

Echanges citoyens autour des enjeux du développement au Sénégal

Organisé par ONE

THEME : Gouvernance et constitutionnalisation des ressources naturelles

Dr. Abdoul Aziz MBODJI

Date : Samedi 27 juillet 2019

Lieu : Amphithéâtre de la FASEG, UCAD

L'Etat de droit est un Etat qui se soumet à un régime de droit. Il se présente ainsi sous l'aspect de la hiérarchie des normes, dont le respect doit être garanti, à tous les niveaux, par le contrôle d'un juge indépendant. Il s'agit d'une relation de soumission où la validité de la norme est subordonnée à sa conformité à la norme qui lui est immédiatement supérieur mais aussi aux autres normes supérieures. Il se présente alors comme l'affirme éloquemment HANS KELSEN, comme « *un édifice à plusieurs étages superposés, une pyramide formée de couches de normes juridiques hiérarchiquement subordonnées et tirant leur validité de leur appartenance à cet ordre ... La validité d'une norme ne peut avoir d'autre fondement que la validité d'une autre norme* ». Cette hiérarchie des normes qui s'imposent à toutes les autorités et à tous les pouvoirs accorde une place de choix à la constitution dont les options sont fondamentales pour la sécurité juridique des citoyens et pour la garantie de leurs droits. Le thème de notre présentation « *Gouvernance et constitutionnalisation des ressources naturelles* » peut être inscrit dans cette perspective. La constitutionnalisation des droits est le signe que le droit constitutionnel en vigueur dans un pays déterminé accepte et protège le phénomène de la société pluraliste. La constitutionnalisation est le processus par lequel des instruments sont élevés au rang et à la dignité constitutionnel. Au Sénégal il existe deux procédures. Il y a la procédure directe et exceptionnelle de l'article 51 de la Constitution et les procédures normales de l'article 103 de la constitution. Le constituant sénégalais en insérant dans la Constitution du Sénégal l'article 25-1 qui dispose que « *Les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie. L'exploitation et la gestion des ressources naturelles doivent se faire dans la transparence et de façon à générer une croissance économique, à promouvoir le bien-être de la population en général et à être écologiquement durables.* », confirme qu'il est dans cette perspective. Il

s'agit d'une réforme importante adoptée par referendum le 20 mars 2016 par le biais de la procédure directe de l'article 51 de la Constitution.

La notion de gouvernance peut être définie comme l'art de la gestion cohérente des affaires communes à tout groupe humain constitué. Elle est donc faite d'une somme de valeurs, de principes et de méthodes qui ne peuvent être séparés les uns des autres.

C'est en définitive une notion comprenant des mécanismes, des processus, des relations et des institutions complexes aux moyens desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels, ils s'adressent afin de régler leur différends. Elle alloue et gère les ressources de façon à résoudre les problèmes collectifs ; elle se caractérise par une logique entrepreneuriale reposant essentiellement sur les principes de transparence, de responsabilité, de probité et d'éthique. Ainsi, elle va bien au-delà des limites de l'autorité et des sanctions du gouvernement.

Rapportée au contexte Ouest Africain, la gouvernance nécessite la prise en compte de la situation de sous-développement économique fortement marquée par la pauvreté des populations, du besoin général de consolidation de la démocratie soumise à l'épreuve de la pauvreté, des inégalités, de l'analphabétisme et d'une fréquente utilisation de l'Etat comme source d'enrichissement, la fragilité de l'Etat de droit et de la paix dans certaines zones en situations de crise politique ou de conflits armés. Cependant, il existe de grandes disparités économiques, sociales et politiques dans un cadre géographique et humain porteur de grandes richesses naturelles et culturelles. Dans ce sens, la gouvernance est indéniablement importante pour le SENEGAL non seulement pour la construction de la paix et la sécurité, la consolidation de la démocratie mais encore pour son développement économique et social qui passe par l'éradication de la pauvreté. C'est pourquoi le constituant affirme dans le préambule

de la Constitution « *son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance.* »

L'expression « ressources naturelles », Selon Gérard FISHER, « *visé de toute évidence les ressources minérales, hydrauliques, agricoles, sousmarines etc. Elle s'applique aussi aux industries transformant ou utilisant ces ressources qui ne peuvent être obtenues elles-mêmes que grâce à l'effort humain.* » Pour Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY « Tout doit alors être mis en œuvre pour éviter la spoliation de ces ressources naturelles au détriment du peuple. » C'est sans doute cela qui explique les principes et objectifs à valeur constitutionnelle prévus à l'article 25-1, qui sont autant d'exigences à la charge des pouvoirs publics pour garantir et encadrer la souveraineté du peuple sur ses ressources naturelles.

