concurrentes sont découvertes. La propriété règle les différends ou conflits qui surgissent au sujet de ces usages concurrents (comme on l'observe en général entre agriculteurs et éleveurs).

VII.1.2.3 Les biens collectifs

Les biens collectifs désignent des biens économiques dont plusieurs consommateurs jouissent en même temps. On les identifie aux biens publics car ils sont en général produits par les pouvoirs publics. Ils sont caractérisés par le fait que le principe de rivalité ne s'applique pas et ou encore par leur indivisibilité et une impossibilité de définir des droits d'usage exclusifs. Rappelons que l'objectif de cette partie économique était de fournir des éléments permettant de quantifier les pertes économiques sociales et financières, occasionnées aux dépens de l'Etat, des collectivités et de la population, du fait des pratiques de corruption. Or, tous les analystes s'accordent sur les difficultés de calcul des coûts économiques et financiers de la corruption tant les distorsions introduites sont nombreuses, pas faciles à identifier et à estimer compte tenu de l'opacité qui entoure les opérations.

Par ailleurs, la corruption interne, celle qui est subie au quotidien par les citoyens et les entreprises est rarement prise en compte. Les Etats se focalisent davantage sur la corruption qui est perçue à l'extérieur en utilisant le plus souvent, via la comparaison de statistiques internationales, des indices de perception construits à partir des données recueillies dans les milieux d'affaires. Comme sur tous les autres marchés, celui de la corruption se fonde sur un contrat passé entre différents intérêts. Entreprises et groupes de pression essaient de maximiser leurs gains en versant des pots-de-vin, tandis que des agents publics tentent de maximiser leurs revenus illégaux et les politiciens leur pouvoir et leur fortune

¹²¹ Pour plus d'informations, voir BOIVERT V., CARON A. et RODARY E (2004), « Privatiser pour conserver ? une lecture critique de la nouvelle économie des ressources », Problèmes économiques n°2 863 pp 9-14 et BOUTILLIER S., (2003), « La place de l'écologie dans la pensée économique », Problèmes économiques n°2 831 pp 25-32

Nous nous sommes efforcés dans le cadre de cette étude à identifier les pratiques illégales et de corruption qui génèrent les conséquences financières les plus importantes subies par les citoyens ou les entreprises via des externalités, qu'elles soient pécuniaires ou non pécuniaires. Pour la plupart des pratiques c'est l'usage discrétionnaire du pouvoir qui les rend possibles. Ces conséquences financières ont fait l'objet d'estimation par secteur. Ainsi, nous allons documenter essentiellement des estimations d'externalités à travers essentiellement deux secteurs : celui de la foresterie et de la pêche.

VII.2. Estimation des coûts externes

Il est évident que toutes les activités frauduleuses et/ou déviantes, qu'elles soient entachées ou non de corruption, de concussion, de corporatisme, de népotisme etc., entraînent un manque à gagner pour les recettes publiques tout comme elles engendrent des coûts sociaux. Dans les domaines de la foresterie et de la pêche, nous avons trié quelques cas de pratiques pour documenter et estimer le coût au niveau individuel et collectif.

VII. 2.1 Coûts externes des pratiques dans la foresterie

Dans ce secteur, notre choix s'est porté sur les permis de coupe de bois d'énergie, les dépassements de chargement et sur la coupe du bois d'œuvre.

VII.2.1.1 La gratuité des permis de coupe de bois d'énergie

Rappelons que le permis est un document administratif fourni par les services forestiers permettant aux détenteurs de permis de coupe de transporter librement leur produit d'un lieu à un autre. Autant, les détenteurs de permis de coupe en sont bénéficiaires, autant également les populations locales pour la satisfaction de leurs besoins en consommation peuvent aussi en disposer. C'est sur ce deuxième cas de figure que nous nous sommes focalisés étant entendu que la gratuité de ce document ne doit pas faire l'objet de transaction encore moins un facteur de concurrence déloyale ou d'exploitation illégale des ressources forestières en particulier le bois énergie.

Ainsi, dans une zone du sud-est, en moyenne 30 permis sont délivrés aux populations locales dans le but de couvrir leur besoin en énergie à partir du charbon de bois. Sur les 30 permis délivrés, 20 au moins relèvent de la fraude faite à partir de la démultiplication de la demande par une seule personne, du surplus acquis par les intermédiaires utilisant les réseaux sociaux et professionnels.

20 faux permis par jour

1 permis = 2 sacs

1 semaine = 5 jours (l'année = 260 jours)

2 jours de congé supplémentaire par mois (24 jours dans l'année)

$260 - 24 = 236$ jours qui correspondent approximativement au nombre de jour effectivement travaillé et où, 20 faux permis sont également délivrés à partir de stratégies évoquées ci-dessus. Le permis est délivré toute l'année sans interruption.

Ainsi, le nombre de permis délivrés annuellement peut être égal à 236×20 soit 4 720 qui



correspond à 9 440 sacs soit un chargement de 31 camions (un chargement normal étant égal à 300 sacs). Au prix de 2 500 le sac, le manque à gagner est évalué à 23 600 000 francs CFA. L'impact des permis gratuits devrait être d'aider les populations à disposer de bois énergie, et aussi, d'aider certains parents de l'intérieur d'en disposer mais simplement sous formes de cadeaux. Cependant il en est autrement. Ce qui doit pousser les collectivités locales et les services forestiers à revoir la gratuité des permis ou tout au moins de limiter le nombre délivré. Ce dernier point suppose un contrôle plus rigoureux et une implication des populations. Le permis de circuler est disponible pratiquement dans l'ensemble du pays aussi bien dans les zones ouvertes à l'exploitation que dans les zones fermées. Ce qui laisse la consistance du manque à gagner notamment sur tous les produits contingentés. Il en est de même dans la région dans les autres régions du Sud même si quand elles non ouvertes à l'exploitation. Sur la même base de calcul, et suivant les estimations effectuées dans un poste de contrôle de la zone Sud : 300 sacs par jour = 1 camion par jour, le manque à gagner annuelle (année = 236 jours) est de l'ordre de 177 000 000 francs CFA. Ainsi, rien qu'en se limitant sur les régions exploitées où, la délivrance de permis de faire circuler est récurrente, on peut évaluer le manque à gagner pour l'Etat et les collectivités locales à environ 300 000 000 de francs CFA qui peut être revu à la hausse dans la mesure où dans d'autres zones du centre et du nord du pays les mêmes pratiques sont observables.

VII.2.1.2 Le dépassement de chargement

Le dépassement de chargement est sanctionné par une amende pouvant atteindre 500 000 francs CFA comme il est prévu dans le code forestier. Toutefois, la possibilité de faire une transaction et de la négocier, ouvre une brèche à la corruption. En effet, la possibilité de négocier facilite en général les transporteurs qui sont les propriétaires des quantités en dépassement à contourner les règlements. Ainsi, un réseau mis en place permet facilement de convoier moyennant des dessous de table qui peuvent atteindre entre 300 000 et 400 000 francs Cfa selon le volume du dépassement. Ce qu'il faut noter c'est que dans le secteur du transport des produits forestiers la quasi-totalité des chargements sont hors norme plus particulièrement pour le charbon de bois. L'observation au niveau d'un poste stratégique à montrer qu'environ une trentaine de camions de charbon de bois entre dans la ville de Dakar par semaine dont la moitié dépasse le chargement normal. Si on prend comme hypothèse le prix le plus bas de la transaction à 100 000 et 300 000 le prix le plus fort, on peut estimer le manque à gagner entre 30 000 000 et 90 000 000 de francs Cfa¹²².

VII.2.1.3 Les coupes illégales de bois d'œuvre

Pour la satisfaction des besoins en bois d'œuvre et en bois de service, il faut reconnaître que les quotas alloués sont très faibles par rapport à la demande. En effet, si l'on considère, le quota dans une zone du sud-est qui est de 190 pieds¹²³ par an et le nombre d'atelier de menuiserie et de scierie, on peut se poser la question où et comment se procure-t-on la matière première utilisée ? La réponse à ces questions renvoie tout simplement au bois frauduleux sur lequel tout un système s'est érigé et qui fait perdre des recettes importantes à l'Etat et aux collectivités locales. A titre de comparaison, les 190 pieds d'essences

¹²² 15 camions en dépassement par semaine pendant la durée de la campagne qui est de 5mois (20 semaines)

¹²³ 190 pieds correspondent au quota d'arbre destiné à être exploité.

diverses alloués à la zone doivent rapporter en recettes la somme totale en francs CFA de 6 650 000. A noter que dans la région, une seule commune comptait en 2000, 400 ateliers de menuiserie et 20 scieries¹²⁴. Aujourd'hui, on estime que le nombre de ces ateliers légaux et illégaux peut être multiplié par 2 ou par 3 ce qui ramène le nombre d'ateliers de menuiserie entre 800 et 1200 et, de scieries entre 40 et 60.

En moyenne, un atelier utilise 2 troncs par semaine et, 15 par jour pour les scieries ; ce qui montre que pour les seuls ateliers le quota est très en deçà de leur capacité de travail et sera consommé non pas par 800 ou 1 200 ateliers mais seulement par 95 ateliers. Il en est de même pour les scieries même si on sait que la provenance de la ressource couvre l'essentiel des zones ouvertes à l'exploitation. Ainsi, il est manifeste que le bois utilisé en permanence revient pour la plupart de circuits frauduleux dont le manque à gagner pour l'Etat et les collectivités locales est énorme. Il est évident que l'ensemble des ateliers et scieries n'ont pas toutes les mêmes capacités de production ; aussi, cette production ne s'étale pas sur toute l'année compte tenu des aléas climatiques notamment durant l'hivernage qui dure au moins quatre mois dans les zones de production. A cela, s'ajoute le nombre de jours effectifs de travail pour les ateliers que nous ramenons à 5 par semaines¹²⁵.

Les coûts externes qui résultent des coupes illégales pour le bois d'œuvre ou d'artisanat peuvent être estimés à partir des paramètres suivants :

- Le nombre de jours de travail : 5 (soit la semaine = (5 jours) (nJt);
- Le nombre d'ateliers : 400 en 2000 et [800 et 1 200] par estimation (nA);
- Le nombre de semaines de travail exclu la période pluvieuse 36 (nS);
- Le nombre de troncs par semaine 2 (nT) ce nombre peut être ramené à 1.

Ainsi, sur la base de 400 ateliers (scieries exclues), un total de 14 400 troncs (nS*nA) est abattu annuellement dans la zone de Tambacounda. En valeur financière la perte se chiffre à 497 350 000 de francs CFA soit [(nS*nA)*35 000] - 190* 35 000 = 504 000 000 - 6 650 000. Au regard de la croissance des ateliers dans la zone, cette perte peut atteindre 900 000 000 avec une estimation de 800 ateliers et 1 500 000 000 pour 1 200 ateliers et par an.

De la même manière, si nous prenons les mêmes bases de calcul, on peut obtenir dans une autre zone du Sud avec un volume estimé à plus de 5 000 troncs par an, rien que pour les menuisiers de la ville¹²⁶, le manque à gagner se chiffre à 175 000 000 de francs CFA si on retranche le quota alloué (130 troncs)¹²⁷.

A côté de ces acteurs reconnus, existent d'autres catégories d'acteurs qui ont su tirer profit d'un contexte de crise. En effet, ces acteurs, entretiennent un réseau d'exploitation des ressources ligneuses de haute valeur notamment le vène, le linké, et le teck, contournent toute la réglementation en matière d'exploitation forestière. Leur capacité d'exploitation est estimée au double voir au triple de l'exploitation potentielle des artisans de la zone. Cette pratique illégale entraîne une perte estimée entre 340 000 000 à 520 000 000 millions de francs CFA par an.

Dans une autre zone du sud, on dénombre environ 310 ateliers de menuiserie, chiffre qui peut être multiplier par 3¹²⁸. Ainsi sur la base du même principe de calcul, on obtient une perte évaluée dans cette zone entre 370 000 000 et 1 200 000 000 de francs Cfa.

A côté de cette exploitation frauduleuse du bois tournée essentiellement sur le bois noble on note les mêmes pratiques pour le rônier pour la construction de charpentes, et le fromager pour la construction de pirogue mono tronc. Les quotas alloués pour les deux régions ouvertes à l'exploitation de ces espèces sont respectivement de 110 et 100 troncs

¹²⁴ Ces statistiques ont été obtenues à la chambre des métiers de la région.

