

Fonds miniers volontaires et développement communautaire au Sénégal : quelle place et quels rôles pour la démocratie délibérative et participative ?

Bakary DOUCOURÉ

Université Gaston Berger de Saint-Louis/Sénégal

Email : bakary.doucoure@ugb.edu.sn

Résumé

Cet article est élaboré à partir de l'exemple du Fonds d'investissement social et environnemental (FISE) de la société aurifère Petowal Mining Company (PMC SA) basée au Sénégal. Il aborde la question démocratique en analysant la place et les rôles des processus délibératifs et participatifs dans un contexte d'extractivisme minier et développement communautaire. Il montre les limites des fonds miniers volontaires pour impulser un développement effectif et durable au niveau local, du fait notamment des carences liées à l'application des processus délibératifs et participatifs dans la mise en place de ces fonds et des projets/actions qui en découlent.

Mots-clés : *fonds miniers, responsabilité sociale/sociétale de l'entreprise (RSE), démocratie participative, démocratie délibérative, développement communautaire, Sénégal.*

Abstract

This article focuses on the Social and Environmental Investment Fund (FISE) of the gold mining company Petowal Mining Company (PMC SA) based in Senegal. It addresses the democratic issue by analyzing the place and roles of deliberative and participatory processes in a context of mining extractivism and community development. It shows the limits of voluntary mining funds to stimulate effective and sustainable development at the local level, due in particular to the shortcomings related to the application of deliberative and participatory processes in the establishment of these funds and the resulting projects / actions.

Keywords : *mining funds, corporate social responsibility (CSR), participatory democracy, deliberative democracy, community development, Senegal.*

Introduction

A l'instar de nombreux pays d'Afrique, le Sénégal cherche à tirer profit de l'exploitation de ses ressources minières en vue d'impulser son développement socio-économique. L'Etat et les gouvernements successifs développent des stratégies visant à attirer le maximum d'investisseurs dans le secteur minier et à favoriser l'implantation des sociétés/entreprises minières dans les régions et les zones concernées telles que les régions côtières (Dakar, Thiès, Saint-Louis), le sud-est du Sénégal (Tambacounda, Kédougou), le nord du pays dans la région de Matam (Diallo 2017). En plus de l'Etat qui est chargé de mettre en place et de garantir un cadre réglementaire et juridique adapté à l'exploitation minière, de nombreux acteurs veillent au développement des activités minières et plaident pour l'implication active des différentes parties prenantes dans les processus décisionnels et de gouvernance : c'est le cas des organisations de la société civile dont les ONG, des collectivités territoriales (gouvernements locaux et élus), des organisations socioprofessionnelles locales et nationales, des leaders et représentants communautaires, etc.

Les entreprises minières, en tant que l'un des acteurs principaux du secteur extractif, sont soumises à des contributions obligatoires et des exigences légales définies dans la législation minière (dont le Code minier). En plus de leurs obligations légales, elles adhèrent généralement à des initiatives volontaristes. Elles contribuent à des actions et des financements dont l'une des finalités souvent exprimées est d'impulser le développement social et économique des communautés locales et des zones directement impactées par leurs activités (prospection, exploitation, transport, etc.). Ces initiatives volontaristes, inscrites en partie dans le cadre de la responsabilité sociale/sociétale de l'entreprise (RSE) (Capron & Quairel-Lanoizelée 2016 ; Fouda 2014 ; Gendron & Girard 2014 ; Gond & Igalens 2008 ; Rosé 2006), se réalisent à travers une diversité d'actions telles que la mise en place de fonds, non obligatoires et non imposés par la législation. Plusieurs questions émergent dès lors par rapport à ces fonds volontaires mis en place par les sociétés minières à savoir : qui décide de leur montant ? Qui décide de leur orientation et de leur utilisation ? Quelle place et quels rôles accorde-t-on aux différentes parties prenantes et particulièrement aux populations locales dans les processus décisionnels ? Aussi, à partir de ces questions souvent récurrentes dans l'analyse et l'évaluation de ces fonds, s'élabore et se construit une interrogation essentielle à savoir : dans un contexte d'extractivisme minier, de nécessité et de quête de développement local ou communautaire (Diallo 2017 ; Campbell & Laforce 2016 ; Darimani 2016 ; Goyotte-Côté 2016 ; Keita 2016 ; Acosta 2014), quelle importance est accordée à la démocratie participative et/ou délibérative dans la mise en place et la gestion des « fonds miniers » ? Le présent article est une contribution à la compréhension de cette problématique, en partant de l'exemple du Fonds d'investissement social et environnemental (FISE) de la

société aurifère Petowal Mining Company (PMC SA¹). Les fonds miniers s'entendent ici comme tous les fonds dont les financements sont exclusivement ou majoritairement assurés par les compagnies minières, que ce soit à titre obligatoire (c'est-à-dire imposé par la législation) ou volontaire (c'est-à-dire relevant de l'initiative propre de l'entreprise).