Ainsi la question qui se pose est de savoir est-ce que la constitutionnalisation des ressources naturelle est un moyen suffisant pour améliorer la gouvernance ? Cette question nous conduit à étudier les implications institutionnelles et juridiques de la réforme constitutionnelle du 20 mars 2016 dans le domaine de la gouvernance des ressources naturelles.

Nous allons voir dans une première partie, la constitutionnalisation des ressources naturelles : un moyen d'amélioration formelle de la gouvernance (I) et dans une seconde partie l'insuffisance de la constitutionnalisation pour améliorer la gouvernance (II).

I. La constitutionnalisation des ressources naturelles : un moyen d'amélioration formelle de la gouvernance

L'exploitation des ressources naturelles est assujettie à la satisfaction d'un certain nombre d'objectif et obéit à des conditions précises.

A. La satisfaction d'objectifs constitutionnels

D'abord la Constitution fixe des objectifs clairs pour toute utilisation des ressources naturelles. L'exploitation des ressources naturelles doit servir à améliorer les conditions de vie des populations. Améliorer les conditions de vie des populations signifie garantir aux populations l'accès aux services publics de qualité. L'exploitation des ressources doit servir à réaliser des projets collectifs déterminant dans la satisfaction des besoins élémentaires de base : se loger, se nourrir, accéder à l'eau potable, se former, bénéficier de structures performantes, fonctionnelles et de proximité, de sécurité et d'éducation. Les citoyens doivent pouvoir se rendre compte de l'impact direct de l'exploitation dans l'amélioration de leur condition de vie. La satisfaction des besoins sociaux participe naturellement de la cohésion et de la stabilité des pays, de l'épanouissement individuel et de la prospérité collectives des sociétés humaines. Dans ce sens, le service public avec les principes qui gouvernent son fonctionnement (continuité, gratuité, adaptabilité) est un élément fondamental de régulation sociopolitique, surtout dans un contexte de grande pauvreté.

L'exploitation des ressources naturelles doit avoir un impact significatif dans la création d'une croissance économique endogène capable d'améliorer le niveau de vie des populations. Une croissance économique endogène résulte d'un choix politique protectionnisme qui préconise la présence importante de l'Etat et du secteur privé national dans la production et la commercialisation de biens et service. Il faut rappeler que les ressources générées par l'exploitation des ressources naturelles sont inscrites dans la loi de finance de l'année au titre des recettes. Selon le rapport de l'ITIE, l'Etat du Sénégal a encaissé 126 milliards au cours de l'année financière 2017.

B. L'obéissance à des conditions

L'exploitation des ressources naturelles obéit ensuite à deux conditions essentielles. Elle doit se faire d'une manière inclusive et transparente. Le principe de bonne gouvernance

est une exigence démocratique à laquelle notre pays a proclamé son attachement dans le préambule de sa Constitution. Le principe de transparence permet aux citoyens de contrôler l'action des pouvoirs publics en ce qu'il impose à l'État, d'instituer non seulement des mécanismes de reddition de comptes mais aussi de consultation et de participation des citoyens. C'est peut-être pourquoi le pouvoir a créé autour du Président de la république le *Cos-pétrogaz*. Il faut aussi ajouter l'institution du comité national d'initiative pour la transparence dans les industries extractives (CN-ITIE). Elle implique dans tous les cas une publication de tous les contrats, avenants et transactions relatifs à la gestion des contrats pétrolier, gazier et minier.

