

**EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES,
DÉVELOPPEMENT GLOBAL ET INTÉGRAL ET NOUVEAUX DÉFIS
DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN AFRIQUE
FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE**

Hilaire AKEREKORO

Maître de conférences.

Agrégé de droit public (CAMES).

*Directeur du Centre du Droit de l'Etat
et des Droits des Personnes en Afrique (CeDEP).*

Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

hilaireakerekoro@gmail.com

RESUME

Dans le contexte des Etats d'Afrique francophone subsaharienne, l'exploitation des ressources naturelles repose sur des bases juridiques solides. En conciliant cette exploitation avec les exigences du développement global et intégral, comment parvenir à une meilleure intégration des élus territoriaux ou locaux pour le bien-être ou le bonheur des populations locales ? En essayant de répondre à cette problématique juridique, la thèse qui est défendue dans cette contribution est celle d'une exploitation des ressources naturelles davantage axée sur les priorités et les défis du développement global et intégral en vue de faire face aux défis de la gouvernance territoriale. Pour y parvenir, la méthodologie utilisée est essentiellement juridique, alors que les résultats attendus tiennent à l'analyse claire de l'exploitation susvisée et des défis tant du développement global et intégral que de la gouvernance territoriale en Afrique francophone subsaharienne.

Mots clés de l'étude

Exploitation des ressources naturelles, développement global et intégral, nouveaux défis, gouvernance territoriale, bien-être et bonheur des populations locales, recours écologiques.

INTRODUCTION

Dans le monde contemporain, les politiques de développement ne font pas l'impasse sur l'exploitation des ressources naturelles. Celles-ci désignent des actifs physiques ne résultant pas d'une oeuvre humaine. Ce sont des éléments physiques naturels non produits par l'homme, mais qui sont très utiles. Aux termes de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique) par la deuxième session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine (UA) et révisée, les ressources naturelles sont les « *ressources naturelles renouvelables, tangibles et non tangibles, notamment les sols, les eaux, la flore et la faune, ainsi que les ressources non renouvelables* » (Article V.1). Leur exploitation s'entend aussi bien de leur extraction, de leur transformation et de leur utilisation que de leur gestion. En tant que cette exploitation, qui est distincte de la conservation, implique des actions à mettre en oeuvre, elle emporte des obligations pour les sociétés exploitantes de ressources naturelles comme pour l'Etat qui dispose de la souveraineté sur lesdites ressources. Les ressources naturelles ne sont pas uniques et ne se confondent pas avec celles artificielles. Elles se caractérisent par une variété allant des ressources naturelles renouvelables (eau, faune et flore sauvages, forêts, terres urbaines, péri-urbaines et rurales, etc.) à celles permanentes (ressources énergétiques (énergie solaire, énergie éolienne, ...)) en passant par les ressources naturelles non renouvelables (ressources minières et minérales (or, diamant, fer, manganèse, phosphates, ...), pétrole et combustibles fossiles (charbon, gaz naturel, pétrole brut, ...)). Aussi, ces ressources naturelles peuvent-elles être terrestres ou aquatiques (marines et océaniques). D'une manière ou d'une autre, elles contribuent au développement des Etats.

Le développement est un processus multidimensionnel impliquant des acteurs et des moyens adéquats et adaptés lesquels peuvent permettre de satisfaire les besoins humains fondamentaux sur une période de plus ou moins

longue durée. Dans les stratégies et politiques de développement, plusieurs formes de développement sont pensées par les théoriciens. Cependant, la plus couramment connue est celle du développement durable qui postule la possibilité pour les générations présentes de satisfaire leurs besoins sans compromettre ceux des générations futures. Cette théorie fait le lien entre le développement et l'environnement et sa nécessaire protection. Pourtant, le développement peut aussi être global et intégral. Cette forme de développement prend en compte le développement durable, mais se rattache beaucoup plus au bonheur en tant qu'objectif et aspiration à caractère universel. Elle est issue de la Résolution 65/309 adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 19 juillet 2011. Elle est aussi centrée sur la personne humaine qui est au début et à la fin de tout processus de développement sérieux et bien pensé, car il appartient à l'homme de transformer les ressources naturelles et de gérer les moyens nécessaires à cette fin, y compris les moyens financiers, technologiques et numériques. Pour ce faire, les personnes publiques, notamment l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées, s'emploient à élaborer, adopter et mettre en oeuvre des politiques publiques de gouvernance publique et territoriale. La gouvernance territoriale intéresse particulièrement ces collectivités et leurs organes élus, car l'exploitation des ressources naturelles a lieu sur leurs territoires.