Dans le cas de l'élaboration de la stratégie globale du FISE et de la sélection des microprojets au titre du FISE 2018 en particulier, on relève au mieux une démarche de consultation des populations à travers des rencontres formelles ou informelles. Il manque à la fois une véritable démarche de concertation avec les populations en amont pour l'élaboration de la stratégie et une démarche de co-élaboration (ou de co-production) notamment dans le processus décisionnel conduisant au choix des microprojets.

Dans la suite de notre propos, nous définirons tout d'abord le cadre conceptuel et théorique de l'article en mettant en exergue les fondements et la pertinence de la question démocratique dans un double contexte d'extractivisme minier et de développement local/communautaire. Puis nous présenterons la méthodologie. Et, enfin, nous présenterons et analyserons les principaux résultats.

1. Fondements et pertinence de la question démocratique vis-à-vis des fonds miniers et du développement communautaire

En matière de démocratie, il existe encore un débat autour de l'interchangeabilité des notions de délibération et de participation (Bouvier 2007). Au moins deux postures assez nettes peuvent être identifiées : d'une part les auteurs associant les deux notions et d'autre part ceux qui les dissocient. On pourrait retenir de l'idée de démocratie délibérative la mise en avant du débat argumenté entre les citoyens menant à la prise de décision concernant le bien commun. Bouvier (2007 : 14) se démarque quelque peu de la notion de démocratie délibérative (Girard 2011 ; Gutmann & Thompson 2002), jugeant que l'idée de la délibération entre les citoyens relève de la métonymie puisque dit-il « ces derniers ne décident pas ». Pour lui, aussi bien en matière de démocratie délibérative (selon J. Habermas) ou de politique délibérative (selon J. Rawls), la délibération s'opère au niveau institutionnel dans la mesure où ce sont les représentants des citoyens qui décident. Il y a là l'idée que la délibération (entre les représentants des citoyens) est de nature juridico-politique, contrairement à la discussion informelle (entre citoyens). Le lieu de la délibération, à l'instar des assemblées (parlementaires et locales) ou des cours constitutionnelles, n'est pas le même que celui de la discussion informelle. Dès lors, Bouvier opte et suggère, à la place de la notion démocratie délibérative, celles de démocratie discursive ou de démocratie débattante. En outre, selon Bouvier (2007 : 15), il s'ajoute un manque de clarté dans le rapport de la notion de démocratie délibérative à l'idée de participation. Selon Chevallier (2006), la délibération ne saurait être ni

1 PMC SA est depuis le mois d'août 2019 une filiale du groupe australien Resolute Mining.

« l'apanage des seuls élus » ni « cantonnée aux assemblées », elle implique nécessairement « la possibilité pour les citoyens de faire entendre leurs voix ». Le « débat public », en tant que reposant sur un principe d'ouverture et la possibilité offerte aux citoyens (ou acteurs sociaux) de se faire entendre au-delà de la voix de leurs représentants-élus, « s'inscrit pleinement dans la logique du modèle délibératif » selon Chevallier (2006). Ce dernier le situe « en amont du processus décisionnel » soit avant même que les orientations ne soient arrêtées, le distingue des procédures de consultations (supposant l'existence d'un projet déjà élaboré) et le rapproche davantage des mécanismes de concertations. Pour autant, le débat public n'est pas synonyme d'une « authentique délibération » qui implique nécessairement au terme de la discussion la capacité de prendre une décision s'imposant à tous les participants. En l'absence de cette capacité de prise de décision, même les processus délibératifs seraient de « simples subterfuges » selon Chevallier (2006). Pour ce dernier, le modèle délibératif ne donne pas lieu au partage du pouvoir décisionnel qui reste principalement détenu par les représentants. À l'inverse considère-t-il, le modèle participatif incite à octroyer aux citoyens à la fois un droit de regard sur la chose publique et une capacité à peser sur les processus de prise de décision.

Pour certains la question de fond en matière de participation demeure moins les formes de celle-ci que de savoir à quoi l'on participe. Ce qui conduit Gaudin (2010) à indiquer au moins trois facettes de la représentation : « participer à une consultation » dans le but d'accéder à l'information relative à un projet public et d'obtenir des justifications ; « participer à un débat public » dans le but confronter plusieurs points de vue ; « associer directement les citoyens aux prises de décision » dans le but de coproduire les choix publics entre les élus et les citoyens concernés. De ce fait, selon le degré d'implication de ces derniers, les processus participatifs peuvent prendre différentes formes : la consultation, la concertation et la co-élaboration.

Le principe de la démocratie participative consiste à ne pas réserver exclusivement le pouvoir décisionnel aux professionnels et aux experts (Bodart & Luneau 2020). Celle-ci, comme le suggère John Dewey², doit être conçue comme le vecteur d'une « citoyenneté active et informée » qui s'opère par la prise de parole individuelle des citoyens (ordinaires) sur des sujets différents. De ce fait, l'un des principaux enjeux des processus participatifs demeure territorial en ce sens qu'ils incitent à une gouvernance de proximité et surtout à une prise en compte des « savoirs pratiques » (Sintomer 2003) des habitants du territoire ou des citoyens ordinaires.