L'exploitation des ressources naturelles doit être écologique durable. Cela veut dire quelle doit se faire d'une manière adaptée et efficace sans pourtant être une catastrophe écologique. Elle ne doit pas mettre en péril la biodiversité et les écosystèmes. Le développement durable impose aux États des changements structurels dans la satisfaction des besoins actuels en évitant de limiter la capacité des générations futures et préconise l'élaboration de stratégies de développement reposant sur un équilibre ternaire entre les dimensions environnementales, sociales et économiques. Le Sénégal a ainsi, mis en place la Commission Nationale pour le Développement Durable (CNDD) et élaboré une stratégie nationale de développement durable (SNDD).

II. L'insuffisance de la constitutionnalisation pour améliorer la gouvernance

A. L'inadéquation du système de transparence aménagé

La conséquence institutionnelle la plus importante est la souveraineté du peuple sur les ressources naturelles comme l'affirme la Constitution « *Les ressources naturelles appartiennent au peuple.* » Il est important de rappeler que nous avons au Sénégal un régime de démocratie représentative-semi-directe avec la formule de l'article 3 de la Constitution qui

dispose que « *La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum.* » Dans le sens de cette disposition dont l'implication est un système représentatif, la souveraineté du peuple sur les ressources naturelle engendre en principe un système de gestion directe. Ce système implique une gestion transparente et participative des ressources naturelles. Au Sénégal il faut rappeler pour le déplorer le seul critère de transparence respecté à l'état actuel de la gestion des ressources naturelles, est la publication des contrats. L'importance des ressources naturelles, la sensibilité de sa gouvernance et la complexité du secteur des hydrocarbures rendent inadéquate le système de transparence qui se limite à la seule publication des contrats après signature. Le système démocratique que nous avons, implique une participation. Il n'existe pas une définition consensuelle des règles de gouvernance qui sont symbolisées par les codes (pétrolier, minier...) adoptés par le biais de la procédure législative ordinaire. Les contrats de mise en œuvre qui sont des contrats d'Etats avec un régime juridique complexe restent une affaire purement gouvernementale. Un recours devant le juge pour défendre les droits du peuple est presque inexistence en dehors du contrôle de constitutionnalité des lois marqué par son inefficacité (recours réservé aux députés et au PR, à exercer avant la promulgation de la loi). Au-delà de la manifestation, le peuple souverain et propriétaire des ressources naturelles ne dispose d'aucun recours contre un contrat pétrolier

B. Nécessaire amélioration du système de transparence

Aujourd'hui avec cette réforme de 2016, la signature et l'approbation de tous les contrats relatifs à l'exploitation des ressources naturelles par le Président de la République devraient être assujetties à une autorisation préalable du parlement. Les députés sont les représentants du peuple dans le système représentatif comme celui du Sénégal. Il est nécessaire de tirer toutes les conséquences utiles de la réforme de 2016 pour une gestion transparente, efficace et avantageuse des ressources naturelles. Ainsi les contrats et conventions y afférents doivent

être soumis à la ratification de l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres et doivent être obligatoirement rendus publics. En effet, un tel choix pourra non seulement garantir la souveraineté du peuple sur ses ressources naturelles, mais aussi mettre en place un système de transparence proactive autour des conventions et contrats signés. Afin de se prémunir des problèmes de corruption et de malversation, une réforme devra consacrer la ratification des conventions et contrats d'hydrocarbure par loi. Cela existe dans d'autres domaines comme l'article 97 de la Constitution qui dispose que « *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.* »

Il serait aussi important d'envisager un droit de recours devant le juge constitutionnel contre les lois d'aménagement pour les personnes, les organisations, et institutions publiques intéressées par la gestion des ressources naturelles. Les citoyens devraient aussi disposer d'une voie de recours contre les contrats conclus par l'Etat dans le cadre de la gestion des ressources naturelles. Il faut rappeler que la transparence ne saurait être un fardeau, elle crée la confiance, garantie la stabilité par une transformation positive des rapports sociaux. En définitive cette nouvelle réforme aussi importante ne peut connaître son aboutissement que par l'adoption inclusive de lois volontaristes comme les codes pétroliers et miniers qui sont appelés à aménager le régime de gestion des ressources naturelles.

Dr. Abdoul Aziz MBODJI

Enseignant-chercheur en droit public à l'Université Alioune DIOP de Bambey.

ARGA