¹²⁵ La capacité de travail et d'exploitation de la ressource est variable d'une entreprise à une autre. Certaines ont la possibilité de travailler deux fois plus que d'autres qui, parfois ont du mal à trouver et à travailler la ressource qu'au cours d'une période approximative de 1 mois. Aussi, le contexte climatique de la zone fait que durant l'hivernage il est quasi impossible de travailler. Ainsi, compte tenu de tous ces facteurs auxquels se greffent les facteurs sociaux, le nombre de jours de travail a été pondéré. De même de ce qui est du nombre de troncs d'arbres travaillés qui est ramené à 1 pour couvrir le maximum d'exploitant

¹²⁶ Les 5140 troncs sont potentiellement travaillés par l'Association des menuisiers de la dite commune

¹²⁷ Quota alloué en 2006

¹²⁸ Ces données sont recueillies auprès de l'association qui regroupe les menuisiers de Kolda.



en 2006¹²⁹. Concernant l'exploitation du Rônier, le produit est commercialisé en Gambie entre 2 500 et 3 000 francs CFA la tige. Selon des estimations, 2 à 3 camions d'une capacité de 1 200 à 1 300 tiges sortent mensuellement. Les recettes tirées de cette exploitation frauduleuse tournent entre 8 et 12 millions de francs CFA par mois ; ramené à 236 jours de travail soit 7 mois dans l'année, la somme de 84 000 000 de francs CFA est perdue.

Par ailleurs, au-delà du bois utilisé dans la menuiserie, existe celui utilisé également dans la fabrication de pirogues mono tronc utilisé en grande partie dans la vallée du fleuve pour la pêche et le transport local. Une filière financée à partir des ressources de l'émigration se met progressivement en place. L'évacuation des pirogues se fait avec des remorques qui prennent départ à partir des points de contrôles. A ce niveau, les personnes interrogées indexent les agents. La pirogue est achetée à plus d'un million e francs Cfa. On la camoufle dans le chargement de tronc et ainsi, elle circule jusqu'à destination d'autant plus que personne ne peut se hasarder à décharger un camion chargé de bois.

La filière pirogue mono tronc est contrôlée par un groupe ethnique particulier. Les trafiquants achètent les barques semi fini et les acheminent par voie maritime et procèdent à leur finition. Ensuite, ils contactent les services techniques pour obtenir une estampille à raison de 5 000 F/Pirogue. Ce cachet permet de garder la pirogue sur place en attendant un acquéreur.

Tableau n° 11 : Evaluation des pertes en volumes et valeur sur la coupe illégale de bois d'œuvre dans trois régions ouvertes à l'exploitation¹³⁰

Pratiques	Gains (en FCFA)/an
Coupes illégales de bois d'œuvre	1 440 000 000 - 2 220 000 000
Ventes frauduleuses de permis	300 000 000
Pots de vin versés pour dépassement de chargements bois et charbon	30 000 000 - 90 000 000
Pots de vin versés pour le pâturage illégal dans les parcs	2 500 000 - 10 000 000

203

A noter par ailleurs que les coupes illégales de bois peuvent engendrer des externalités non pécuniaires identifiables car elles accélèrent la déforestation et les ménages ruraux doivent faire face à une augmentation des coûts d'opportunité : consacrer plus de temps et d'efforts à la collecte de bois.

De même, les ressources minières notamment celles inscrites dans les régimes de carrières ont fait l'objet de calcul d'externalité économique. Parmi les pratiques citées, l'extraction frauduleuse (augmentation du nombre de rotation admise) sera prise comme exemple illustratif pour les sables. Ce choix s'explique par la récurrence de la fraude dans ce domaine et de la facilité d'obtention de données fiables à partir de dires d'acteurs qui peuvent permettre de calculer les pertes en terme de recettes fiscales. Ainsi sur la base de la taxe d'extraction du mètre cube de substances meubles (sable) on peut constater que le manque à gagner est important.

¹²⁹ MEPN/DEFCCS, arrêté fixant les modalités d'organisation de la campagne d'exploitation forestière 2006

¹³⁰ L'évaluation n'a pas tenu compte de certaines zones non ouvertes à l'exploitation mais où, on constate des coupes illégales ; on peut citer le delta du Saloum la vallée du fleuve et la zone sylvopastorale.

Tableau 12 : Taxe d'extraction appliquée au régime de carrières

Désignation taux	en CFA	Observations
- Matériaux durs	200	par m ³ de matériaux extraits
- Matériaux meubles	100	par m ³ de matériaux extraits

Sources : Code Minier

En effet, rien que dans deux sites dans les régions enquêtées, le nombre de rotations frauduleuses entre 4 et 5 correspond pour un parc de véhicules estimé pour l'un entre 100 et 150 et pour l'autre, entre 60 et 70 véhicules. Sur la base du nombre de rotations frauduleuses et des capacités chargées on obtient pour le site 1 une perte financière estimée entre 7 6160 000 - 22 8480 000 et pour le site 2 entre 4 569 600 - 1 999 200 00 de francs Cfa (voir tableau ci-dessous)

Tableau 13 : évaluation des conséquences financières de la fraude sur l'extraction de sable dans 2 sites

Sites	Parc de véhicules	Nombre de rotations frauduleuses par jour et par camion	Valeur minimale avec 16 m ³	Valeur maximale avec 48m ³	Total annuel de 119 jours ¹³¹
1	100 - 150	4 - 5	640 000	1 920 000	[76 160 000 - 228 480 000]
2	60 - 70	4 - 5	384 000	1 680 000	[4 569 600 - 199 920 000]

A l'instar des ressources minières, les ressources halieutiques sont aussi concernées par des pratiques frauduleuses générant des externalités négatives.

VII.2.2. Coûts externes dans le secteur de la pêche

Nous avons choisi de présenter en détail les externalités liées à un transbordement en haute mer et à des rejets en mer de produits halieutiques. Le choix de ces pratiques n'est pas fortuit. En effet, compte tenu de la faiblesse des moyens de surveillance, les bateaux non détenteurs de licences peuvent pénétrer dans la Zone Exclusive Economique (ZEE) et y prélever des ressources sans se faire arraisonner. De même, un bateau ayant l'obligation de débarquer peut profiter de la faiblesse du système de contrôle et de surveillance pour se soustraire à cette obligation. C'est le manque à gagner découlant de ces pratiques frauduleuses que nous essayons d'estimer.

¹³¹ Le nombre 119 jours est obtenu après déduction des samedi et dimanche, et du temps de travail effectué dans le site par jour qui est de 11 heures.



VII.2.2.1. Externalités négatives liées à un transbordement en haute mer (d'un bateau de pêche à un autre bateau de pêche)

Pour estimer ce manque à gagner, nous avons procédé à deux calculs :

- nous avons essayé à partir des données dont nous disposons de calculer, le nombre moyen de navires ayant, au cours de la période, enfreint à la réglementation en ne débarquant pas après une marée et en transbordant illégalement
- nous avons délibérément choisi un tonnage de jauge brute à partir d'une moyenne de 27 navires battant pavillon d'un pays étranger sur les 162 qui étaient autorisés à pêcher durant le deuxième semestre 2005.

Les données dont nous disposons, montrent la distribution suivante de ce type d'infraction : en 2001, 1 infraction ; en 2002, 3 ; en 2003, 1 ; en 2004, 2 ; soit au total de 7 infractions sur les quatre années, soit une moyenne approximative de 2 transbordements par année. Nous allons considérer que là où en moyenne deux infractions ont été constatées, au moins un nombre égal d'infractions ont été commises sans être constatées. Nous utilisons cette base de calcul tout en sachant que ces statistiques sont largement sous estimées compte tenu justement de la faiblesse du dispositif de surveillance qui fait que des bateaux se comportent en « passagers clandestins ».

La moyenne calculée à partir des 27 navires battant pavillon étranger permet d'obtenir un navire moyen possédant 457,96 TJB. Supposons qu'en moyenne d'un tel tonnage a une capacité de cale de 120 tonnes, nous pouvons estimer le manque à gagner.

205

Calcul du manque à gagner

- au niveau de la capitainerie du port

Paiement d'un Pilote (Officier), chargé d'aider le bateau à accoster :

U1= 300.000 francs

Soit un manque à gagner de 300.000 francs pour la capitainerie du port (ce manque à gagner est sous estimé car, le bateau à quai paye en fonction du plan d'eau occupé)

- au niveau des sociétés de manutention

Frais de débarquement par la société

X1 =12 000 francs/tonnes * tonnage débarqué

Cas d'un bateau de 366 tjb

X2=12 000 * 120 = 1 440 000 francs

Frais liés à la location de la grue pour une durée de 10 heures

$$X3 = 30\,000 \text{ francs} * 10 = 300\,000 \text{ francs}$$

Frais liés à la location de la fourchette

$$X4 = 15.000 \text{ francs} * 10 = 150.000 \text{ francs}$$

Soit un manque à gagner pour la manutention $X = 1\,440\,000 + 300\,000 + 150\,000 = 1\,890\,000$

Sur ce manque à gagner X pour la société, il y a un manque à gagner X' pour l'Etat qui taxe l'activité

- au niveau des associations de dockers

$5.000 \text{ frs} * 10 \text{ débarqu.} = 50.000 \text{ frs} \leq Y \leq 5.000 \text{ frs} * 15 \text{ débarq} = 75.000 \text{ frs}$, la moyenne donnerait $Y = 62.500 \text{ francs}$

- au niveau des services portuaires

Services douaniers

206 Paiement du manifeste provisoire

$$Z1 = 2\,500 \text{ francs}$$

Taxes liées à la destination de la commercialisation (douane) : Paiement du manifeste définitif

$$Z2 = 27 \text{ francs/kg} * 120\,000 \text{ kg} = 3\,240\,000 \text{ francs si le poisson est destiné au marché extérieur}$$

Taxes portuaires liées à la qualité du produit pêché classé de P1 à P7 : ces taxes varient de 2 500 francs la tonne pour le poisson le moins classé (sardinelle) à 27 500 francs pour le plus classé (crevettes, seiche), les produits destinés à l'exportation sont généralement les produits prisés (exemple : les espèces démersales côtières), donc très taxées, cependant nous choisissons la moyenne, soit 15 000 francs la tonne

$$Z3 = 15\,000 \text{ frs} * 120 \text{ tonnes} = 1\,800\,000 \text{ frs}$$

$$\text{soit un total } Z = 2\,500 + 3\,240\,000 + 1\,800\,000 = 5\,042\,500 \text{ francs}$$

Frais de consignation

350 000 francs toutes les 24 h, en espérant que les produits sont au moins consignés deux jours, les frais s'élèvent à $V = 700\,000 \text{ francs}$



Soit un manque à gagner total de $M = 300\ 000 + 1\ 890\ 000 + 62\ 500 + 5\ 042\ 500 + 700\ 000 = 7\ 995\ 000$ francs CFA

En inférant ce manque à gagner à un nombre très minimaliste de 2 bateaux contrevenant par an ou deux infractions de cette nature, on obtient un manque à gagner de 15 990 000 francs CFA.

VII.2.2.2 Externalités négatives liées aux rejets

Le rejet de produits halieutiques (poissons, céphalopodes, crustacés) constitue une perte économique considérable. Le rejet provient de la capture de produits dont la taille et/ou l'espèce demeurent parfois interdites pour la commercialisation bien que susceptibles d'être consommées une fois arrivées sur le marché local.

Le rejet en soi n'est pas explicitement sanctionné mais il est engendré généralement par deux actions dont l'une est sanctionnée : il s'agit de l'utilisation d'un maillage non réglementaire entraînant la capture de poissons de petite taille. L'autre action consistant aussi à faire une pêche ciblée entraîne la prise accessoire d'espèces non désirées bien que possédant une valeur sur le marché local. C'est le cas de chalutiers étrangers qui ciblant certaines espèces démersales très prisées capturent du « poisson africain ».

Il est difficile de donner une estimation précise des rejets compte tenu du fait que les rejets ne sont pas donnés par espèces. On ne dispose que du volume global des rejets. Pour estimer les rejets, il est nécessaire de considérer que les rejets sont constitués :

- 1/3 d'espèces immatures mais commercialisables dès leur arrivée sur le marché local ;
- 2/3 de poissons commercialisables mais non attractifs pour l'armateur qui cible une certaine catégorie d'espèces.

Les produits rejetés sont essentiellement les chinchards, les machoirons, les brotules, les sompats etc., bien qu'aujourd'hui, on a commencé à exporter des filets de sompats vers l'Italie.

Pour les années 2004 et 2005, les volumes de rejets de 19 navires battant pavillon étranger et possédant une licence démersale profonde se chiffrent à 1 558 751 kg et 9 493 818 kg, soit un total de 11 052 569 kg.