Dans le contexte des Etats d'Afrique francophone subsaharienne, l'exploitation des ressources naturelles repose sur des bases juridiques solides, notamment les dispositions constitutionnelles pertinentes, la loi-cadre sur l'environnement, le Code minier, le Code pétrolier, les contrats administratifs d'exploitation minière ou pétrolière, etc. Ce constat est aussi observable en droit comparé aussi bien en Afrique du Nord que dans les systèmes juridiques non africains où les droits des peuples autochtones sont reconnus (Le Quinio, 2020 : 302). Qu'il s'agisse de l'exploitation des mines d'or (et de charbon) en Afrique du Sud et au Maroc, de pétrole au Gabon et au Nigeria, de phosphates au Togo,

des bois dans les Etats couverts par la forêt équatoriale en Afrique (Congo Brazzaville, Gabon, République Démocratique du Congo (RDC), etc.) ou, en études comparatives, dans ceux concernés par la forêt amazonienne (Argentine, Brésil, Chili, etc.), de l'exploitation du charbon aux Etats-Unis d'Amérique ou des mines d'or de Koumtor au Kirghizistan, l'actualité récente et contemporaine abonde des cas d'exploitation des ressources naturelles.

Toutefois, dans la pratique, les belles constructions théoriques ne répondent pas toujours aux attentes des populations locales africaines, des communautés rurales et même des sociétés exploitantes ; ce qui réduit l'effectivité, voire, l'efficacité de cette exploitation pourtant orientée vers des objectifs de développement national et local, non seulement durable, mais aussi global et intégral.

En conciliant l'exploitation des ressources naturelles avec les exigences du développement global et intégral, comment parvenir à une meilleure intégration des élus territoriaux ou locaux pour le bien-être ou le bonheur des populations locales ? En essayant de répondre à cette problématique juridique, la thèse qui est défendue dans cette contribution est celle d'une exploitation des ressources naturelles davantage axée sur les priorités et les défis du développement global et intégral en vue de faire face aux défis de la gouvernance territoriale. Pour y parvenir, la méthodologie utilisée est essentiellement juridique, alors que les résultats attendus tiennent à l'analyse claire de l'exploitation susvisée et des défis tant du développement global et intégral que de la gouvernance territoriale en Afrique francophone subsaharienne. Il sied alors de développer successivement la conciliation (I) et la meilleure intégration (II).

I- LA CONCILIATION

L'idée de la conciliation permet de démontrer qu'il n'est pas possible de dissocier l'exploitation des ressources naturelles et les impératifs du

développement global et intégral. Dès lors, il faut commencer par mettre en lumière l'évidente corrélation qui existe entre les deux (A) avant d'en dégager les effets induits (B).

A- L'évidente corrélation

En Afrique francophone subsaharienne, le corpus juridique qui régit l'exploitation des ressources naturelles est très diversifié. Cette diversification s'explique par la pluralité des normes de référence et aussi par la variété des autorités publiques qui sont juridiquement compétentes pour intervenir en la matière. Dans le cadre de cette exploitation, divers principes se rapportant au développement global et intégral trouvent application.

D'abord, le droit applicable à l'exploitation des ressources naturelles se trouve éparpillé dans diverses subdivisions du droit. Pour respecter la hiérarchie des normes juridiques, il est loisible de commencer par les normes constitutionnelles. Celles-ci encadrent cette exploitation de sorte qu'elle réponde à la volonté du constituant. Autrement, il est aisé de se retrouver dans un cas d'inconstitutionnalité dont la compétence de droit revient à la juridiction constitutionnelle dans la plupart des systèmes constitutionnels africains francophones. A titre illustratif, la Constitution de la République du Niger du 25 novembre 2010 modifiée dispose en ses articles 148 et 149 : « *Les ressources naturelles et du sous-sol sont la propriété du peuple nigérien. La loi détermine les conditions de leur prospection, de leur exploitation et de leur gestion. L'Etat exerce sa souveraineté sur les ressources naturelles et du sous-sol. L'exploitation et la gestion des ressources naturelles et du sous-sol doit se faire dans la transparence et prendre en compte la protection de l'environnement, du patrimoine culturel ainsi que la préservation des intérêts des générations présentes et futures* ». Conformément aux prescriptions constitutionnelles, le législateur ordinaire intervient dans la détermination des conditions, entre autres, de l'exploitation des ressources naturelles. Il procède à l'adoption de lois portant