La démocratie, en dépit de ses nombreuses variantes (représentative, délibérative, participative, etc.), repose en priorité sur la prise en compte de la diversité des avis et des voix, sur l'implication directe ou indirecte (à travers des représentants élus) des différentes catégories d'acteurs sociaux et de populations dans la gouvernance des biens communs (ou de la chose publique) et les processus de prise de décision. Quant aux

2 In Bodart & Luneau 2020.

ressources naturelles en général, elles relèvent de l'ordre des biens communs/communaux et donc de la propriété de tous. Au Sénégal, il est même inscrit dans la Constitution que les ressources naturelles, y compris donc minières, appartiennent aux populations. À ce titre, la question de la démocratie en général occupe une place importante aussi bien dans la gestion de ces ressources que dans la définition des orientations et la prise des décisions relatives aux fonds et aux bénéfices pouvant découler de leur exploitation.

Au regard des particularités des deux processus, délibératif et participatif, nous les appréhenderons comme étant distincts mais complémentaires en matière de démocratie. De là, nous considérons que la construction d'un processus démocratique fort dans le cadre de la gouvernance des fonds miniers et de l'action publique nécessite de combiner à la fois des principes délibératifs et participatifs. C'est à travers cette combinaison qu'il est possible pour les entreprises minières et les collectivités territoriales, en particulier dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques (Sané 2016), d'impulser au niveau local un développement répondant aux attentes des communautés/populations et s'inscrivant dans la durabilité. C'est également de cette combinaison des principes de la démocratie délibérative et participative que les orientations de développement traduites sous la forme de projets/microprojets et d'actions peuvent faire l'objet d'une plus grande appropriation par les populations bénéficiaires.

2. Sites et méthodes

Cet article repose sur une recherche conduite entre août 2019 et février 2020, et portant sur le FISE 2018 mis en place par PMC SA, une société disposant d'une licence d'exploitation d'un gisement aurifère situé dans la commune de Tomboronkoto (dans la région de Kédougou) au sud-est du Sénégal. La région de Kédougou est née du découpage de la région de Tambacounda et créée par la loi 2008-14 du 18 mars 2008. Elle s'étend sur une superficie de 16 896 Km². Elle est limitée à l'ouest et au nord par la région de Tambacounda, à l'est par la République du Mali et au sud par la République de Guinée. Elle est composée de 03 départements (Kédougou, Salémata et Saraya), de 06 arrondissements (Sabodola, Bembou, Fongolimbi, Bandafassi, Dar Salam et Dakatéli) et 19 communes (rurales et urbaines).



Figure 1 : Région de Kédougou

Le FISE 2018 porte sur le financement de 20 microprojets soumis et sélectionnés par les deux collectivités territoriales que sont la commune (rurale) de Tomboronkoto et le département de Kédougou concernées par les activités de PMC. La sélection des microprojets a été faite par les organes délibératifs respectifs de chaque collectivité territoriale, à savoir le conseil communal de Tomboronkoto d'une part et le conseil départemental de Kédougou d'autre part.

Les données exploitées proviennent à la fois des sources primaires et secondaires. Les sources primaires sont composées principalement des outils de collecte élaborés dans le cadre de la recherche en question, notamment les différents guides d'entretien pour les différentes catégories d'acteurs. Quant aux sources secondaires, elles comprennent essentiellement les différents documents fournis par les différentes catégories d'acteurs (dont le personnel de PMC SA) tels que : le document de stratégie du FISE, les conventions de financement entre PMC SA et les collectivités territoriales concernées (en l'occurrence le Conseil départemental de Kédougou et le Conseil municipal de Tomboronkoto), le document de suivi budgétaire des microprojets du FISE 2018. En outre, la collecte des données a porté sur l'ensemble des 20 microprojets financés dans le cadre du FISE 2018.

En l'absence d'une base de sondage, la démarche a consisté à constituer un échantillon « boule de neige » combiné avec un échantillon raisonné afin que toutes les catégories de parties prenantes soient représentées. Pour ce faire, la stratégie d'enquête a été de s'appuyer sur des personnes ressources ou des personnes déjà enquêtées pour identifier d'autres enquêtés répondant aux critères de constitution de l'échantillon. Les principaux

critères retenus pour la sélection des enquêtés (soit des unités d'enquête) en vue de la constitution de l'échantillon sont les suivants : (i) être identifié comme faisant partie des six catégories de parties prenantes³ et connaître l'existence du FISE et de ses microprojets (ii) veiller à la présence de femmes et d'hommes dans l'échantillon (iii) veiller à la présence des différentes classes d'âge si possible (jeunes/adultes/personnes âgées).