Nous savons que ces produits rejetés, pouvaient être commercialisés sur le marché local. C'est pourquoi, nous estimons la valeur monétaire de ces rejets en les affectant la valeur la plus faible sur le marché local, par exemple 50 francs CFA.

La valeur monétaire minimale de ces rejets est alors égale à 552 628 450 de francs CFA.

Cependant, le répertoire des pratiques possédant des externalités négatives est plus varié. Si l'on tentait une hiérarchisation, nous dirions que ce sont les transbordements de bateaux vers les pirogues qui ont les conséquences financières les plus importantes avec 1,3 milliards de FCFA alors que les estimations ne prennent pas en compte les conséquences

indirectes de transbordement de bateau à bateau sur les activités de transformation en aval de la filière. Les montants estimés annuellement pour la corruption des observateurs sont importants au regard de la crédibilité du système de surveillance ainsi que le statut, les conditions d'exercice et l'efficacité des observateurs à bord des navires.

Par ailleurs, on peut mettre en exergue une externalité pécuniaire consécutive à la raréfaction des ressources résultant de prises illégales : ce serait l'augmentation des coûts d'exploitation au niveau de la pêche artisanale car les pêcheurs mettent plus de temps pour rapporter une même quantité de poisson qu'auparavant.

Le tableau suivant est un essai de systématisation des coûts économiques relatifs à certaines pratiques frauduleuses.

Tableau n° 14 : Estimation de coûts externes de certaines pratiques dans la pêche

Pratiques	Valeurs (F Cfa)
Transbordement bateau à bateau	8.000.000 par infraction
Transbordements de bateaux à pirogues	1.300.000.000 par an
Non recouvrement des amendes	152.000.000 par an
Valeur des produits rejetés	270.000.000 par an
Corruption des corps de contrôle	300 000 000 - 400 000 000 par an
Pots de vin pour l'acquisition de documents d'embarquement	21.000.000 par an

Les ressources foncières sont aussi soumises à de fortes tensions sociales, économiques et politiques font l'objet de beaucoup de convoitises, d'où leur enserrement dans des pratiques frauduleuses aux coûts économiques importants

VII.2.3. Eléments d'appréciation des externalités dans le secteur foncier

Pour les ressources foncières, l'étude s'est focalisée sur le manque à gagner fiscal résultant des pratiques déviantes et de mal gouvernance. Les pratiques identifiées dans ce cadre concernent des systèmes d'attributions opaques et des mutations de propriétés assimilables à des détournements dans les communautés rurales et certaines communes, par certains élus avec la complicité d'agents de l'administration.

Ces pratiques déviantes sont à l'origine de multiples litiges fonciers dans la région de Dakar et sur la zone du littoral et de litiges territoriaux entre collectivités locales.

Sous les effets combinés de systèmes d'informations et de gestion défailants, de mécanismes de coordination inefficaces, d'absence de volonté politique et d'absence de sanction envers des contribuables solvables mais qui refusent de payer, certaines collectivités locales de Dakar et du littoral perdent chaque année l'équivalent de leurs recettes foncières au moment où plusieurs d'entre elles, en situation d'insolvabilité, demandent à l'Etat d'apurer leurs factures d'électricité.



Au total, au-delà des enjeux économiques et financiers liés à l'exploitation des ressources, les pratiques de corruption et de mal gouvernance identifiées engendrent par la même occasion des impacts sociaux et environnementaux inédits

- Litiges fonciers, troubles sociaux et germes de xénophobie car les autochtones n'ont plus accès à la terre ;
- Raréfaction des ressources halieutiques et reconversion des pêcheurs artisanaux pour le transport d'immigrés clandestins ;
- Coupes illégales de bois d'œuvre et de service, déforestation et perte de biodiversité.

Il faut cependant reconnaître que ces calculs restent des estimations. Par conséquent, elles ne donnent qu'une idée des enjeux économiques et environnementaux entourant les pratiques déviantes et/ou corruptives. Les estimations sont très probablement en deçà des montants calculés car l'une des particularités des pratiques frauduleuses, demeure l'opacité qui les entoure. En résumé, ces estimations nous permettent de voir les conséquences des pratiques déviantes et corruptives : contribution à la dégradation des ressources et énorme manque à gagner pour la collectivité.

Conclusion et recommandations

Les ressources naturelles et de l'environnement jouent un rôle capital dans la survie de l'humanité. Par exemple, en recyclant le dioxyde de carbone en oxygène et en fournissant aux populations une nourriture diverse et variée, des médicaments et enfin des recettes financières importantes tirées des produits qu'elles offrent (bois, produits de cueillette et de chasse, tourisme, etc.), les ressources forestières participent de l'équilibre naturel. Conscients du rôle important des ressources naturelles, les Etats et les collectivités ont développé plusieurs stratégies pour leur protection, leur conservation et leur gestion. Le Sénégal s'est inscrit dans cette direction après avoir constaté la dégradation progressive de ses ressources. En effet, entre 1981 et 1991, la superficie des formations ligneuses estimée est passée de 12,7 millions d'ha à 11,5 millions d'ha en 1991 contre 11,9 millions d'ha en 1990 soit une régression de 800 000 ha. Au niveau des ressources fauniques et cynégétiques, malgré une diversité constituée de 169 espèces de mammifères et près de 540 espèces ornithologiques, la tendance est à la régression qui se manifeste par le recul de la grande faune vers les sites écologiques plus favorables.

Pareillement, on peut considérer que les ressources halieutiques sont très dégradées. Les éléments attestant de cette dégradation sont nombreux : rareté de certaines espèces démersales côtières ; migration saisonnière des pêcheurs sénégalais dans les pays voisins (Mauritanie, Gambie et Guinée Bissau) devenue plus accentuée; difficulté de la flotte battant pavillon européen (dans les derniers accords de pêche) à atteindre les quotas qui leur avaient été alloués.

L'état des stocks fonciers n'est pas bien connu au Sénégal mais le niveau de pression sur la ressource montre que la terre constitue un enjeu principal dans la reconfiguration économique et sociale du pays. Elle présente des enjeux multiples et se spécifie par sa multifonctionnalité dans un contexte marqué par des besoins sans cesse croissants alors que la ressource reste non renouvelable. La pression se manifeste aussi bien dans la capitale, les grandes villes que dans les communautés rurales proches des zones côtières, touristiques, de la zone des Niayes, des forêts classées et celles ceinturant des villes stratégiques de par leur position par rapport à la capitale, de par leur attraction touristique ou de leur caractère de religieux ; etc. De plus en plus la terre introduit des mutations de ses fonctions traditionnelles avec une plus forte fragmentation en micro unités réservées à l'habitation ravissant la place aux grandes étendues liées aux activités d'agriculture urbaine ou rurale, de pêche ou d'élevage.

De même, le Sénégal dispose de ressources minières concentrées pour l'essentiel sur la partie sud-est du pays. Celles-ci sont constituées des gisements de fer, d'or, de marbre, etc. Dans la partie occidentale du pays essentiellement constituée par les formations du quaternaire existent aussi différentes ressources notamment les phosphates, mais surtout les substances meubles rangées dans les régimes de carrières, notamment les matériaux utilisés dans la construction et les travaux publics. Ces ressources regroupant les sables, la latérite, le calcaire, etc, ont fait l'objet d'investigation centrée à la région de Dakar et Thiès dans le cadre de cette étude.



Dans le domaine des ressources halieutiques par exemple, les facteurs de dégradation sont aussi pluriels notamment au plan politique et institutionnel avec l'encouragement à la politique d'exportation et comme conséquences un report de l'effort de la pêche artisanale au profit de la pêche industrielle, un consensus corporatiste de l'armement sénégalais pour le refus systématique d'embarquer des observateurs alors qu'ils sont crédités de 80 % des infractions, une compétition résultant du libre accès aux ressources, etc. Au plan économique, il faut relever la surcapacité de la pêche ainsi que les effets négatifs des accords de pêche. En plus de la pression démographique accrue sur les ressources halieutiques résultant de l'augmentation de la population, l'utilisation de techniques de pêche dégradantes est persistante. Les perceptions selon lesquelles la mer et ses ressources sont par essence de libre accès sont le ressort de pratiques sociales considérant qu'il ne devrait pas y avoir d'appropriation privative des ressources et que, par voie de conséquence, l'accès à la mer et à ses ressources ne saurait être réglementé.

La corruption s'est généralisée car impliquant une diversité de catégories d'acteurs dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement : agents techniques, administration, propriétaires et responsables de navire, pêcheurs. Les agents de contrôle étant les plus exposés. Les administrations des collectivités locales n'échappent à ce rouleau compresseur. La corruption est marquée par son polymorphisme :

- actes individuels : acteur prenant la décision d'aller individuellement corrompre un autre acteur ;
- actes collectifs : communalisation ou mutualisation de la corruption lorsque des membres d'une corporation s'entendent pour aller corrompre des corps de contrôle ;
- pratiques corruptives pouvant être actives, passives et anticipatives.

211

Les actes posés à travers les pratiques corruptives sont parfois méthodiques, rationalisés. On construit savamment l'acte de corruption. Plusieurs fonctionnalités sous tendent la corruption : économique, politique, sociale. La fonctionnalité économique de la corruption découle du fait que l'interaction des acteurs se fonde sur des rationalités économiques. Ce sont des acteurs en situation qui cherchent à tirer chacun profit d'une opportunité, à minimiser les coûts de leurs interventions, à minimiser leurs risques, à maximiser leurs gains d'une transaction, à augmenter leur marge de manœuvre : négociation suite à une infraction, négociation relative à l'obtention d'un document (carte de marin, licence de pêche, certificat de salubrité, permis de circuler ou de chasse, quotas d'exploitation forestière, titre d'attribution de parcelles d'habitation, autorisation d'exploration minière, etc.). La fonctionnalité politique de la corruption trouve son explication dans l'utilisation des pouvoirs et des prérogatives que l'on détient dans la gestion des ressources naturelles dans l'atteinte d'objectifs clientélistes. La fonctionnalité sociale de la corruption réside dans son utilisation à des fins de reproduction sociale. La conséquence est de créer une déviance dans l'ordre normal de fonctionnement de l'administration. Dans la pêche, des « indicateurs » sont rétribués pour signaler les mouvements des moyens de surveillance tandis que dans les forêts, le dépassement de chargement au-delà de la quantité normale pour un camion (300 sacs) contre commission participe de l'extorsion accélérée des ressources. La confiance entre agents techniques et administratifs est minée au travers de la répartition des prérogatives : « si je ne prends pas le backchich, mon chef va le prendre ».

On observe également des formes de substitution au dispositif réglementaire un dispositif vicié articulé autour de normes hors-droit : c'est le primat de la négociation érigée en règle d'or : tout se négocie : de l'obtention d'un document au paiement d'une infraction. Ainsi, les normes hors-droit acquièrent une légitimité : la négociation sous l'angle des arrangements et les pratiques corruptives apparaissent « normales ». Elles favorisent l'impunité et installent des acteurs à « l'ombre du droit¹³³ » ou à la « marge des lois¹³⁴ » : c'est une position de dépendance, d'obligés des agents de l'administration qui en est à l'origine.

Les stratégies des acteurs sont faites de ruse, de violence et résultent d'une connaissance fine des dysfonctionnements et des vulnérabilités. On observe la démultiplication des lieux de négociation pour nouer des arrangements efficaces. Le corrupteur a la possibilité de déplacer la négociation vers un lieu favorable, d'avoir en face des interlocuteurs plus conciliants : le corrupteur possède donc une marge de manœuvre. Dans le domaine halieutique, la rémunération d'une catégorie du personnel de contrôle par les acteurs qu'ils sont sensés surveiller demeure peu réaliste. La précarité économique du personnel de contrôle des ressources le rend vulnérable face à la corruption.

Au regard des différentes pratiques, les ressorts de la corruption restent, d'une part, la volonté des exploitants d'accéder aux ressources forestières à moindre coût et de compenser les dépenses effectuées pour les nombreuses transactions, et, d'autre part, la situation financière précaire des chargés de contrôle des ressources les expose à accepter certaines rétributions émanant de sources diverses et enfin, l'accès aux ressources pour les besoins alimentaires, d'habitat, etc. des populations riveraines des zones protégées. Par ailleurs, certaines politiques ou règlements rendent des pratiques frauduleuses plus rentables et par voie de conséquence les encouragent ou imposent certaines contraintes qui conduisent les exploitants dans le secteur forestier à user de la corruption. Aussi, on peut noter que différents facteurs favorisent l'exploitation illégale et la corruption sur les ressources naturelles ; parmi ceux-ci :

- l'influence de certaines positions sociales, politiques et religieuses qui permettent d'accéder ou de faire accéder facilement aux ressources ;
- les dysfonctionnements et les flous dans la politique de gestion des ressources naturelles avec la multiplicité des arènes de prises de décision ;
- l'inefficacité du système de contrôle dans l'exploitation des ressources.