code dans divers secteurs concernés par ces ressources ; c'est ce qui justifie l'existence des Codes miniers et pétroliers, la codification ayant l'avantage d'éviter que plusieurs textes juridiques n'interviennent dans un même domaine.

Ensuite, la variété des autorités publiques intervenant dans l'encadrement juridique de l'exploitation des ressources naturelles peut être expliquée par le prisme de la théorie organique de l'Etat. Celui-ci étant une personne morale de droit public, il faut des organes eux-mêmes représentés par des autorités juridiquement habilitées pour agir et commander en son nom avec obligation de reddition de comptes. Parmi ces autorités, certaines sont constitutionnelles ; d'autres sont administratives, tandis que le contentieux juridictionnel de l'exploitation des ressources naturelles fait appel aux compétences des autorités juridictionnelles. Enfin, les principes applicables non seulement au développement durable, mais aussi à celui global et intégral et qui doivent guider l'exploitation des ressources naturelles sont nombreux. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'analyse met l'accent sur quelques-uns qui paraissent incontournables. Il en est ainsi du principe de la protection de l'environnement, de celui de la lutte contre la pollution de l'eau et de l'air, du principe de précaution, du principe du pollueur-payeur et du principe juridique de responsabilité environnementale et sociétale des sociétés exploitantes des ressources naturelles sans oublier le principe de la réparation du dommage environnemental et écologique. A titre d'exemple, c'est en défendant le principe de la protection de l'environnement (contre la pollution) et celui du pollueur-payeur que le procureur de la République près le tribunal de première instance de Port-Gentil (Gabon) a, au cours de l'année 2021, inculpé et mis en examen la compagnie pétrolière française Perenco, principal producteur de pétrole au Gabon et ce, sur saisine des Organisations Non Gouvernementales (ONG) de défense des communautés locales.

Le respect de ces principes donne l'idée générale de la responsabilisation des acteurs impliqués dans l'exploitation des ressources naturelles ; d'où la

pertinence scientifique d'étudier les effets induits par cette exploitation aux fins du développement global et intégral.

B- Les effets induits

Les effets induits par l'exploitation des ressources naturelles aux fins du développement global et intégral consistent non seulement dans les obligations positives qui s'imposent aux sociétés exploitantes, mais aussi dans les répercussions de leurs actions d'exploitation pour ce type de développement.

D'une part, en Afrique francophone subsaharienne, de très nombreuses obligations positives sont mises à la charge des sociétés exploitantes des ressources naturelles. Ici encore, la Constitution de la République du Niger précitée est très explicite en son article 37 : *« Les entreprises nationales et internationales ont l'obligation de respecter la législation en vigueur en matière environnementale. Elles sont tenues de protéger la santé humaine et de contribuer à la sauvegarde ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement »*. D'entrée de jeu, il faut mentionner qu'il existe une obligation générale de prélever rationnellement les ressources naturelles. A cette fin, l'exploitation peut être restreinte ou ouverte pour certaines ressources. Les restrictions d'exploitation de certaines ressources naturelles tendent à protéger les espèces rares (essences naturelles) et les forêts sacrées, ainsi qu'à la constitution de réserves et de parcs nationaux pour les Etats, lesquelles constituent des enjeux économiques et culturels très importants. Les forêts sacrées remplissent, selon le cas, plusieurs fonctions dont celles d'initiation, de bénédiction ou de malédiction, la fonction écologique en ce que les forêts contribuent à la préservation et à la conservation de la biodiversité. Les ouvertures d'exploitation des ressources naturelles, notamment celles non renouvelables (minières, gazières et pétrolières) sont non seulement soumises à des autorisations administratives d'exploitation, mais aussi elles font l'objet d'obligations touchant à l'évaluation des incidences

environnementales, aux études d'impact environnemental et social et à la restauration de l'état initial de l'environnement, car les exploitations peuvent détruire le couvert végétal et causer d'importants dégâts à l'environnement et aux populations.