L'échantillon comprend 68 répondants, interrogés individuellement ou collectivement (entretien de groupe). Il est réparti comme suit selon le sexe : 8 femmes (11,8%) et 60 hommes (88,2%). Quant à la répartition selon le type de parties prenantes, elle se présente comme suit : 7 employés de PMC SA (10,29%), 10 élus et/ou agents des collectivités territoriales (14,71%), 23 bénéficiaires/membres communautaires (33,82%), 3 autorités administratives (4,41%), 15 agents des services techniques déconcentrés de l'Etat (22,06%), 10 prestataires de services ou fournisseurs (14,71%).

3. Résultats et analyse

3.1 contenu et orientations du FISE

Le FISE fait suite à la signature en 2016, entre l'Etat et PMC SA, d'un avenant à la convention minière visant à mettre en place un fonds destiné à appuyer le développement économique et social des collectivités territoriales situées dans la zone d'intervention du projet minier. La dotation de ce fonds, assurée exclusivement par PMC SA, a démarré en 2018 et doit être renouvelée chaque année jusqu'à la fin du projet minier prévue en 2025, soit pendant la durée de vie opérationnelle du projet minier estimée à huit (8) ans. D'un montant annuel minimal de 450.000 USD⁴, la dotation financière accordée par PMC dans le cadre du FISE demeure évolutive tant dans son montant global que dans la proportion revenant aux collectivités territoriales concernées. Ainsi, l'enveloppe financière totale pour l'année N est fonction du cours de l'or de l'année N(-1), mais avec un minimum de 450.000 USD. Quant à l'évolution de la répartition de l'enveloppe financière annuelle entre les deux collectivités territoriales concernées, à savoir la commune de Tomboronkoto et le département de Kédougou, elle est prévue comme suit : respectivement 70% pour Tomboronkoto et 30% pour Kédougou en 2018 et 2019, 60% et 40% en 2020 et 2021, 50% pour chacune des deux collectivités territoriales en 2022 et 2023 et, enfin, 40% et 60% respectivement pour Tomboronkoto et Kédougou en 2024 et 2025. Autrement dit, il est prévu une évolution dégressive de

3 Staff de PMC SA, élus et agents des Collectivités territoriales, représentants de l'administration territoriale, agents des services techniques de l'Etat, populations et groupes bénéficiaires, et enfin les prestataires de services.

4 Dollar américain (US).

la proportion allouée à la commune de Tomboronkoto entre 2018 et 2025, et à l'inverse une augmentation progressive de la proportion allouée au département de Kédougou dans l'enveloppe financière qui sera annuellement déagée par PMC.

Le FISE de manière générale vise en priorité quatre (4) domaines d'intervention : (i) l'accès aux infrastructures de base (ii) la conservation de la biodiversité (iii) le renforcement des capacités locales et le développement institutionnel (iv) la promotion du développement économique local. L'appellation FISE 2018 désigne l'enveloppe financière destinée au financement des actions et des projets sélectionnés pour l'année 2018 qui correspond à la première année d'implémentation du fonds. Pour 2018, le montant alloué au FISE est de 427.733.040 FCFA⁵ dont : 299.413.128 FCFA pour la commune de Tomboronkoto et 128.319.912 FCFA pour le conseil départemental de Kédougou soit respectivement 70% et 30% pour chacune des deux collectivités territoriales. Il a servi au financement de 20 microprojets dont : 15 relevant du conseil communal de Tomboronkoto et 5 du conseil départemental de Kédougou. Ces microprojets concernent plusieurs secteurs dont : la jeunesse et le sport, l'éducation, l'agriculture, l'hydraulique, l'énergie, l'habitat, etc.

Pour la commune de Tomboronkoto, les microprojets financés au titre du FISE 2018 sont :

- l'aménagement d'un périmètre maraîcher de 10 hectares à Badian et Mako ;
- l'aménagement d'un espace apicole à Tenkoto ;
- l'appui en médicaments aux postes et cases de santé ;
- la réalisation d'études de faisabilité pour l'aménagement d'une aire de stationnement des gros porteurs à Mako ;
- l'appui aux activités sportives et culturelles de la commune de Tomboronkoto ;
- la construction d'un foyer des jeunes à Mako ;
- l'aménagement d'une aire de jeu à Bantata ;
- l'aménagement de 4 salles de classe au lycée de Mako ;
- l'aménagement du mur de clôture du lycée de Mako ;
- la construction de la case des tout-petits de Mako ;
- la dotation en fournitures et équipements scolaires ;
- l'adduction d'eau au niveau du poste de santé de Tomboronkoto ;
- la réalisation de lotissements à Niéménéké et Mako ;
- la réhabilitation d'un forage MFT à Ngari
- la réhabilitation du kit solaire de l'hôtel communautaire de Tomboronkoto ;

5 Le franc CFA est la devise des 8 pays qui forment l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Pour ce qui est du département de Kédougou, les microprojets financés au titre du FISE 2018 sont les suivants :

- la location d'immeubles à Dakar pour le logement des étudiants ressortissants de Kédougou ;
- la réhabilitation du lycée Maciré BA de Kédougou ;
- l'achat d'un moteur pour le bus du lycée technique industriel et minier de Kédougou ;
- la finalisation du Plan départemental de développement (PDD) et du Schéma départemental d'aménagement du territoire (SDAT) du département de Kédougou ;
- l'électrification des collèges de Ségou et de Tomborokoto.