Les pratiques corruptives ont des conséquences néfastes sur les recettes financières destinées à l'Etat ou aux collectivités locales, mais aussi, sur l'écologie du milieu. Ainsi, les résultats dans ce sens ont montré à tous les niveaux d'exploitation des ressources forestières des pertes financières évaluées entre 1,4 milliards et 2,2 milliards de francs Cfa annuellement rien que pour la filière bois d'œuvre ; alors que sur le plan écologique, la perte de la biodiversité, la déforestation, la réduction des produits de subsistance et la perte des fonctions environnementales sont notées.

Les enquêtes dans le domaine des ressources foncières ont révélé que les occupations irrégulièrement régularisées ont été le plus souvent légalisées soit par le « droit de statuts » et des postures des bénéficiaires¹³⁵, soit par des manipulations de la réglementation à tra-

¹³³ Pour reprendre le terme de Gerti Hesseling., Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier à Ziguinchor, Sénégal, Africa Studie Centrum, Leiden, 1992

¹³⁴ Mathieu P., « Transactions informelles et marchés fonciers émergents en Afrique », in Benjaminsen T. ans Lund C., (eds.), Politics, Property and Production in the West African Sahel. Understanding Natural Resource Management, Uppsala, Nordic Africa Institute, 2001, pp. 32-39

¹³⁵ Les infractions sont connues et constatées par tous mais bénéficient de couverture en haut lieu.



vers l'exploitation des insuffisances des textes ou de leur interprétation tendancieuse. Même s'il arrive parfois que les services techniques soient mis sur le fait accompli, il n'en demeure pas moins qu'ils participent le plus souvent à la construction de ces irrégularités par complicité ou contrainte venant « d'en haut ». Le contrôle de légalité s'en trouve ainsi piégé car les sanctions prévues par la loi ne sont que rarement appliquées et les artifices utilisés permettent de maquiller les voies de fait.

Parmi les pratiques corruptives les plus prédatrices des ressources foncières on peut noter, entre autres la gestion discrétionnaire, l'inversion des procédures de formalisation, la spéculation foncière et immobilière, le changement de destination (décalage entre projet autorisé et celui réalisé), le détournement de vocation, la suppression de dispositif de contrôle et la « privatisation » du littoral.

Enfin, dans le domaine minier, des stratégies, alliances et des organisations se créent utilisant divers liens pour tirer le maximum de profit du système. Ce qu'on peut noter dans un premier plan, c'est la classification des acteurs qui se caractérise au sommet par les détenteurs de permis d'exploiter qui développent des alliances à un niveau élevé de l'administration pour obtenir des facilités dans l'obtention du permis d'exploiter. Au second plan, on peut noter les exploitants sur le terrain qui s'allient avec l'agent des mines dans le site d'exploitation chargé de superviser les opérations d'extraction.

Différents cas de fraudes et de pratiques de corruption sont notés dans l'exploitation des carrières. Ces pratiques impliquent l'ensemble des acteurs et leur récurrence laisse apparaître un fait socialement accepté par les acteurs en jeu. En effet, suivant les différentes catégories d'acteurs en présence, l'ampleur des actes de corruption et/ou de fraude est minimisée ou banalisée suivant le type de lien qui est mobilisé mais également suivant le lieu de transaction de la pratique. Ainsi, entre camionneur, manoeuvre, chargeur, intermédiaire, les pratiques de corruption sont plus assimilées à des liens qui renforcent les relations de coopération ultérieure même si, la finalité reste l'obtention d'un service ou d'une facilitation. Par contre, les cas de fraudes ou de corruption sont remarquables à certain niveau, notamment dans l'extraction des ressources, les quotas, le convoyage sur les axes de circulation, sur la vente des matériaux, paiement des taxes hors des lieux habilités, absence de documents, ouverture illégale par des tiers, etc.

Le contournement des règles établies par le Code Minier à des conséquences importantes en termes de perte de recettes fiscales et d'impact sur l'environnement. Ce dernier élément notamment l'impact sur l'environnement est beaucoup plus important dans la mesure où ultérieurement, il est sujet à des investissements importants à propos de restauration surtout en ce qui concerne l'extraction des sables marins.

La corruption crée un manque à gagner important pour les recettes budgétaires de l'Etat et sape la durabilité de la ressource et l'équilibre de l'écosystème. Il faut agir pour sauver ce qui doit l'être et s'inscrire dans une vision prospective, donc inscrite dans la durée, alliant une bonne prévision des logiques des acteurs et une gestion en réseaux des ressources partagées au plan sous régional. Les recommandations qui suivent visent à donner des indications de priorités d'action.

Les recommandations vont dans le sens de l'amélioration de la gouvernabilité du secteur des ressources naturelles et environnementales. Elles devront induire un accès durable et équitable aux ressources naturelles. Ce facteur favorable à la bonne gouvernance est fortement tributaire l'appropriation de la gestion des ressources naturelles et environnementales et des interactions dans un cadre de co-régulation qui favorise des horizontalités entre les différentes catégories d'acteurs (Etat, collectivités locales, société civile, secteur privé, etc ...).

Les recommandations proposées ici sont de deux ordres : les premières d'ordre général et les autres plus spécifiques aux différents volets de la recherche.

Les recommandations générales :

- Une plus grande prise en compte du jeu des acteurs dans la définition des politiques, en terme de savoir-faire, d'expériences réussies mais également de manipulations des zones d'ombres et des ventres mous de la réglementation. Il n'est plus possible que les politiques sectorielles fassent l'impasse sur l'inclusion des populations locales dans les négociations, la prise de décision sur l'utilisation des ressources.

- L'inadaptation des textes étant une des causes majeures de leur inapplication devrait pouvoir être réglée par une meilleure prise en compte des stratégies locales de régulation de l'utilisation des ressources. Pour cela, l'ancrage juridique et institutionnel des conventions locales pourrait être renforcé.

- L'achèvement du processus de décentralisation, notamment par le renforcement du poids des collectivités locales dans la prise de décision pour l'utilisation des ressources ainsi que dans la répartition des bénéfices issus de leur exploitation. Il s'agira de renforcer les pouvoirs prescriptifs et allocatifs des structures des collectivités locales et parallèlement des programmes de renforcement des capacités des élus locaux

- Le renforcement du dispositif de surveillance et de contrôle par des moyens humains et matériels additionnels. De plus, la collégialité comme principe de composition de services préposés au contrôle et surveillance des ressources semble limiter les pratiques corruptives

- La prise en compte du caractère écosystémique des ressources qui appelle une vision globalisante et prospective et qui privilégiera de plus en plus l'intercommunalité et des entités sous-régionales dans la prise de décision et les négociations internationales.

- Le renforcement de la production de connaissances sur l'état des stocks, le niveau de dégradation qui sera un outil d'aide à la décision et d'argumentaires dans les négociations. Il servira également à appuyer la mise en place de mécanismes d'alerte et de mobilisation des acteurs par la mesure des externalités et les niveaux de dégradations des ressources. Ces recommandations générales sont relayées dans les différents volets de la recherche par des propositions plus spécifiques selon le secteur concerné.

Les ressources forestières

Au regard des pratiques corruptives déclinées dans cette étude, il s'avère que la corruption est plus ou moins socialisée car étant perçu pour la plupart des acteurs comme juste une rétribution pour les efforts fournis, la complaisance, ou la participation dans la marche de l'ac-



tivité d'un tiers. Ainsi, différents liens sont mobilisés dans ce sens et, n'épargnant aucune couche de la société. Ce que l'on ne peut ignorer, c'est que ces pratiques de corruption et de contournements des dispositions réglementaires, impactent négativement non seulement sur les recettes fiscales mais aussi, sur la gouvernabilité et sur l'environnement et l'écologie dans les zones d'exploitation. Ainsi, la prise de mesures fortes et opérationnelles s'impose.

Améliorer la gouvernance des ressources forestières

- Terminer le processus de décentralisation et conférer les pleins pouvoirs en matière de gestion des ressources naturelles aux collectivités locales ;
- mettre les services techniques à la disposition des collectivités locales avec comme tâche l'appui et la mise en place de plan souple et consensuel de gestion des ressources naturelles ;
- Au niveau des aires protégées : le renforcement de la surveillance, l'implication des populations locales dans la gestion par la promotion et développement de projet à la périphérie des aires protégées et l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion opérationnels ;
- Réviser les taxes sur les produits forestiers de cueillette ;
- Evaluer objectivement des campagnes de chasse ;
- Obliger le respect des amodiataires des cahiers de charge ;
- Mettre les cahiers de charges à la disposition des collectivités locales pour faciliter le suivi
- Supprimer le quota national sur les produits forestiers contingentés et en laisser la gestion aux collectivités locales.

215

Lutter contre la corruption

- Renforcer le contrôle sur la perception et la collecte des recettes financières sur les ressources forestières ;
- Renforcer les moyens matériels et humains de contrôle des produits de cueillette ;
- Instaurer la transparence dans la gestion des finances engendrées par l'exploitation des ressources forestières ;
- Contrôler les exploitants au niveau local ;
- Etablir un dispositif de contrôle local démocratique, transparent et responsable devant tout manquement en matière de gestion des ressources naturelles.

Améliorer la maîtrise des stocks

- Renforcer les moyens financiers et logistiques des collectivités pour mieux superviser les stocks des ressources dans leurs juridictions ;
- Renforcer les inventaires sur le potentiel ligneux ;
- Fixer les plans tirs sur la base des quotas ;

Les ressources halieutiques

Certaines comme les ressources démersales côtières, produits à forte valeur ajoutée car très demandées sur les marchés étrangers, sont surexploitées. Cette surexploitation résulte du fait d'une synergie de facteurs à la fois politico-institutionnels, économiques, démographiques, anthropiques et socio-culturels. A cela s'ajoute l'impact pernicieux et fortement préjudiciable de la corruption qui sape les fondements d'une bonne gouvernance des ressources, garante de leur durabilité.

En raison de cette hypothèque sur la durabilité des ressources, nous faisons les recommandations suivantes :

Améliorer la gouvernance

- Faire appliquer la réglementation en matière d'accès aux ressources halieutiques, assujettir systématiquement l'accès aux ressources halieutiques à la détention d'un permis ou d'une licence de pêche ;
- Majorer les montants fixés par le Ministère pour l'obtention de ces documents ;
- Renforcer les moyens navals et aériens de surveillance ;
- Renforcer la collégialité des patrouilles (DPSP, Marine Nationale, Gendarmerie, Douane, Police) afin de créer les conditions d'un contrôle mutuel par les pairs et minimiser les risques de corruption ;
- Recouvrer intégralement et systématiquement tous les montants des amendes ;
- Organiser la traçabilité des recettes et des dépenses de tous les fonds reçus dans des Accords de pêche ;
- Limiter le pouvoir discrétionnaire du Ministre en matière d'attribution des licences et de sanction des infractions ;

Lutter contre la corruption

- Donner des primes très conséquentes en cas de constatation et de répression des infractions ;
- Renforcer la sévérité des sanctions et veiller à leur stricte application ;
- Vulgariser les travaux de ces recherches auprès des principaux acteurs concernés : Etat, Partenaires au développement, collectivités locales côtières et leurs élus, professionnels de la pêche, corps de contrôle ;
- Sensibiliser ces différents acteurs à l'enjeu de la durabilité des ressources lacustres, fluviales et marines du pays ;
- Transformer les observateurs en agents assermentés de l'Etat, leur donner un très bon niveau de rémunération qui les met à l'abri de la tentation et leur fournir un excellent plan de carrière ;
- Etendre l'embarquement des observateurs à tous les navires y compris sénégalais ;
- Assurer un système de rotation qui fasse tourner les observateurs sur différents navires de nature à éviter toute familiarité entre l'équipage des navires et les observateurs ;



- Définir des critères plus rigoureux de sénégalisation des navires prenant en compte plusieurs paramètres tels que l'âge du navire, les caractéristiques techniques,
- Renforcer les compétences des communautés de pêcheurs en matière de sauvegarde des ressources ;

Favoriser la recherche scientifique sur les ressources

- Renforcer la collecte d'informations scientifiques sur les volumes de stocks et les indices de dégradation ;
- Utiliser les connaissances scientifiques relatives aux ressources et la conclusion d'accords en matière de pêche ;
- Créer une synergie entre les Départements d'Universités, les Instituts, les ONG et projets travaillant sur les ressources lacustres, fluviales et marines : départements de géographie de l'UCAD et de l'UGB, Institut de Pêche et d'Aquaculture, CRODT, UICN, GIRMAC, etc. ;
- Financer des recherches sur les problématiques relatives à ces ressources : ces recherches doivent être conduites par des équipes multidisciplinaires ;

Conservation et valorisation des ressources

- Accompagner et multiplier les aires marines protégées ;
- Développer l'aquaculture.