D'autre part, les actions d'exploitation des ressources naturelles doivent favorablement contribuer au développement global et intégral sur plusieurs plans. Sur les plans économique et financier, les recettes issues des activités d'exploitation doivent être orientées vers le budget des personnes publiques en général, ceux respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales décentralisées en particulier.

Du point de vue du droit des finances publiques, ces recettes constituent des sources évidentes de financement de l'économie publique et nationale. Sous réserve des cas de détournements de deniers publics, de dilapidation des ressources publiques, des cas de malversations financières et de corruption avérée, ces recettes peuvent financer des politiques publiques dans divers secteurs de la vie socio-économique, culturelle et environnementale de l'Etat central. Toutefois, leur bonne utilisation et leur gestion demandent des contrôles tant administratifs que juridictionnels et le respect des nouveaux principes du droit public financier, notamment la transparence et la sincérité budgétaires. Dans ce sens, la Constitution de la République du Congo du 25 octobre 2015 pose en son article 44 : « *Tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement administratif ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la Nation de tout ou partie de ses propres moyens d'existence, tirés de ses ressources naturelles ou de ses richesses, est considéré comme crime de pillage et puni par la loi* ». Sur le plan technologique, l'exploitation des ressources naturelles peut permettre à l'homme de développer de nouveaux instruments et outils de travail. Une partie des recettes générées par cette exploitation peut donner un élan nouveau à l'industrie et à l'économie numériques dans certains

Etats, créant ainsi des plus-values et en étant génératrice d'emplois et partant de source de revenus pour certaines couches de la population. Néanmoins, malgré que l'exploitation des ressources naturelles a lieu sur les territoires des collectivités territoriales décentralisées, les populations locales sont souvent laissées pour compte. Pour combattre ce phénomène, il est proposé une meilleure intégration des élus territoriaux ou locaux.

II-LA MEILLEURE INTEGRATION

L'intégration est une notion familière au droit de l'intégration et des politiques juridiques d'harmonisation du droit positif. Dans cette étude, son usage vise à prendre en compte les élus territoriaux ou locaux (A) dans les politiques de développement et d'exploitation des ressources naturelles et pour la réalisation du bonheur des populations locales (B).

A- La prise en compte des élus territoriaux ou locaux

La gouvernance territoriale ou locale a ceci de particulier qu'elle est gérée par les organes élus des collectivités territoriales décentralisées. Les élus territoriaux ou locaux représentent et défendent les intérêts des populations locales. Ils doivent travailler dans le cadre du développement local pour satisfaire l'intérêt local.

Que ce soit dans le cadre territorial en tenant dûment compte des niveaux de décentralisation administrative ou inter territorial lorsqu'il existe des intercommunalités, l'exploitation véritable et durable des ressources naturelles ne peut se faire sans l'implication des élus territoriaux et locaux. Une telle implication constitue un nouveau et grand défi de la gouvernance territoriale à l'époque contemporaine et notamment dans les Etats africains subsahariens francophones, car les plans de développement locaux ne peuvent non plus ignorer les impacts négatifs des activités d'exploitation desdites ressources sur l'environnement des territoires des collectivités territoriales décentralisées. Des

séances d'échanges et de concertation doivent être initiées et avoir lieu entre les responsables des sociétés exploitantes des ressources naturelles et les élus territoriaux et locaux pour discuter des tenants et des aboutissants de la mise en oeuvre des activités d'exploitation et surtout pour protéger les propriétés publiques (Viangalli et Yolka, 2021 : 254). A cette fin, ces élus ont besoin d'être formés en droit de l'environnement, tout au moins pour connaître et assimiler les principes essentiels de ce droit tant au niveau international qu'au plan interne des Etats. Ce faisant, plus ils augmentent leur culture juridique en la matière et plus ils sont éclairés et mieux ils peuvent défendre leurs intérêts locaux respectifs. Aussi, l'Etat central peut-il y contribuer en leur fournissant l'assistance technique nécessaire, notamment en matière de négociation avec les responsables des sociétés exploitantes des ressources naturelles, car les points de droit qui sont techniques ne sont pas faciles à maîtriser.