3.2 Place des processus participatifs et délibératifs dans le FISE

La mise en place du FISE marque tout d'abord la volonté de PMC SA d'entreprendre au profit des populations locales des actions et des investissements allant au-delà des obligations légales de l'entreprise. Aucun principe démocratique ne prévaut donc à la mise en place de ce fonds. La question démocratique émergeant du FISE est un dérivé qui vient a posteriori dans la mesure où la mise en place de ce fonds est intrinsèquement liée à l'exploitation de ressources minières relevant du bien commun. Le FISE qui relève davantage de la politique et de la stratégie RSE de l'entreprise, peut être vu comme un moyen pour l'entreprise d'obtenir et d'asseoir sa licence sociale, marquant l'acceptation de l'entreprise par les populations et se traduisant par l'apaisement de ses relations avec les différents protagonistes locaux. L'obtention de la licence sociale ne dépend pas de l'obtention d'un permis minier (de prospection, d'exploration et d'exploitation) ni de l'établissement d'une convention minière qui relèvent exclusivement des prérogatives des autorités étatiques (administratives et gouvernementales). En tant que stratégie propre à l'entreprise pour assurer un bon déroulement de ses activités dans sa zone d'implantation, la conception et l'élaboration du FISE ne résultent pas a priori pas d'une préoccupation démocratique et ne peuvent être considérées directement comme le produit d'un quelconque mécanisme de démocratie, ni délibérative ni participative, à savoir un « débat public » impliquant les populations locales, une « consultation » de celles-ci, une participation à la prise de décision, etc. Le FISE est donc en premier lieu la manifestation d'une décision souveraine et stratégique de l'entreprise guidée par ses propres intérêts dont la volonté d'asseoir un environnement social favorable à ses activités. Concomitamment, pour la plupart des catégories de populations enquêtées dont les jeunes et les différents groupes socioprofessionnels, l'enveloppe financière allouée au FISE reste en deçà de leurs attentes et même des capacités de l'entreprise.

Nous pouvons dès lors, du point de vue du processus délibératif, relever le problème

lié au consensus par rapport au FISE en général et au montant qui lui est alloué en particulier, dans la mesure où la détermination de celle-ci relève en dernier de l'entreprise minière. Le montant alloué au FISE n'est pas le fruit d'un débat public, d'un vote des élus, encore moins d'un consensus. Or comme le dit Girard (2011 : 234), dans une procédure délibérative idéale, le consensus est :

« (...) le signe le plus sûr de la satisfaction des visées de l'autonomie, puisque nul n'est soumis à une loi qu'il ne veut pas, et du bien commun, puisque la loi acceptable par tous n'est perçue par personne comme à son intérêt ».

La notion de consensus permet de comprendre la désapprobation du montant alloué au FISE par les populations. D'autant que pour une grande partie de celles-ci, les bénéfices de l'entreprise rendent possible l'augmentation substantielle de ses investissements socioéconomiques et environnementaux au sein des communautés impactées. Pour sa part, Aguirre Unceta (2020) dans le cas de la République démocratique du Congo par exemple, relève la contribution décevante des revenus miniers dans l'action publique destinée à relever les défis dans des secteurs comme l'éducation, la santé et l'agriculture. Par ailleurs, la légitimité du consensus repose moins sur le vote que sur « un accord raisonné entre égaux » (Girard 2011 : 234). Or, la conception de la stratégie du FISE tout comme la détermination de son montant qui relèvent d'abord de PMC SA, montrent aussi de manière plus large les rapports souvent inégaux entre les sociétés minières et les populations locales.

Le rôle principal de PMC SA dans la mise en œuvre du FISE consiste à mettre les fonds à la disposition des deux collectivités territoriales que sont la commune de Tomborokoto et le Conseil départemental de Kédougou. Ainsi, la mise en œuvre opérationnelle des actions relève de la responsabilité de chacune des deux collectivités territoriales concernées qui ont en charge l'élaboration des politiques publiques locales. C'est donc à ce niveau que les collectivités territoriales en question, à travers leurs élus et leurs différentes instances, tentent d'adopter vis-à-vis du FISE des principes et des mécanismes démocratiques. On constate néanmoins dans le choix des microprojets financés dans le cadre du FISE, une application incomplète et inaboutie des principes de la délibération et de la participation (Bodart & Luneau 2020 ; Gaudin 2010). La part de la consultation des populations reste faible et peu formalisée ; le débat public quand il est organisé ne donne pas lieu à une délibération accordant un pouvoir décisionnel aux populations bénéficiaires. Au demeurant, la délibération pour le choix final des microprojets à financer reste la prérogative exclusive des élus, notamment par le biais de leurs différentes instances (conseil communal, conseil départemental, commission des marchés, etc.). Dans ce processus de délibération, la capacité des bénéficiaires à influencer la décision est marginale voire inexistante et leur position lors des sessions