217

Ressources foncières

L'élasticité et la « négociabilité » des procédés, des règles et la pluralité des normes redéfinissent les cadres de références tout en dégagant de larges boulevards d'évolution de différentes formes d'abus et de corruption. L'« autorité prédatrice », l'accumulation redistributrice, l'accaparement, le compromis, le cadeau ou le don lié, l'intermédiation, la couverture ou la complicité rétribuée fondent les transactions corruptrices. Enfin, les règles de gestion sont réinterprétées dans le sens des intérêts des groupes d'acteurs (Guèye.C :2005) formant des réseaux. Ces réseaux naviguent entre différents registres dont la finalité première est de tirer le maximum de profit sans que les astuces utilisées pour contourner la réglementation ne soient connues du public. La capacité d'agir à la marge du droit avec la complexité de la chaîne des relations facilite la réinterprétation des systèmes de valeurs. Mais, il est encore possible d'agir pour inverser les tendances et favoriser une meilleure transparence. C'est l'objet des recommandations qui suivent.

Dans le domaine de la maîtrise foncière

- Dresser un cadastre national avec des outils de programmation et de suivi évaluation annuel ;
Une délimitation spatiale des terrains et des stocks ;
Une localisation des terrains ;

Une élaboration exhaustive d'une liste des propriétés et des statuts juridiques,
La détermination exacte de l'assiette fiscale,

- Développer une meilleure coordination entre les différents services de l'Etat partageant la gestion foncière,
- Diffuser largement les publications d'audits fonciers annuels et rendre publics les audits d'installation sur le domaine public maritime.

Dans le domaine de la réforme foncière tenant compte des logiques d'acteurs

- Réformer la loi sur le domaine national avec une meilleure prise en compte des logiques des acteurs.

Dans le domaine de la gouvernance foncière

- Réviser le corpus réglementaire pour le rendre plus accessible aux groupes d'acteurs,
- Approfondir la décentralisation par une gestion concertée de la terre entre l'Etat, la collectivité et la société civile ;
- Introduire une disposition qui initie le droit de contrôle citoyen sur les ressources foncières publiques ;
- Dresser un règlement spécifique concernant l'accès au domaine public maritime ;
- Publier les règles d'urbanisme ;
- Rendre opérationnel le code d'urbanisme par des décrets d'application ;
- Elaborer des planifications en harmonie avec les dynamiques réelles ;
- Rendre opérationnels les schémas d'aménagement du territoire pour un meilleur équilibre d'accès aux opportunités et une meilleure utilisation des ressources foncières nationales,
- Faire respecter les différents schémas d'urbanisme.

Pour lutter contre la corruption et asseoir un contrôle citoyen effectif, il est nécessaire de :

- Développer des politiques d'accès du citoyen à une meilleure connaissance du corpus réglementaire et des procédures d'accès (éducation citoyenne en matière foncière) ;
- Développer un meilleur contrôle sur les dernières réserves foncières et le littoral ;



- Encourager un contrôle citoyen des ressources foncières par une disposition réglementaire donnant droit à toute personne de pouvoir accéder aux informations désirées,

Pour favoriser la transparence, il convient de :

- Supprimer les prélèvements autoritaires de parcelles lors des lotissements dus aux abus du pouvoir discrétionnaire de responsables administratifs, élus locaux, etc. ;
- Publier annuellement des lotissements et des procès verbaux d'attribution au service des Domaines et au niveau des différentes collectivités locales concernées ;
- Garantir une plus grande célérité dans la gestion des fonds destinés aux opérations de régularisation et de restructuration ;
- Développer un contrôle local des réserves pour contrer l'habitat spontané,
- Réaliser au préalable des enquêtes sur le financement de projets aux investissements assez lourds,
- Doter les services techniques en moyens suffisants pour exercer en toute liberté le contrôle de légalité dans l'ensemble du territoire national ;
- Bâtir de nouvelles formes de citoyenneté au sein de l'administration sénégalaise ;
- Instaurer des primes de motivation pour les agents chargés de l'administration et la gestion des ressources foncières ;
- Bannir et sanctionner toute forme de détournement, d'accaparement et de gestion patrimonialiste des ressources foncières ;
- Réaliser un contrôle annuel sur la production de logements des sociétés publiques, parapubliques, des promoteurs immobiliers,

Pour instaurer le dialogue entre les acteurs en vue de favoriser la négociation dans la cogestion des biens publics, il s'agira de :

- Développer un partenariat stratégique entre l'Etat, la société civile, les collectivités locales, le secteur privé dans le suivi de l'accès et du contrôle de légalité en terme de gestion foncière,
- Poursuivre mais avec une cadence plus rapide les politiques participatives de régularisation et restructuration foncière ;
- Réfléchir sur les possibilités de réguler la spéculation foncière et surtout immobilière ;
- Réguler le marché locatif et les effets de la libéralisation ;

Ressources minières

Dans le cadre de la décentralisation, il serait équitable que la compétence de gestion des ressources classées en régime de carrières soit transférée aux collectivités locales dans la mesure où en terme de dégradation de l'environnement et de nuisances générées, elles sont les premières concernées.

Ainsi, nous recommandons fortement pour une meilleure gestion des carrières :

Améliorer la gestion environnementale et socio-économique de l'exploitation minière

- l'élaboration de termes de références spécifiques à l'étude d'impact des carrières et mines qui devront aller au-delà de ce que le Code de l'environnement pose ;
- la réalisation obligatoire d'études d'impact environnemental conformément au Code de l'environnement
- la réalisation d'audit environnemental pour les exploitations antérieures à la loi
- la revalorisation des prix de cession des ressources minérales inscrites en régime de carrières ;
- la structuration du secteur ;

220

Lutter contre la corruption

- l'application des sanctions et pénalités en cas d'infraction ou de non respect des principes des codes de l'environnement, de l'hygiène, de la forêt, de l'eau, etc. ;
- le renforcement du dispositif de contrôle des carrières qui peut trouver un appui auprès des collectivités locales.



DOCUMENTS CONSULTÉS

Cette rubrique est composée de deux parties. Une première qui récapitule les documents administratifs et techniques consultés et une seconde qui recense l'ensemble des références bibliographiques.

Documents administratifs

Code de l'Environnement, Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement

Code de la chasse et de la protection de la faune, Loi N° 86 - 04 du 24 Janvier 1986 -
Décret d'application N° 86-844 du 14 Juillet 1986

Code des collectivités locales, Loi n° 96-06 du 22 mars 1996

Code Forestier, Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998

Code Minier, Loi n° 86-15 du 14 avril portant fixation des taxes relatives à la prospection, la recherche et l'exploitation des mines et carrières, au contrôle des bijoux en or, des appareils à vapeur et à pression de gaz et des établissements classés

Code de l'Urbanisme, Loi n° 88-05 du 20 juin 1988 portant

Code minier, Loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003

Convention d'Arush du 25 juin 1998

Convention d'Abidjan du 23 mars 1981

Convention de Berne du 19 septembre 1979

Convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la protection des espèces migratrices

Convention de Paris du 16 novembre 1972

Convention de Ramsar du 2 février 1971, relative aux zones humides d'importance internationale

Convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique (CNUED) du 5 juin 1992

Convention de Washington (CITES) du 3 mars 1973

CRODT, ENDA, UNEP, 2001, Les impacts socio-économiques et environnementaux des politiques liées au commerce sur la gestion durable des ressources naturelles : étude de cas sur le secteur des pêches sénégalaises

CSE (Centre de suivi écologique), 2005, Rapport sur l'état de l'environnement au Sénégal. Edition 2005, 231p.

de Paris VIII, Institut Français D'Urbanisme, sous la direction de : OSMONT Annik, 215 p.

DGL Felo, (USAID, 2004) Guide foncier, 53 pages

FAO (Food, Agriculture and Organisation), 1999, Situation des forêts du monde - Edition, Rome

GTZ, 2002, Textes de base sur l'environnement du Sénégal. Ed.1 Dakar

La Stratégie et Plan National d'Actions pour la Conservation de la Biodiversité

Le Plan National d'Action de l'Environnement

Le Plan National d'Action pour la Lutte Contre la Désertification

Loi 64-46 du 17 juin 1964 portant sur le Domaine National

Loi 76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat

Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert des compétences aux collectivités

Loi 77.85 du 10 août 1977, soumettant à autorisation préalable certaines transactions immobilières et décret N°77.574 du 20 septembre 1977

Loi 64-46 du 17 juin 1964 portant sur le Domaine National

Loi 76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat

Loi 77.85 du 10 août 1977, soumettant à autorisation préalable certaines transactions immobilières et décret N°77.574 du 20 septembre 1977

Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert des compétences aux collectivités locales

MEPN (Ministère de l'Environnement et de la protection de la Nature, 2005) : Cellules d'Etudes de Planification et de Suivi -CMDT 2005-2007.

MEPN, CSE, Février 1999, Etudes sur l'élaboration des politiques environnementales au Sénégal, Edition 1999, 152p.

MEM (Ministère de l'économie maritime), Contribution à l'Atelier de la FAO sur les réformes fiscales pour la pêche, Rome, 13-15 octobre 2003

Observatoire Economique et Social, République du Sénégal, 76 p., inédit.

Plan d'action foncier du Sénégal. 1996



Plan Directeur de Développement forestier. 1981

RGPH du Sénégal 2002

RS/MDRH : Plan d'Action Forestier du Sénégal. Volumes 1, II & III - Dakar, 1993.

RS/MEPN/DEFCCS : Code Forestier - Loi n° 98/03 du 08/01/ 1998 - Décret n° 98/164 du 20/02/ 1998.

Références bibliographiques

Osmont. A., *"Un projet de régularisation foncière, Dalifort, Dakar, Sénégal"*. Contribution à la connaissance d'un droit foncier intermédiaire dans les villes d'Afrique de l'Ouest, Paris, sept. 91, ORSTOM, IFU, IRSSH.

Aubréville A., 1949, *La Casamance : contribution à la paléohistoire des forêts de l'Afrique tropicale*. Paris : société d'éditeurs géographiques maritimes et coloniaux. 99p.

Bako-Arifari N., 2001, *La corruption au port de Cotonou : douaniers et intermédiaires*, in : *Politique Africaine*, n°83, p.38-58.

Barro M., 2005, *Valorisation des produits de pêche après capture au Sénégal*, Thèse de doctorat en Médecine vétérinaire,

Baumol W.J, 1972, « *On taxation and the control of externalities* », American Economic Review, vol. 62 (3), p. 307-322

Baumol W.J., Oates W.E.,1998, *The Theory of Environmental Policy*, 2nd Edition, Cambridge, Cambridge University Press,

Bigombe Logo P., 1996, *Contextes, enjeux et dynamiques de gestion des conflits entre populations, Etat et exploitants forestiers au Cameroun Méridional forestier*, inédit, Yaoundé, SAILD, p.3.

Bigombe Logo P.,1996, *Contestation de l'Etat et attestation d'une identité spatiale dans le Cameroun méridional forestier*. Journée Jean-Louis Seurin, Organisée par L'Association Africaine de Science Politique et le GRAP ; Thème: Identité Politique et Démocratisation, Yaoundé, Fondation Friedrich EBERT.

Blundo G., Médard J.F., 2002, *La corruption en Afrique francophone, Avant propos à « Combattre la corruption. Enjeux et perspectives »*, Transparency International, Karthala, Paris, p. 9-36.

Blundo G., Olivier de Sardan J.P., 2001, *La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest*, in : Politique Africaine, n°83, p.8-37.

Boutinot L., Diouf C.N., 2006, *Quand certaines approches participatives engendrent des formes ambiguës de mobilisation de la société civile. Quelques exemples à propos de la gestion des ressources naturelles au Sénégal*, in : Karsenty et Montagne, L'harmattan, p. 195-212.

Chamard P. C., Courel M. F., 1999, *La forêt sahélienne menacée*. Sécheresse, p11 - 18

Chatterjee, P., 1993, *The Nation an dis fragments*

Dabiré A. B., 2003 : *Quelle gouvernance pour les ressources forestières ?* Cadre réglementaire et institutionnel de Paris VIII, Institut Français D'Urbanisme, sous la direction de : OSMONT Annik, 215 p.