La connaissance juridique peut valablement profiter aux élus territoriaux et locaux lorsqu'il va s'agir de défendre l'intérêt d'une collectivité territoriale décentralisée donnée devant la justice étatique face aux dégâts subis du fait des activités d'extraction des ressources naturelles. Certes, le concours des avocats spécialisés en droit de l'environnement peut être ici la bienvenue et être très bénéfique. Mais, les autorités locales doivent elles-mêmes s'employer à défendre la cause des collectivités qu'elles dirigent en justice en ce que, précisément, elles les représentent dans l'exercice de cette action et pour que se développe le contentieux du droit de l'environnement (De Lanverin, 1974 : 519). Cette idée participe aussi de la transparence administrative au niveau territorial ou local et peut avoir une conséquence très positive du point de vue de la reddition locale de comptes où les populations ont le droit à des explications de la part des personnes qu'elles ont élues pour gérer les affaires territoriales ou locales afin de réaliser leur bonheur.

B- La réalisation du bonheur des populations locales

L'exploitation des ressources naturelles doit favoriser le bien-être et le bonheur des populations locales. Elle doit permettre la construction des ouvrages socio-communautaires ainsi que le respect des droits culturels des différentes communautés africaines sans oublier la nécessaire humanisation de l'exploitation des ressources naturelles.

D'un côté, la construction des ouvrages socio-communautaires passe aussi par la construction ou la réhabilitation des voies utilisées par les sociétés exploitantes pour accéder aux sites d'exploitation. La contribution doit s'étendre à la construction des marchés pouvant accueillir des activités de relais des femmes de ces localités qui, avant l'expropriation des terres exploitées, avaient pour activité principale l'agriculture. Aussi, les constructions d'écoles, des centres de loisirs et l'accès à l'eau potable par la construction de forages sont-elles des actions que ces entreprises doivent entreprendre pour alléger, un tant soit peu, la souffrance qu'elles infligent à ces communautés. Les entreprises exploitantes peuvent contribuer à cet objectif en consacrant une partie de leurs bénéfices à des actions sociales. C'est ce que souligne l'article 285 du nouveau Code minier de la République Démocratique du Congo (RDC) qui énonce : « ... *Le titulaire des droits miniers d'exploitation et de l'autorisation d'exploitation de carrières permanentes est tenu de contribuer, durant la période de son projet, à la définition et à la réalisation des projets de développement socio-économique et industriel des communautés locales affectées par les activités du projet sur la base d'un cahier de charges pour l'amélioration des conditions de vie desdites communautés* ».

De l'autre, la nécessaire humanisation de l'exploitation des ressources naturelles aux fins du bonheur des populations locales commande des actions « *verts* ». Ici, les recours écologiques ou les « *procès climatiques* »

(Torre-Schaub, 2019 : 660) doivent être encouragés. La qualité à agir contre les infractions en matière écologique ne semble pas être ouverte à tout le monde. En effet, en République du Bénin par exemple, la loi n'accorde ce privilège qu'à une infirme couche de la population, car *« l'action publique est mise en mouvement par le ministère public excepté les cas où il en est disposé autrement. Les associations compétentes en matière d'environnement reconnues et représentatives, peuvent mettre en mouvement l'action publique et se constituer parties civiles à la condition qu'elles prouvent que les faits incriminés portent préjudice directement ou indirectement à l'intérêt collectif qu'elles représentent »*.

CONCLUSION

En somme, il existe une relation évidente entre l'exploitation des ressources naturelles et le développement global et intégral. Cette conciliation/corrélation ne peut être niée, ni remise en cause ni par les personnes morales de droit public, ni par les sociétés exploitantes qui ont des obligations importantes à charge dans le cadre de leurs activités. Ces sociétés doivent travailler de concert avec les élus territoriaux et locaux chargés de promouvoir et d'assurer la gouvernance territoriale aux échelons des collectivités territoriales décentralisées. Leurs actions sont très attendues et lorsqu'elles sont bien conduites, elles sont la bienvenue pour que soient assurés le bien-être et le bonheur des populations locales.