de vote se limite à celle d'observateurs. Dans le cas des microprojets du FISE 2018, il existe néanmoins une adéquation entre une partie des décisions des élus et la volonté des populations bénéficiaires comme c'est le cas de certains microprojets relatifs aux domaines de l'éducation et de la santé. Mais on note également des avis discordants chez les bénéficiaires ainsi que les professionnels des secteurs concernés (infirmiers, responsables d'institutions scolaires) dont certains contestent le manque de pertinence et d'efficacité de certains choix opérés par les élus. Pour ces bénéficiaires et ces professionnels, le manque de pertinence et d'efficacité de certains microprojets est dû à leur faible implication dans les processus de prise de décision des élus.

3.3 FISE et territorialisation des politiques publiques : une opportunité de renforcement de la démocratie au niveau local

La stratégie de mise en œuvre du FISE élaborée par PMC SA vise à aligner les interventions du fonds aux priorités de développement définies par les collectivités territoriales dans le cadre des compétences transférées à celles-ci. Dans la démarche, les microprojets sélectionnés dans le cadre du FISE s'attachent à la satisfaction des priorités de développement déclinées dans les documents de planification annuelle et pluriannuelle des collectivités territoriales. À travers cette approche, il s'agit en théorie de favoriser la transparence et la participation des populations au processus décisionnel. De ce point de vue, on peut considérer que la stratégie d'intervention du FISE est conforme aux dispositions de la loi 2013-10 portant Code général des collectivités locales (CGCL) qui fait de celles-ci le réceptacle de la territorialisation des politiques publiques (Sané 2016).

Dans la sélection des microprojets du FISE 2018, le développement communautaire/local est appréhendé dans sa dimension systémique qui met en exergue l'interdépendance entre les différents secteurs socio-économiques ; d'où l'option de cibler simultanément plusieurs secteurs à travers les microprojets financés. Il y a toutefois un besoin de priorisation des investissements au niveau communautaire. À ce niveau, on relève auprès des différentes catégories d'acteurs deux logiques discursives. D'une part, il y a les discours qui tendent à considérer que la priorisation des investissements découlant du FISE 2018 relève en priorité de la compétence et de la responsabilité des populations bénéficiaires. Autrement dit, les élus ou les représentants doivent simplement se conformer à la volonté exprimée par les populations bénéficiaires lors du choix des microprojets. C'est une logique qui vise à accorder un pouvoir décisionnel aux populations bénéficiaires et non seulement un rôle consultatif. Or, dans la pratique effective du choix des microprojets financés dans le cadre du FISE 2018, ce sont les élus qui choisissent et valident en dernier ressort à travers leurs assemblées délibératives dont le conseil municipal pour

la commune de Tomboronkoto et le conseil départemental pour le département de Kédougou ou encore à travers d'autres organes internes à ces assemblées comme la commission des marchés. Aussi bien pour la commune de Tomboronkoto que pour le Conseil départemental de Kédougou, on relève dans les procédures de sélection des microprojets des carences en matière de processus démocratiques, tant délibératifs que participatifs. Les microprojets sélectionnés dans le cadre du FISE résultent directement ou indirectement de la planification des actions de développement des différentes collectivités territoriales. Certes le processus de planification tend généralement à favoriser des mécanismes de consultation et de participation visant à la fois le recueil des avis des citoyens/populations et l'identification de leurs besoins et de leurs priorités en matière de développement. Ces mécanismes s'opèrent à travers différents moyens dont les rencontres formelles ou informelles entre les élus et les différentes catégories de populations. Mais lors des assemblées délibératives au cours desquelles sont sélectionnés les microprojets constitutifs du FISE, les citoyens sont davantage confinés à des rôles de spectateurs/observateurs passifs et ne participent pas à la prise de décision qui revient exclusivement aux élus. On constate à l'instar de Chevallier (2006) que les rencontres (formelles ou informelles) et les séances de consultations organisées par les élus n'aboutissent guère au partage, à l'octroi, encore moins au transfert du pouvoir décisionnel aux populations et aux citoyens de base.