Debuyst F. 2001, *Acteurs, stratégies et logiques d'action*, in : Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables, Debuyst F., Defourny P., Gérard H., (éds), Academia-Bruylant, Population et développement n°9, Louvain-La-Neuve, p. 115-147.

Defourny P., 2001, « *Espace et temporalité pour une analyse multidisciplinaire des jeux d'acteurs* », in : Debuyst F., Defourny P., Gérard H., (éds), Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables, Academia-Bruylant, Population et développement n°9, Louvain-La-Neuve, p. 165-182.

Diouf M. 1999, in *L'Etat en voie de privatisation* - Politique Africaine,

Djigo A. S., 2006, *Etude sur la surveillance, le suivi et le contrôle de l'exploitation forestière au Sénégal*, Programme Agriculture/Gestion des ressources naturelles « Wula Nafaa », 58 p.

Eigen P., 2005, *Introduction au rapport mondial sur la corruption*, Economica, Transparency International, p.1-7.

Fall S. T., Fall A. S., 2001, *Cités horticoles en sursis? L'agriculture urbaine dans les grandes Niayes au Sénégal*. ISBN 0-88936-936-4. Edition CRDI Ottawa; Mars 2001,

Fall . A.S, Guèye.C ; (2005), *Hybridation en marche*, Editions Enda Tiers monde Dakar, 256p

Faye P., 2006, *décentralisation, pluralisme institutionnel et démocratie locale*. Etude de cas de la gestion du massif forestier Missirah/Kotiary, Codesria, Cirad, Wri, série de Monographies, 48 p.

Giffard, P.L. 1971, *Evolution des peuplements forestiers au Sénégal*. CTFT - Dakar,.

Guèye Nd., 2000, *Commerce international et gestion durable des ressources naturelles maritimes : le cas du Sénégal*,



Guèye Nd., 2003, *Expérience du Sénégal dans les négociations des accords de pêche avec l'Union Européenne et l'impact sur les populations* », Séminaire International sur « les relations pêche ACP/UE : quelle voie vers des avantages réciproques ? » Bruxelles,

Guèye S. 2000, *Etude sur les ressources forestières et les plantations forestières du Sénégal*. Période 1992-99. Programme de partenariat CE-FAO (1998-2002) ; Ligne budgétaire forêt tropicale B7-6201/97-15/VIII/FOR PROJET GCP/INT/679/EC

Hibou B., 1999, *L'Etat en voie de privatisation*, Politique Africaine, implications de la libéralisation, étude réalisée pour le Conseil Economique et Social,

Jorez, J.P.,1991, *Création et aménagement des ressources ligneuses pour le bois de feu : bilan des réalisations au Sénégal*. FAO, Rome,.

Ki-Zerbo J., 2004, *A quand l'Afrique ?* Entretien avec René Holenstein, Editions de l'Aube, 201 p.

Le Prestre P ; Martimort-Asso B., 2004, *Les questions soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement*.

Lemieux, V., 2000, *A quoi servent les réseaux sociaux ?* Presses de l'Université Laval, 109 p.

Leroy E, 2000, Un droit hors la loi, 5.p

Lévêque F., 2002, *La réglementation des externalités*, Centre d'Economie Industrielle (CERNA), Ecole des Mines de Paris

Miles M.B., Huberman A.M., 2003, *Analyse des données qualitatives*, 2^e édition, Bruxelles, De Boeck, p. 488

Mormont M., 2001, *Gouverner l'environnement ?*, in : Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables, Debuyst F., Defourny P., Gérard H., (éds), Academia-Bruylant, Population et développement n°9, Louvain-La-Neuve, p. 221-236.

Ndiaye P.G., Diouf P.S., 2005, *Impacts des politiques liées au commerce dans la gestion des ressources halieutiques en Afrique de l'Ouest : le cas du Sénégal*, Enda-WWF

Ndiaye P.G., Sedji ; M., Coulibaly D., 2005, *Accord de partenariat économique (APE) et la pêche en Afrique de l'Ouest : Enjeux, défis et opportunités pour les pays de la CDEAO* 122p.

Observatoire Economique et Social, République du Sénégal, 76 p., inédit.

Parillaud C. D., 1959, *Etude sur les Niayes*

Pigou A. 1932, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan, 4th edition

PNUE, 2004, *Mise en œuvre de mesures de conservation et gestion durables des ressources halieutiques : le cas du Sénégal* projet-pilote de Dalifort, Mémoire de maîtrise d'aménagement - option urbanisme, Université

Prouzet, M., *"Afrique, régularisation participative pour résorber l'habitat insalubre"*, Etudes foncières, sept. 1992, ndeg. 56, pp. 42-47.

Sadeleer N., 2001, *La gouvernance de l'incertitude à l'aune du principe de précaution*, in : Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables, Debuyst F., Defourmy P., Gérard H., (éds), Academia-Bruylant, Population et développement n°9, Louvain-La-Neuve, p. 237-261.

Sall, Amadou Ciré (1997) *Etude sur le régime juridique des terres au Sénégal et les implications de la libéralisation*, étude réalisée pour le Conseil Economique et Social, Observatoire Economique et Social, République du Sénégal, 76 p., inédit.

Sénégal ®, MUAT ; DUA ,2003, *Plan directeur d'urbanisme de la région de Dakar, Horizon 2025*, Livre Blanc, 226 p.

Sénégal ®, MUAT ; DUA, 2003, *Plan Directeur d'Urbanisme de la Région de Dakar Horizon 2025*. Analyse et synthèse des données urbaines et régionales, rapport provisoire, réalisé par le cabinet CAUS-BCEOM, 131p

Stancioff A., Staljansens M., Tappan G., 1986. *Cartographie et télédétection des ressources naturelles de la République du Sénégal*. Dakar : DAT, RSI, USAID. Projet USAID/RSI n°685 - 0233, 653p.

Tidjani-Alou M., 2001, *La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (autour du cas du Niger)*, Politique Africaine, n°83, p.59-78.

Traoré S., 2006, *Evaluation de la décentralisation en matière de gestion des ressources naturelles et environnementales*, Document préparé pour l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature.78p.

Weitzman M.L., 1974, *Prices vs quantities*, Review of Economic Studies, vol. 41, pp. 477-491



ANNEXES

Les annexes comportent deux types de documents inédits réalisés pour faciliter la lisibilité et la comparabilité des informations relatives à la corruption et la transparence dans cette étude.

Le premier document est un tableau qui réunit une trentaine de pratiques corruptives classées en trois catégories : corruption active, corruption passive et corruption anticipative. Une comparaison entre les secteurs de prévalence est possible au travers de la dernière colonne qui le renseigne.

Le second document porte sur la transparence par secteur d'activité : ressources forestières, halieutiques, foncières et minières. C'est un exercice récapitulatif portant sur les plus et moins pour chaque secteur en matière de transparence. Ces quatre tableaux sont présentés pour faciliter la comparaison. Ils complètent la partie synthèse de l'étude qui considère les niveaux d'articulation entre gouvernance et corruption.

Le troisième porte sur la grille de collecte des pratiques correctives et le quatrième sur la liste des encadrés, des tableaux et schémas.

Tableau n° 16 : Tableau récapitulatif des pratiques corruptives

Type de pratique Corruptive	Description de la pratique	Réurrence	Acteurs principaux	Lieux	Subtilités	Conséquences	Secteurs de prédilection
Attribution frauduleuse de permis circuler des produits forestiers	Les exploitants, en profitant du permis mal acquis pour dissimuler du charbon frauduleux, de même, les populations riveraines des zones d'exploitation l'utilisent pour stocker illicitement du charbon avant de procéder à sa commercialisation.	Très forte	Exploitants ; population riveraine des zones d'exploitation dont les femmes.	Services techniques.	Plusieurs stratégies sont développées notamment la multiplication des demandes par une seule personne mais en utilisant plusieurs noms différents, l'utilisation d'intermédiaires, de relations sociales, de relation d'intimité avec les femmes en particulier.	Une augmentation des volumes à prélever entraînant un dépassement du quota national ou local ; une concurrence déloyale par rapport aux détenteurs de quotas légaux.	Exploitation des ressources végétales ligneuses.
Dépassement de chargement	Le dépassement de chargement au-delà de la quantité normale pour un camion (300 sacs) contre commission .	Forte	Agents techniques ; agents de contrôle de la circulation routière ; transporteurs ; exploitants.	Axe de convoyage, services techniques.	Camouflage de la fraude dans les produits légaux ; négociation pour son acheminement du chargement à destination.	Vérification de la provenance de la fraude difficile ; augmentation des volumes de coupe ; déboisement anarchique ; perte financières importantes.	Transport du charbon.
«Blanchiment de charbon » (Vente de saisie)	Le procédé consiste pour les services techniques à laisser exploiter du charbon dans une zone interdite pour ensuite saisir le produit qui sera mise en vente aux enchères. C'est le fraudeur qui rachète le charbon à	moyenne	Services techniques de l'Etat.	Services techniques.	Etablissement d'une passerelle entre l'illégal et le légal.	Déboisement ; dégradation des ressources végétales ; pertes financières importantes ; dissimulation de charbon frauduleux pour accroître les gains et couvrir les charges dans	Exploitation de charbon de bois.



<p>Coupe illégale de bois d'œuvre, et de services</p>	<p>bas prix et ensuite donner la part aux services techniques.</p> <p>la stratégie consiste pour les non quotataires à ne pas s'acquitter du droit sur le permis de coupe et à négocier directement avec l'agent technique si on est pris, ou de payer le prix d'un permis pour abattre 2 ou 3 troncs quand la transaction est menée auprès du conseiller rural. Dans d'autre cas, les quotataires, souvent de grandes entreprises de scieries corrompent certains agents techniques.</p>	<p>Très forte</p>	<p>Agents techniques; exploitants; artisans; élus locaux.</p>	<p>Zones forestières.</p>	<p>Négocier un arrangement avec l'agent de contrôle ou le conseiller rural est moins dispendieux que de se conformer à la réglementation.</p>	<p>Menace sur certaines espèces végétales protégées; pertes financières importantes.</p>	<p>Exploitation du bois d'œuvre et de service.</p>
<p>Coupe d'essences protégées ou partiellement protégées</p>	<p>Il s'agit de faire des coupes sur les espèces protégées et partiellement protégées ou de braconner des espèces sauvages. En cas de contrôle le fraudeur invite à des arrangements.</p>	<p>Forte</p>	<p>Exploitants; artisans, chasseurs.</p>	<p>Site d'exploitation; zones non ouvertes.</p>	<p>Contournement de la réglementation et négociation.</p>	<p>Menace d'extinction de certaines espèces végétales et animales.</p>	<p>Exploitation du bois d'œuvre et de service; exploitation des ressources cynégétiques.</p>
<p>Exploitation hors zone ouverte</p>	<p>Il s'agit de prendre le risque d'exploiter hors des zones ouvertes, des zones à risques (mangrove, forêts galeries, pente) et de négocier en cas de contrôle.</p>	<p>Forte</p>	<p>Populations; exploitants.</p>	<p>Zones ouvertes.</p>	<p>Prise de risques couplée à la négociation.</p>	<p>Menace de déboisement et de déforestation des zones protégées; Rentabilité économique pour le fraudeur parce que aucune taxe n'est</p>	<p>Exploitation des produits forestiers végétaux et animaux.</p>

Chasse ou pêche non autorisée dans les réserves et parcs	Il s'agit de pénétrer frauduleuse dans les réserves en connivence avec les agents des services techniques.	Forte	Populations, tourisme cynégétique.	Réserves naturelles et parcs.	Soudoyer les agents de contrôle pour bénéficier de leur protection.	Menaces sur les espèces ; Compétition en défaveur des espèces piscivores et menace sur leur survie.	Ressources cynégétiques ; halieutiques continentales.
Pâturage illégal dans les réserves et parcs	Il s'agit de faire pénétrer les troupeaux moyennant une contribution financière auprès des services technique au niveau de certains postes de contrôle pour disposer de pâturage abondant.	Forte	Transhumants ; agents services techniques.	Parcs et réserves naturelles.	S'attirer de la complicité des agents de contrôle.	Compétition en défaveur des espèces herbivores sauvages ; menace de transferts dans les réserves et parcs.	Ressources végétales fourragères.
Extraction au-delà du quota	Il s'agit de prélever au-delà du nombre de m ³ autorisé.	Très forte	Exploitant ; agent technique.	Site d'exploitation légal.	certain chauffeurs non propriétaires, pour trouver des bénéfices substantiels se lancent dans cette extraction frauduleuse avec 1 à 2 changements supplémentaires qu'ils stockent au niveau des dépôts de transit.	Sur exploitation de la ressource.	Extraction de sable, de latérite.
Extraction hors des zones autorisées	Prélèvement dans des zones non ouverte ou déclarée moyennant commission.	Moyenne	Population ; charretiers, services techniques ; élus locaux ; propriétaires coutumiers.	Sites autorisés.	Exploitation des ressources sous la couverture d'une propriété privée.	Risques environnementaux (érosion, avancée de la mer, stagnation des eaux, ruissellement).	Extraction de sable et calcaire.
Fausse déclaration sur les volumes réellement vendus (Fraudes sur le cubage des	Il s'agit de déclaration et de vente de matériaux qui ne correspond pas au volume chargé.	Très forte	Camionneurs, intermédiaires.	Dépôts de transit ; convoyage des matériaux.	Augmenté les bénéfices et couvrir les charges des facteurs de production.	Pertes financières.	Extraction de sable, et de calcaire et grès utilisé comme béton.



<p>camions) Négociation du paiement d'une infraction</p>	<p>Remise d'une somme d'argent pour négocier une infraction commise (le plus souvent pêche dans une zone interdite).</p>	<p>Forte</p>	<p>Corps de contrôle, responsables de navires.</p>	<p>Site de production : en mer.</p>	<p>Primat de la négociation Evitement du déplacement de la négociation vers le supérieur hiérarchique du corps de contrôle.</p>	<p>- accès à des espèces nobles et à des zones plus poissonneuses.</p>	<p>Halieutique.</p>
<p>Utilisation d'indicateurs pour avertir les propriétaires de navires de l'arrivée des moyens de contrôle</p>	<p>Indicateurs rémunérés pour avertir les navires de l'arrivée des moyens de contrôle en utilisant un langage.</p>	<p>Forte</p>	<p>Indicateurs, propriétaires de navires, responsables de navires.</p>	<p>Lieux de travail, domicile privé.</p>	<p>Les propriétaires de navires et leurs agents fournissent des moyens de télécommunications aux indicateurs, ceux-ci avertissent par langage codé les propriétaires lorsque les moyens de contrôle arrivent, puis les propriétaires avertissent leurs agents en mer en utilisant des BLU (bande latérale unique) : les responsables de navires avertis par leurs propriétaires quittent rapidement la zone interdite.</p>	<p>- salarisation parallèle du personnel du contrôle - évacuation rapide de la zone interdite sans laisser de traces d'infraction.</p>	<p>Halieutique.</p>
<p>Attribution abusive de cartes professionnelles</p>	<p>Obtention de cartes professionnelles : pour accélérer la procédure de leur dossier, les demandeurs donnent une somme (environ 20.000).</p>	<p>Très forte</p>	<p>Services administratifs, demandeurs ou leurs mandataires.</p>	<p>Lieux de travail.</p>	<p>Démultiplication des lieux : bureau dans lequel, on effectue la procédure d'obtention de document de façon réglementaire et un autre bureau dans lequel la procédure non réglementaire est effectuée).</p>	<p>- accès à la carte professionnelle sans en réunir les conditions ou sans y avoir droit - profusion de marins.</p>	<p>Halieutique.</p>

<p>Fausse déclaration des produits débarqués</p>	<p>Donner de l'argent ou des produits halieutiques (poissons, crevettes) pour minimiser les taxes.</p>	<p>Forte</p>	<p>Corps de contrôle, responsables de navires.</p>	<p>Lieux de travail.</p>	<p>Pour le paiement du manifeste définitif, les taxes varient selon les différentes catégories allant de 1 à 7 : la subtilité consiste à sous déclarer le produit débarqué dans des catégories d'espèces faiblement taxées avec la complicité des agents chargés de faire le contrôle</p>	<p>- paiement d'un manifeste définitif dont la valeur est en deçà de sa valeur réelle - affecte la dégradation des ressources ; - entraîne un manque à gagner pour les recettes étatiques - installe l'impunité et pérennise la corruption - crée la déviance dans le fonctionnement de l'administration</p>	<p>Halieutique</p>
<p>Accaparement de parcelles</p>	<p>- Prélèvement abusif de quotas de parcelles au titre de la collectivité locale.</p>	<p>forte</p>	<p>Hauts fonctionnaires, agents de services techniques, élus locaux, coopératives, propriétaires traditionnels.</p>	<p>Sites lotis Bureaux d'élus locaux et d'agents de l'administration.</p>	<p>- L'affectation des parcelles se fait souvent hors Commission de Contrôle des Opérations Domaniales (CCOD), - La collectivité locale ne sert que de couverture. Ce quota est redistribué plus largement à des responsables techniques, politiques, religieux qui revendent à des tiers.</p>	<p>- Promptitude des services techniques et administratifs et des collectivités locales à opérer des lotissements, -enrichissement en exploitant les déficiences du système.</p>	<p>Foncier.</p>
<p>Vente d'acte administratif anonyme (titre d'attribution)</p>	<p>Les Parcelles (issues du quota réservé à la collectivité locale et redistribuées) sont revendues à des tiers sur le marché.</p>	<p>forte</p>	<p>Hauts fonctionnaires, agents de services techniques, agents de l'administration,</p>	<p>Marché libre (domicile, bureaux, restaurants ; etc.)</p>	<p>Ce sont des actes administratifs dûment signés par les autorités compétentes et qui ne portent aucun nom qui sont commercialisés.</p>	<p>-Enrichissement sans cause, -Répétition fréquente de la pratique.</p>	<p>Foncier.</p>



			élus locaux, coopératives, propriétaires traditionnels, courtiers.		Ainsi, ces parcelles sont revendues sans trace, car le vendeur et l'acquéreur n'entrent pas en contact direct. Ce sont des intermédiaires qui vendent directement à des tiers ou utilisent des courtiers et des hommes de main pour se couvrir et diligenter les transactions. Non seulement il y'a plusieurs intermédiaires dans les transactions si l'on sort du circuit fermé mais le certificat administratif anonyme permet de camoufler l'identité du vendeur et de le protéger. Par ailleurs, dans ce type de transaction le paiement se fait en espèces. Les chèques, virements bancaires et autres ne sont pas acceptés.		
Lotissements « officieux »	Entente entre partenaires stratégiques pour réaliser des lotissements administratifs non ouverts au public avec des clauses spécifiques de partage.	moyenne	Entre administration centrale et propriétaires coutumiers.	lieux de travail, espace privé.	Lotissement officieux dans les zones à forte valeur foncière et dont le produit est partagé entre hauts fonctionnaires et détenteurs traditionnels de la terre.	- disparition progressive des poches de réserves -Accaparement des ressources par des groupes fermés, -Enrichissement sans cause.	Foncier
Changement d'objet : de destination et de	Il s'agit soit : - de soudoyer des agents pour la réalisation sans	forte	Propriétaires privés, investisseurs Elus	-Lieux de travail - Sites.	- S'attirer de protecteur au sein de l'administration,	- installations de résidences sur des zones non	Foncier

234

vocation	notification ou sanction d'un projet autre que celui autorisé -la transformation d'espaces initialement prévus pour les équipements collectifs en résidences et autres usages privés.		locaux, lotisseurs.								appropriées - les espaces destinés aux équipements collectifs disparaissent progressivement.
Rétribution pour faire différer des sanctions	Distribution d'argent à des agents assermentés pour échapper au contrôle, à la destruction de maison située en zone litigieuse ou d'un projet de construction non autorisé.	Forte	Agents assermentés, propriétaires, ouvriers, gardiens ; etc.	Chantiers							Prolifération de villas non autorisées, subsistance de propriétés aux statuts litigieux. Foncier.
Passive											
Traitement complaisant	Il s'agit d'exploiter sans payer d'avance la taxe d'extraction.	Forte	Grandes entreprises de travaux publics ; services techniques de l'Etat.	Services techniques							Retard dans les versements de paiement. Extraction latérite.
Absence de documents fiables	Le nombre de rotation n'est pas inscrit officiellement.	Très forte	Services techniques de l'Etat.	Site d'exploitation.							Perte financière importante et, surplus d'exploitation avec des risques sur l'environnement. Extraction de sable, latérite.
Don de carburant aux membres des corps de contrôle	Les propriétaires de navires et leurs commandants donnent, à chaque fois que l'occasion se présente,	Forte	propriétaires de navires, commandants de navires, corps de contrôle.	Lieux de travail							- crée la dépendance du corps de contrôle vis-à-vis des propriétaires de navires et installe ces



	du carburant aux membres des corps de contrôle.				membres du corps de contrôle dans la dépendance.	dernières à « l'ombre du droit » - pousse donc les membres du corps de contrôle à être plus « tolérants » et « coopératifs » - affecte la dégradation des ressources ; - entraîne un manque à gagner pour les recettes étatiques - installe l'impunité et pérennise la corruption - sape les cercles vertueux au sein des corps de contrôle.	
Clientélisme	Il s'agit de positionnement stratégique de ressources humaines afin de bénéficier du contrôle, de l'accès et de la capitalisation au maximum des ressources foncières tout en s'assurant d'une confidentialité.	forte	Fonctionnaires.		- Les réciprocités sociales permettent de partager les avantages.	Foncier	
Trafic d'influence	Bénéficiaire d'une intervention ou de la proximité sociale d'une autorité ou de son propre statut pour accéder à des avantages.	forte	Détenteurs ou proche de pouvoirs politique, religieux, économique.			Foncier	-Multiplication des avantages liés aux postures.

236

Anticipative							
Création d'organisation d'exploitant fictif	Il s'agit de créer une organisation légalement reconnue et qui peut disposer de quota lors des attributions. Dans la réalité, l'exploitation n'est jamais exercée.	Moyenne	Organisation des producteurs.	Services administratifs, services techniques.	Clientélisme politique.	Pertes financières, sous/évaluation des besoins en charbon de bois, bois de chauffe, bois d'œuvre ou de service.	Exploitation des ressources végétales
Dissimulation de produits forestiers	Il s'agit très souvent de dissimuler des produits forestiers autre que celui déclaré et qui bénéficie de documents légaux.	Forte	Transporteur ; commerçants exploitants ; services techniques de l'Etat	Service technique ; poste de contrôle	Associer divers produits et ne pas les déclarer tous.	Prélèvement d'essences protégées et ou réglementées ; pertes financières.	Produits forestiers ligneux et non ligneux.
Offre de cadeaux aux agents assermentés	Donner de l'argent ou des changements sous de matériaux de construction pour avoir des facilités dans l'extraction et dans le convoyage vers les destinations.	Très forte	Transporteurs, exploitants.	Site d'exploitation ; axes routiers.	Donner des biens (argent ou nature) dans le but d'obtenir des facilités ultérieurement.	Extraction abusive des ressources ; pertes financières ; risque environnemental accentué.	Extraction et convoyages des sables et béton.
Bakchich donné à des agents opérant sur des navires	Donner un bakchich à des personnes chargés de veiller en mer au respect des règles en matière de prélèvement des ressources pour les rendre dociles.	Très forte (80 % du corps en question serait concerné).	Corps de contrôle, propriétaires de navires, commandants de navires.	Chez le propriétaire de navire, dans le bateau.	Le bakchich, généralement une somme d'argent variant de 500.000 francs à plus d'1 million est remis à la personne avant son embarquement, ce qui lui permet de régler les problèmes domestiques. A bord, il est aussi l'objet de beaucoup d'égards. Ainsi « traité », il fera un rapport de complaisance sur l'activité de pêche du navire.	- le commandant de navire peut opérer en toute illégalité - l'agent à bord fait des rapports de complaisance, se contentant de décrire une activité de pêche conforme avec la réglementation en vigueur.	Halieutique



<p>Entente vicieuse et corporatiste destinée à acheter « la tolérance » des corps de contrôle</p>	<p>Des commandants de navires s'entendent et se cotisent pour aller corrompre des agents des corps de contrôle. L'objectif final est de pêcher dans la zone interdite des moins de 6 miles marins.</p>	<p>Forte</p>	<p>Corps de contrôle, commandants de navires.</p>	<p>Lieux de travail, domicile.</p>	<p>Mutualisation ou communalisation de l'acte de corruption.</p>	<p>- c'est du « gagnant-gagnant » à la fois pour le corrupteur et le corrompu : du fait de la mutualisation, les sommes encaissées reçues par le corrompu sont plus importantes tandis que chacun des corrupteur supporte des coûts moins élevés que dans un action individuelle</p> <ul style="list-style-type: none"> - la tentation d'accepter est trop forte pour les agents concernés - les commandants de navires concernés par la mutualisation accèdent aux zones interdites, plus poissonneuses. 	<p>Haïeutique</p>
<p>Suppression de dispositif de contrôle</p>	<p>C'est la suppression de dispositifs de contrôle entraînant la possibilité de manipulation institutionnelle en dehors tout contrôle.</p>	<p>faible</p>	<p>Décideurs</p>	<p>Lieux de travail</p>	<p>-Création d'une marge de manœuvre plus grande en soustrayant au contrôle.</p>	<p>Opacité ou non transparence.</p>	<p>Foncier</p>

Notes explicatives

Corruption active : pratique qui vise à proposer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, qu'elle accomplisse ou qu'elle s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa mission ou son mandat.