Malgré les faiblesses dans les procédures décisionnelles, le FISE offre cependant des opportunités d'implication des populations dans le processus de mise en œuvre opérationnelle des microprojets. C'est à ce niveau qu'il est possible de parler de participation effective des populations, voire de contribution du FISE à l'amélioration des mécanismes démocratiques. À titre d'exemple, suite à la réhabilitation du forage de Ngari dans le cadre du FISE 2018, la gestion de cette infrastructure a été confiée à un comité de gestion dont les membres font partie de la communauté villageoise et sont désignés par les habitants. Ce comité définit les règles de fonctionnement et d'utilisation du forage, dont les contributions financières des usagers pour l'entretien de l'infrastructure. Bien que l'essentiel des microprojets financés contribuent à satisfaire des besoins existants (comme la construction et l'électrification des infrastructures scolaires, l'aménagement de divers types d'espaces socio-économiques, sportifs, etc.), certains d'entre eux sont jugés moins pertinents et moins prioritaires par les bénéficiaires. Ainsi, dans le cas de l'achat de médicaments pour les structures sanitaires, les professionnels de santé tout comme certains bénéficiaires désapprouvent en partie l'achat de certains médicaments considérés comme non prioritaires. Il en est de même pour l'achat d'un moteur pour le bus du lycée technique industriel et minier de Kédougou d'une part et d'autre part la location d'immeubles à Dakar par PMC SA pour l'hébergement des étudiants ressortissants de la région de Kédougou. Pour ces deux derniers microprojets cités, les professionnels tout comme les bénéficiaires font remarquer le caractère peu durable de ces investissements et leur préfèrent des investissements plus structurants et

à plus long terme comme l'achat d'un bus neuf et l'achat des immeubles en question ; ce qui correspond davantage aux attentes des bénéficiaires et revêt un caractère plus durable.

Au niveau des collectivités territoriales concernées tout comme de PMC SA, il existe donc des carences en matière de délibération et de participation des populations notamment dans les processus de conception de la stratégie mais aussi de sélection des microprojets. Or dans la mesure où le FISE relève de financements privés (et non publics), il y a là une opportunité aussi bien pour les pouvoirs publics, les élus locaux et PMC de trouver les moyens d'accroître le pouvoir décisionnel des populations bénéficiaires pour le choix des microprojets. La recherche d'un consensus entre les acteurs détenant le pouvoir décisionnel, à savoir PMC SA sur le plan financier et les élus locaux sur le plan politique (choix des orientations et vote), peut permettre d'éviter certains obstacles éventuels liés au Code des collectivités locales concernant les procédures de délibération. Plutôt que de concentrer exclusivement le pouvoir de sélection des microprojets entre les mains des élus, le consensus au sein des assemblées locales (conseil communal de Tomborokoto et conseil départemental de Kédougou) peut favoriser l'adoption des choix exprimés par la majorité des citoyens consultés lors des séances consultatives et des différentes rencontres. Dans la mesure où la loi portant Code général des collectivités territoriales définit des dispositions générales applicables à toutes ces dernières, ce type de consensus au niveau des assemblées locales permet de contourner certains obstacles légaux en matière de procédures délibératives et favorise la prise en compte effective des avis et des besoins directement exprimés par les citoyens de base ou les populations locales en général.

Le consensus démocratique est d'autant plus nécessaire que les collectivités territoriales au Sénégal sont globalement confrontées à plusieurs difficultés : la faiblesse des transferts de l'Etat et leur incapacité à générer des ressources additionnelles propres (Sané 2016). Ces difficultés constituent des obstacles au plein exercice de leurs missions dans la mesure où elles entraînent un manque de personnel qualifié nécessaire au bon fonctionnement des collectivités territoriales et à une prise en charge optimale des différentes questions dont celle de participation des citoyens et des populations. Il en résulte une quasi impossibilité pour les collectivités territoriales d'assurer leurs missions primordiales, encore moins de mettre en place des mécanismes participatifs à l'égard des citoyens qui soient à la fois pertinents et efficaces. Dans le cadre du FISE, l'un des enjeux liés aux processus participatifs et à l'octroi d'un pouvoir décisionnel aux populations est surtout de favoriser l'appropriation des microprojets sélectionnés par les bénéficiaires et de leur garantir une certaine durabilité entendue comme la capacité des bénéficiaires à maintenir ou à poursuivre de manière autonome les microprojets réalisés avec ou sans l'appui de PMC SA.

Conclusion

L'insuffisance du montant alloué au FISE 2018 selon les populations, combinée au manque de pertinence et à l'absence de durabilité de certains microprojets sélectionnés par les représentants élus (et non par les citoyens de base et les bénéficiaires directs), réduit considérablement l'efficacité systémique de l'action publique en matière de développement local. Ce qui rend nécessaire le renforcement des processus démocratiques autour des fonds miniers pour réaliser les objectifs de développement au niveau local et communautaire. Pour asseoir et renforcer les processus délibératifs et participatifs, il y a une nécessité d'impliquer les populations ainsi que les autres parties prenantes dans la mise en place des fonds, l'identification des secteurs prioritaires d'intervention, le choix et la mise en œuvre des microprojets, l'évaluation de la gestion des fonds miniers, l'évaluation de la mise en œuvre et de l'efficacité des projets de développement initiés avec les fonds miniers. Mieux, les populations bénéficiaires doivent avoir un pouvoir décisionnel de l'élaboration des fonds comme le FISE à leur mise en œuvre, et obtenir la garantie d'une prise en compte effective de leurs avis et d'une application de leurs décisions lors de la tenue des assemblées locales.