Corruption passive : pratique impliquant qu'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public sollicite ou agré, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat.

Corruption anticipative : c'est un processus de domestication de l'arsenal répressif axée sur les actions suivantes :

- donner de l'argent et/ou du poisson à des officiels pour se prémunir au cas où on commettrait des infractions, on aurait des contentieux avec les marins : il y a une fragilisation de cette catégorie ;
- « réseauter » le cadre officiel en créant des relations de familiarité avec les officiels.

Source : Transparency International (2002). Combattre la corruption. Enjeux et perspectives. Paris, ed. karthala, 356 p.

Notes explicatives

Corruption active : pratique qui vise à proposer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, qu'elle accomplisse ou qu'elle s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa mission ou son mandat.

Corruption passive : pratique impliquant qu'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public sollicite ou agrée, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat.

Source : Transparency International (2002). Combattre la corruption. Enjeux et perspectives. Paris, ed. karthala, 356 p.

Corruption anticipative : c'est un processus de domestication de l'arsenal répressif axée sur les actions suivantes :

- donner de l'argent et/ou du poisson à des officiels pour se prémunir au cas où on commettrait des infractions, on aurait des contentieux avec les marins : il y a une fragilisation de cette catégorie ;
- « réseauter » le cadre officiel en créant des relations de familiarité avec les officiels.



Tableau n° 17 : Transparence dans la gestion des ressources halieutiques



- Existence de dispositions réglementaires : codes de la pêche maritime et son décret d'application ;
 - Ratification de certaines conventions en matière de pêche ;
 - Collégialité de certaines patrouilles en mer : crée un contrôle mutuel ;
 - Frémissement dans la circulation de l'information relative à la négociation des derniers accords pour faire connaître les différents protagonistes et les points d'achoppement de la négociation ;
 - Prise de position du syndicat des observateurs (Snops) au sujet des questions relatives à l'exploitation des ressources halieutiques ;
 - Emergence de AMP ;
 - Emergence d'associations professionnellement actives dans les négociations dans le secteur.
- Marge de manœuvre énorme induite par l'usage abusif du pouvoir discrétionnaire en matière d'attribution des licences, de sanction des infractions ;
 - Empilement des codes ;
 - Existence de zones d'ombre dans les processus d'attribution de licences, surtout pour des armateurs battant des pavillons asiatiques (Coréens, Chinois, Russes) ;
 - Problème de traçabilité dans l'utilisation des fonds provenant des Accords de pêche ;
 - Existence de zones d'ombre dans la prise de sanctions à l'encontre de contrevenants ;
 - Existence de zones d'ombre en matière de recouvrement des montants payés par les contrevenants : à l'échelle d'une année, il y a toujours un gap entre le montant total correspondant aux sanctions infligées et le montant total des recouvrements largement inférieur ;
 - Position corporatrice de l'armement sénégalais refusant d'embarquer des observateurs ;
 - Dispositif de surveillance ;
 - Non maîtrise des stocks prélevés ;
 - Précarité du personnel et sa dépendance vis-à-vis de celui qu'il est chargé de contrôler.

Tableau n° 18 : Transparence dans la Gestion des ressources ligneuses et cynégétiques



- Ratification de conventions internationales sur la gestion des ressources naturelles forestières et environnementales ;
- Disposition constitutionnelle (Inscription dans la constitution du Sénégal) ;
- Disposition institutionnelle (Ministère de l'environnement et de la protection de la nature et ses Direction et structures décentralisées) ;
- Décentralisation et le transfert des compétences portant sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles aux collectivités ;
- Organisations de la société civile environnementale ;
- Implication des populations dans la gestion des ressources naturelles forestières ;
- Codes (environnement, forestier, chasse, eau, minier, etc.) ;
- Conventions locales ;
- Coopération internationale dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles forestières.
- Les conventions ratifiées sont souvent ignorées par les populations et les collectivités locales ;
- Politisation du secteur de l'environnement qui pénalise tout effort d'évaluation des activités ;
- Non application de la réglementation ;
- Superposition des instruments de gestion des RN : empilement des codes enfreignant l'intersectorialité dans une certaine mesure ;
- Opacité des règles et procédures entraînant la non effectivité du devoir de rendre compte par les responsables de la GRN ;
- Absence d'une vision prospective du secteur dans le processus d'élaboration des politiques ;
- Déficit d'inventaire des ressources naturelles forestières ;
- Le manque de maîtrise des ressources et de la connaissance des facteurs de leur dégradation progressive ;
- Le manque de moyens humains et matériels pour le contrôle des ressources ;
- Conflit entre Etat et collectivités locales dans la gestion des ressources ;
- Faible application dans la gestion transfrontalière des ressources forestières ;
- Précarité financière du personnel chargé de la gestion et du contrôle des ressources forestières sur le terrain qui ouvre des portes vers l'acceptation de la corruption.



Tableau n° 19 : Transparence dans la gestion des ressources foncières



- Existence d'un corpus réglementaire ;
- Projet de maîtrise foncière au niveau national ;
- Modernisation de cadastre local ;
- Réforme fiscale de 2004 qui pourrait élargir l'assiette foncière ;
- Prise de conscience des enjeux fonciers par les organisations paysannes ;
- Innovations testées : PAOS ;
- Projet de réforme foncière en cours ;
- Innovations d'accès au logement (ZAC) ;
- Initiatives coopératives d'accès au logement ;
- Des plans directeurs d'urbanisme régulièrement produits ;
- Régularisation et restructuration foncière ;
- Dialogue et négociation ;
- Transfert de compétences aux collectivités locales ;
- La complémentarité des organes liés à l'habitat ;
- Initiative de charte au niveau de voisinage au niveau de quelques quartiers (auto-organisation).
- La spéculation foncière et immobilière ;
- La fragilisation et la manipulation du dispositif de contrôle ;
- Faiblesse de la maîtrise foncière (déficit de mémoire institutionnelle) ;
- La multiplicité des profils d'acteurs mêlés aux transactions douteuses qui sont diversifiées ;
- Taudification des quartiers et habitat spontané, relégation sociale ;
- Capacité de manipulation institutionnelle ;
- La possibilité d'éviter toute forme de trace dans les transactions ;
- Contournement de la réglementation sur le domaine public maritime (DPM) ;
- Non application des schémas d'aménagement et de planification urbaine ;
- Prolifération de quartiers irréguliers ;
- La manipulation des textes ;
- Hybridité du système foncier ;
- Imperfections de la loi sur le Domaine national ;
- Faiblesse des ressources financières au niveau des collectivités locales ;
- Le rôle décisif des intermédiaires dans les transactions foncières et immobilières ;
- La crise de modèles et de références ;
- Imprécision des limites entre collectivités locales ;
- Le déficit de coordination entre les services techniques ;
- Faible capacité des ressources humaines au niveau des collectivités locales.

Tableau n° 20 : Transparence dans la gestion des ressources minières

- Dispositifs réglementaires (code minier, code de l'environnement, code forestier, code minier communautaire de l'UEMOA, code de l'urbanisme, code des collectivités locales, etc.) ;
- Décentralisation des services techniques.



- monopôle de l'Etat ;
- juxtaposition des droits fonciers modernes et coutumiers ;
- insuffisance de moyens humains et matériels de contrôles des quotas d'extraction ;
- lourdeur administrative dans l'acquisition de documents entraîne des intermédiations ;
- manque de données fiables sur le nombre d'exploitant ;
- secteur informel et mal structuré ;
- déficit de contrôle dans les carrières ;
- situation de précarité financière des agents de contrôle dans les carrières.



Liste des cartes :

- Carte n° 1 : Carte des zones des zones éco-géographiques au Sénégal,
- Carte N° 2 : Sensibilité à l'érosion éolienne,

Liste des schémas :

- Schéma n°1 : Cadre conceptuel de la gouvernance et corruption dans la gestion des ressources naturelles au Sénégal
- Schéma n°2 : Le mode de détermination du quota,
- Schéma n°3 : Graphe de réseau d'exploitation frauduleuses sur les ressources forestières,
- Schéma n°4 : Description de réseau de transactions illégales de parcelles issues d'un lotissement informel
- Schéma n°5 : Acteurs impliqués dans le foncier,
- Schéma n°6 : Graphe de réseaux et segments de réseau dans le foncier,
- Schéma n°7 : Graphe de réseaux des acteurs dans les ressources minières,
- Schéma n°8 : La gouvernabilité par l'analyse du champ des forces,
- Schéma n°9 : Table de distribution des facteurs de la gouvernance,
- Schéma n°10 : La corruption par l'analyse du champ des forces,
- Schéma n°11 : Table de distribution des facteurs de la corruption,
- Schéma n°12 : Cadre H : Articulation gouvernance et corruption,
- Schéma n°13 : Succès, Echecs, Potentialités et Opportunités

Liste des encadrés :

- Encadré n°1 : Conventions internationales ratifiées,
- Encadré n°2 : Focus sur les faiblesses de la gestion transfrontalières,
- Encadré n°3 : Les cadres de concertation et coordination de l'action environnementale,
- Encadré n°4 : La situation des ressources forestières en 1980,
- Encadré n°5 : Zones de conflit,
- Encadré n°6 : Procédures lourdes,
- Encadré n°7 : Passage de l'informel au formel,
- Encadré n°8 : Lotissement pour classes favorisées,

Liste des tableaux :

- Tableau n°1 : Evolution des formations forestières entre 1980 à 1995,
- Tableau n°2 : Parcs nationaux et réserves du Sénégal,
- Tableau n°3 : Superficie du domaine,
- Tableau n°4 : Tableau récapitulatif des pratiques corruptives et illégales dans les ressources forestières
- Tableau n°5 : Potentiels halieutiques de quelques pays d'Afrique de l'Ouest
- Tableau n°6 : Mise à terre,
- Tableau n°7 : Récapitulatif des arraisonnements des bateaux entre 2000 et 2005,
- Tableau n°8 : Surveillance navale,
- Tableau n°9 : Evolution de l'utilisation du sol dans la région de Dakar,
- Tableau n°10 : Superficie urbanisable par département,
- Tableau n°11 : Evolution des pertes financières dues aux coupes illégales (bois d'œuvre), p 208
- Tableau n°12 : Estimation des externalités économiques liées aux pratiques illégales
- Tableau n°13 : Taxe d'extraction appliquée aux régimes des carrières,
- Tableau n°14 : Evaluation des conséquences financières de la fraude,
- Tableau n°15 : Estimation mensuelle des externalités économiques.
- Tableau n°16 : Tableau récapitulatif des pratiques corruptives
- Tableau n°17 : Transparence dans la gestion des ressources halieutiques
- Tableau n°18 : Transparence dans la gestion des ressources ligneuses et cynergétiques
- Tableau n°19 : Transparence dans la gestion des ressources foncières
- Tableau n°20 : Transparence dans la gestion des ressources minières

GRILLE DE COLLECTE DES PRATIQUES CORRUPTIVES

Description :

- Objet de la transaction
- Domaine d'activité
- Caractéristique des acteurs en interaction
- Type des liens mobilisés ou activités
- Lieux des transactions
- Subtilité des procédés
- Règles contournées
- Intérêts des acteurs

Ampleur de la pratique :

- combien de transactions observées,
- récurrences de la pratique,
- diversité des acteurs impliqués dans les transactions corruptives,
- impact des pratiques sur la gouvernabilité de la gestion de la ressource

Classification des pratiques

RESSORTS

- Comment les procédés utilisés échappent aux règles et au contrôle s'il y'a lieu
- Comment la pratique peut elle persister
- Comment se mettent en place et se maintiennent des réseaux
- Description des réseaux
- Comparaison Hommes/Femmes ; Jeune/adulte ; Homme de tenue/civil ; Agent de l'Etat/civil ; Elus/civil

EXTERNALITES NEGATIVES

- Externalités économiques
- Externalités écologiques
- Externalités sociales



40, Avenue Malick Sy (1er étage) - BP 28 554 - DAKAR - Sénégal

Téléphone : (221) 842.40.44 - Télécopie : (221) 842.40.45

E-mail : forumcivil@sentoo.sn - Site : <http://www.forumcivil.sn>