En laissant le pouvoir décisionnel exclusivement aux seuls élus lors des assemblées locales, il y a toujours le risque d'un décalage ou d'une inadéquation entre les décisions des élus d'une part et, d'autre part les besoins exprimés et les attentes réelles des populations qu'ils représentent. Il faut dire que dans les assemblées représentatives locales, tous les participants ne disposent pas des mêmes ressources (informations, connaissances, expertise, etc.), des mêmes intérêts (politiques en particulier), ni des capacités d'influence identiques. À ce titre, d'une part, tous les élus locaux ne peuvent pas être mis sur un même pied d'égalité ; et d'autre part ; les décisions prises par les assemblées représentatives en matière de politique de développement communautaire reflètent en général les positions des élus disposant de ressources supérieures à celles des autres (en plus de leur légitimité électorale). Pour favoriser plus d'équité et d'égalité (de genre en l'occurrence) dans les choix effectués par les élus et éviter ainsi que certains groupes de citoyens ou certaines catégories de populations soient injustement défavorisés, il faudrait accorder un caractère délibératif aux choix émis par la majorité des citoyens (ordinaires) lors des procédures de concertations, de consultations, de débats publics argumentés. Ce caractère délibératif doit également s'appliquer aux consensus obtenus entre les acteurs sociaux.

Bibliographie

- ACOSTA, A. (traduit par Gilles Renaud), 2014, Extractivisme et néo-extractivisme : les deux faces d'une même malédiction, in *Groupe permanent de travail sur les alternatives au développement* (2011), Más allá del desarrollo, sous la direction de Miriam Lang et Dunia Mokrani Chávez, Quito, Abya Yala / Fundación Rosa Luxemburg.
- AGUIRRE UNCETA, R., 2020, « République démocratique du Congo : revenus miniers et dépenses publiques pour le développement », in *Mondes en développement*, 1(1), pp. 55-80. <https://doi.org/10.3917/med.189.0055>
- BODART, O., LUNEAU A., 2020, *Démocratie participative : enjeux et perspectives*, 16p.
- BOUVIER, A., 2007, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XLV-136 | 2007, mis en ligne le 01 février 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ress/82> ; DOI : 10.4000/ress.82
- CAMPBELL, B., LAFORCE, M., (sous/dir.), 2016, *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?*, PUQ, 252p.
- CAPRON, M., QUAIREL-LANOIZELEE, F., 2016, *La responsabilité sociale d'entreprise*, Paris, La Découverte, 128p.
- CHEVALLIER, J., 2006, « La démocratie délibérative: mythe et réalité », in *Politiques, communication et technologies. Mélanges en hommage à Lucien Sfez*, Presses universitaires de France, pp. 75-87. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01763679>
- DARIMANI, A., 2016, « Contribution de la responsabilité sociale des entreprises au développement des communautés locales au Ghana », in Campbell & Laforce (s. dir), *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier*, PUQ, pp. 91-162.
- DIALLO M. L. (2017) *Le Sénégal des mines. Les territoires de l'or et du phosphate*, L'Harmattan, coll. « Etudes africaines », 346p.
- FOUDA, J. B., 2014, « Le choix d'une stratégie RSE : quelles variables privilégier selon les contextes ? », in *Revue française de gestion*, n° 244, pp. 11-32.
- GAGNON, E., 2016, *Penser la démocratie participative aujourd'hui : l'expérience islandaise*, Université du Québec à Montréal, 118p.
- GAUDIN, J.-P., 2010, « La démocratie participative », in *Revue Informations sociales*, 2, no. 158, pp. 42-48.
- GENDRON, C., GIRARD, B., (s/dir.), 2014, *Repenser la responsabilité sociale de l'entreprise: l'école de Montréal*, Armand Colin, 430p.
- GIRARD, C., 2011, « La démocratie doit-elle être délibérative », *Archives de philosophie*, 2, tome 74, pp. 223-240.

- GOND, J.-P., IGALENS, J., 2008, *Responsabilité sociale de l'entreprise*, PUF.
- GOYETTE-CÔTÉ, G., 2016, « Responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : quelle contribution pour le développement ? », in Campbell & Laforce (s. dir), *La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier*, PUQ, pp. 19-52.
- GUTMANN, A., THOMPSON, D., 2002, « Pourquoi la démocratie délibérative est-elle différente », *Philosophiques*, 29 (2), pp. 193-214. <https://doi.org/10.7202/006250ar>
- ROSÉ, J.-J., (s/dir.), 2006, *Responsabilité sociale de l'entreprise : pour un nouveau contrat social*, Editions De Boeck Université, 403p.
- SANÉ, Y., 2016, « La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le *statu quo* », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 796, mis en ligne le 05 décembre 2016, consulté le 31 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeog/27845> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeog.27845>
- SINTOMER, Y., 2003, « Enjeux et attentes d'une démocratie participative. » In ADELS (dir.), *Conseils de quartier, Mode d'emploi*, pp. 137- 141. ADELS : Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale.