



Droit et gestion de l'environnement en pays Bassari (Sénégal oriental) : réflexions sur un droit de l'environnement au Sénégal

Olivier Barrière

Introduction

L'élaboration du droit positif de l'environnement africain repose sur une représentation du droit écrit où les Etats y voient une condition de l'unité nationale et l'expression d'une formulation nécessaire au développement économique. Soit, mais les législateurs s'accrochent aux fondements et aux logiques du droit occidental en procédant à un mimétisme de la pensée juridique étrangère vue par eux comme un genre de modèle universel. Non seulement le droit pour eux se limite à la loi, mais en plus cette loi n'est souvent que l'objet d'un « copier-coller » de la norme occidentale considérée comme moderne. Les codes de l'environnement adoptés par les pays sahéliens en sont une parfaite illustration ; les codes forestiers recèlent encore la logique du décret colonial de 1934 et les législations sur le foncier tentent la généralisation de la propriété privée ou développent inévitablement un rapport d'appropriation de l'espace¹.

La recherche en anthropologie juridique permet de dépasser une analyse technicienne du droit où les lois et les règlements sont présentés hors du contexte social où ils sont destinés à s'appliquer. La construction d'un droit de l'environnement qui soit véritablement plus effectif qu'apparent nécessite la prise en compte des réalités socio-économiques et des types de rapports sociétés/nature propres à chaque région. Ainsi l'objectif d'un droit de l'environnement africain applicable nécessite des innovations pour à la fois répondre aux contraintes d'une politique publique environnementale influencée par les institutions internationales et les bailleurs de fonds, et la légitimation par les acteurs locaux d'une légalité nationale.

L'environnement² a retenu l'intérêt de la part du législateur sénégalais dès 1963 par l'adoption d'une réglementation de la pêche dans les eaux continentales³, puis d'un *Code forestier* en 1965 – qui sera remplacé en 1974⁴ –, d'un *Code de la chasse et de la protection de la faune* en 1967⁵, par

¹ Par exemple, le cas de l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du *Code rural* au Niger.

² Notre approche sur le droit de l'environnement se polarise ici sur les aspects milieux, faune et flore. Nous n'avons pas encore intégré la dimension pollution et nuisance en raison du fait que la recherche s'effectue en zone rurale où la question environnementale est principalement axée, de nos jours, sur la dimension de la gestion des écosystèmes.

³ Loi n° 63-40 du 10 juin 1963.

⁴ Loi n° 65-23 du 9 février 1965 ; loi n° 74-46 du 18 juillet 1974 (JO n° 4375 du 26 août 1974).

Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société, 2003, Volume 18, no. 1, pp. 73-101

la création d'une commission consultative de la protection de la nature et de la conservation des ressources naturelles⁶ en 1968 et d'une commission nationale de l'environnement le 30 avril 1971⁷. Puis c'est la pêche maritime qui constitue l'objet de lois en 1970⁸ et en 1972⁹. Mais c'est surtout dans les années 1980 qu'émerge une réelle préoccupation environnementale donnant lieu à un ensemble de codes : *Code de l'eau*¹⁰, *Code de l'environnement*¹¹, nouveau *Code de la chasse et de la protection de la faune*¹², *Code de la pêche maritime*¹³, *Code minier*¹⁴. Les années 1990 confortent l'engagement des autorités nationales dans une démarche environnementale, d'abord concrétisée par la création en 1991 d'un Ministère du tourisme et de l'environnement qui deviendra le 7 juin 1993 le Ministère de l'environnement et de la protection de la nature, puis par la création du Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'environnement en 1993¹⁵, du Conseil supérieur de l'eau en 1998¹⁶ et de nouveaux codes, comme le *Code forestier*¹⁷, le *Code de la pêche maritime*¹⁸ et le *Code de l'environnement*¹⁹. Enfin cette dernière phase voit naître une planification nationale : de lutte contre la désertification²⁰, pour l'environnement²¹, de protection des eaux et de conservation du littoral²², pour la conservation de la biodiversité²³.

La politique environnementale du Sénégal intervient dans une logique foncière originale où se côtoient des régimes juridiques différents, celui de la

⁵ Loi n° 67-28 du 23 mai 1967

⁶ Arrêté présidentiel n° 6328 du 22 mai 1968 (JORS du 15 juin 1968, p 662-63) Sur le droit de l'environnement au Sénégal, voir I. Ly, *Problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal*, Dakar, thèse de doctorat en droit, UCAD, 1994

⁷ Arrêté ministériel n° 5068 PM/MDR du 30 avril 1971 (JO n° 4175 du 17 juillet 1971)

⁸ Loi n° 70-02 relative à la pêche aux engins traînants dans les eaux territoriales.

⁹ Loi n° 72-21 portant création d'une zone de pêche au-delà de la limite des eaux territoriales sénégalaises et fixant le régime d'exploitation de cette zone.

¹⁰ Loi n° 81-13 du 4 mars 1981 (JO n° 4828 du 11 avril 1981 aux pp 411-18).

¹¹ Loi n° 83-05 du 28 janvier 1983 (JO du 23 avril 1983 aux pp 324-32).

¹² Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 (JO du 25 janvier 1986 aux pp. 39-43)

¹³ Loi n° 87-27 du 18 août 1987

¹⁴ Loi n° 88-06 du 26 août 1988

¹⁵ Décret n° 93-885 du 4 août 1993 (JO n° 5535 du 7 août 1993 aux pp 252-54)

¹⁶ Décret n° 98-557 du 25 juin 1998 (JO n° 5814 du 8 août 1998 aux pp. 517-18)

¹⁷ Loi n° 93-06 du 4 février 1993 (JO n° 5510 du 27 février 1993 aux pp 53-60), loi n° 98-03 du 8 janvier 1998.

¹⁸ Loi n° 98-32 du 14 avril 1998 (JO du 24 avril 1998 aux pp 254-62)

¹⁹ Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 (JO n° 5972 du 10 mars 2001) et décret n° 2001-282 du 12 avril 2001 (JO n° 5985 du 5 mai 2001).

²⁰ Programme d'action national de lutte contre la désertification, octobre 1998, Ministère de l'environnement et de la protection de la nature.

²¹ Plan national d'action pour l'environnement, septembre 1997, Ministère de l'environnement et de la protection de la nature/ secrétariat permanent du Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'environnement

²² Plan d'action environnemental de protection des eaux et de conservation du littoral, février 1997, Ministère de l'environnement et de la protection de la nature / Ministère de l'économie, des finances et du plan / PNUD/OMI.

²³ Stratégie nationale assortie d'un plan national d'actions pour la conservation de la biodiversité, 18 avril 1998, Ministère de l'environnement et de la protection de la nature

domanialité nationale²⁴, concernant plus de 95 % des terres du territoire national, celui du domaine public et privé de l'État²⁵ et celui de l'appropriation privée²⁶.

La mise en place d'une politique de décentralisation, déjà exprimée par des dispositions législatives en 1964²⁷, 1966²⁸, 1972²⁹, 1980, 1990³⁰, dernièrement remplacées par celles de 1996³¹, 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'État. *De véritables pouvoirs de gestion 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 tutelle.*

Les aspects juridiques de la gestion de l'environnement se déclinent dans la pratique par une articulation entre les espaces de pouvoir et les modes d'intervention sur le milieu. La problématique foncière intervient ainsi particulièrement. Cependant, la restriction des rapports fonciers aux seuls rapports à la terre refléterait insuffisamment et partiellement la réelle portée des actions des hommes sur le milieu que la recherche d'une gestion environnementale doit nécessairement intégrer. C'est pourquoi il nous semble nécessaire de considérer en même temps le rapport de l'homme à la ressource et à l'espace. L'étude de la conjonction du fond, comme support, et de la superficie, aboutit à une combinaison de droits portant sur l'espace, la ressource et l'écosystème. Cette forme de lecture permet de faire avancer la réflexion relative à un régime contenant la dualité espace-milieu de vie et ne reposant pas sur l'appropriation du fond.

²⁴ Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national ; Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.

²⁵ Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État ; Décret n° 81-557 du 21 mai 1981 portant application du Code du Domaine de l'État en ce qui concerne le domaine privé.

²⁶ Le Code civil français a été introduit par l'arrêté gubernatorial du 5 novembre 1830 ; actuellement son livre II et III font toujours partie du droit sénégalais dont l'article 544 définissant la propriété.

²⁷ Les articles 8, 9, 10 et 12 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.

²⁸ Loi n° 66-64 du 30 juin 1966 portant *Code de l'Administration communal*, abrogée par la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant *Code des collectivités locales*.

²⁹ 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*.

³⁰ 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.

³¹ 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.

Nous entendons par-là dépasser une vision ruraliste du foncier, qui restreint son analyse aux rapports d'accès aux ressources et à leur distribution entre les différents acteurs et qui occulte la prise en compte des processus écologiques et de tous les éléments naturels. Le foncier ne peut plus se définir uniquement en termes de règles afférentes aux ressources renouvelables ou de construction d'espaces, mais doit intégrer une dimension environnementale. Dans ce sens, on peut dire que les rapports fonciers expriment, par une dynamique spatiale et temporelle, les modes de régulation, les formes de représentation et de pratique existant aux différentes échelles d'intervention des acteurs sur leur milieu. Ils prennent aussi en compte les processus et les composantes des systèmes écologiques. Le foncier traduit un jeu d'acteurs au sein duquel les relations entre sociétés et nature sont un enjeu primordial.

A cette fin, il est nécessaire de considérer les rapports fonciers dans une perspective environnementale que l'on peut définir de la façon suivante : les rapports foncier-environnement sont les rapports entretenus entre les hommes, qu'ils soient exploitants ou usagers, dans un contexte agricole, pastoral, halieutique, forestier, cynégétique ou de conservation des écosystèmes, à propos de la gestion, de l'exploitation, du prélèvement des ressources naturelles renouvelables et de la préservation de la biodiversité. Le foncier-environnement exprime ainsi, à travers les paysages, la relation de l'homme avec la nature en tant que reflet d'une conception du monde construite au cours du temps³².

Partant d'une volonté politique nationale de conservation de l'environnement confirmée dans les textes, dans le cadre d'une décentralisation des pouvoirs et d'un rapport sociétés/nature que nous appréhendons par le biais de la problématique foncière, la réflexion proposée porte sur la construction d'un droit africain de l'environnement. On note dans ces propos l'idée de travailler sur une endogénéité juridique dans une perspective d'applicabilité.

Dans le souci de cette effectivité, il paraît nécessaire en premier lieu de s'intéresser à la dimension locale, c'est à dire aux populations qui font leur propre droit dépendant d'une diversité des systèmes de penser. Dans un second temps, nous porterons notre attention sur la pluralité des régulations d'accès aux ressources naturelles renouvelables et de conservation de l'environnement. Enfin, nous aborderons la question essentielle de la gestion

³² Voir O. Barrière, *Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel : le Foncier-Environnement*, Paris, thèse en droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris, vol. 1 et 2, 1996. ; O. et C. Barrière, « Le foncier-environnement, fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel » (1997) 60 FAO col. Etudes Législatives; 123 pp. ; O. Barrière et C. Barrière, *Un droit à inventer. Foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger*, Paris, IRD, collection « A travers champs » 2002.

décentralisée de l'environnement qui nous conduira à la perspective d'une traduction juridique d'une gestion patrimoniale.

Une régulation juridique dépendante des pratiques et des représentations locales

Notre démarche en anthropologie juridique nous amène à partir de l'exemple d'une réalité locale qui est ici celle d'une communauté rurale, de Salémata, située aux confins de la République du Sénégal. La communauté rurale de Salémata, constitutive du «pays Bassari», a été créée en 1982³³. Elle regroupe 44 villages sur une superficie de 1 175,5 km² et compte une population de plus de 11 000 habitants majoritairement composée de Peuls et de Bassaris³⁴. Cette collectivité locale décentralisée occupe la périphérie sud du Parc National du Niokolo-Koba au Sénégal oriental, à la frontière nord de la Guinée, sur les contreforts du Fouta Djallon en amont du bassin du fleuve Gambie.

La société Bassari est historiquement la première à occuper l'espace qui constitue actuellement la communauté rurale de Salémata, raison pour laquelle l'appellation de « pays Bassari » a été donnée à la région³⁵. Le groupe social Bassari se caractérise par une culture participant fortement à un rapport symbiotique à la nature où le visible (*beliyan*) et l'invisible (*biyil*) s'interpénètrent. Son existence est imprégnée de la présence des ancêtres et des génies tutélaires et son organisation interne est fortement structurée par les classes d'âges. Cette société matrilinéaire évolue vers une attitude contractuelle du lignage patrilocal en termes d'échange de prestations aux génies³⁶. Le résultat de cette évolution culturelle se traduit concrètement par une distanciation, entraînant le passage d'un rapport fusionnel à la nature à un rapport plus utilitariste dû à l'expansion agricole. D'un statut de sujet, la nature s'objective progressivement pour devenir un environnement, objet d'exploitation. L'installation de populations peules et l'ouverture sur l'extérieur par l'effet de la migration et des échanges économiques ont été, entre autres, à l'origine d'une fixation de l'occupation de l'espace, transformant les paysages sans pour autant organiser une dynamique de gestion durable du milieu. Les différents types de rapports à l'environnement dépendant de l'installation des groupes et de leurs activités sont à l'origine d'une régulation juridique endogène contemporaine.

Située loin des contingences locales, la régulation juridique posée par l'État exprime une fiction que les populations ne peuvent légitimer dans leur comportement d'autant plus que c'est souvent son aspect répressif et

³³ Date d'entrée en vigueur de la réforme de l'administration territoriale et locale pour la région de Tambacounda.

³⁴ Toutes les données citées dans ce texte sont le résultat de nos enquêtes personnelles menées en 1999-2000.

³⁵ En 1960, les indépendances scindent la population bassari en deux, celle de la Guinée et celle du Sénégal.

³⁶ Voir J. Girard, *Les Bassari du Sénégal, fils du Caméléon*, Paris, Harmattan, 1984.

coercitif qui se présente en premier lieu dans la conscience collective. Le fait social qualifié de juridique s'exprime souvent dans le cadre d'*habitus*³⁷ et de modèles de comportements où les règles et les normes sont rarement d'origine écrite. La réalité du monde rural en apporte une démonstration à travers ces quelques exemples.

Le défrichage d'un espace forestier qui n'a jamais été cultivé s'effectue souvent suite à une demande préalable d'autorisation adressée aux génies des lieux, que certains appellent *syabutiara*, d'autres *djinns*, car on ne défriche pas un espace déjà occupé. Bassaris et Peuls adoptent cette même pratique qui se différencie selon la conviction de chacun. Une espèce de liane donnant des haricots rouges³⁸ non comestibles est plantée soit au milieu de l'espace convoité soit sur ses côtés : si la graine ne pousse pas ou si la liane pousse en s'enroulant sur la gauche d'un arbre, cela signifie que les lieux sont habités et qu'il n'est donc pas possible de les défricher. Il faudra tenter à nouveau l'année d'après.

La procédure législative de l'acte de défrichement pour la mise en culture d'un espace est rarement appliquée à Salémata, chef-lieu de la communauté rurale; il est donc *a fortiori* plus difficile de la voir s'épanouir dans un milieu rural enclavé et peu habitué à contrôler cet acte. On a constaté une dérive qui semble devenir fréquente, l'excès de défrichement par rapport à la mise en culture réelle qui peut s'expliquer soit par un manque de semences ou de capacité de travail (main d'œuvre insuffisante), soit encore par une stratégie d'accaparement foncier. En effet, l'investissement réalisé par la défriche offre un droit de culture prioritaire à son auteur, mais elle donne également lieu à une appropriation du bois coupé, qu'il soit emporté ou maintenu sur place.

Le milieu forestier fait l'objet de prélèvements et d'une exploitation qui entrent dans le registre des principales activités secondaires des populations de la communauté rurale, soit la coupe de bois d'œuvre, la cueillette et l'apiculture. Le bois d'œuvre s'obtient surtout à l'occasion de défrichements qui suppriment des haies et des grands arbres. Étant donné que le droit de culture donne lieu en pratique à un droit de disposition sur l'arbre, seule la sacralité du site ou de l'arbre lui-même permet d'épargner l'espèce ligneuse. Le prélèvement des fruits sauvages³⁹ est libre en tout lieu, cependant la cueillette ne s'effectuait jamais avant la maturité des fruits. Mais cette pratique bassari s'est effacée devant le comportement de la population peule

³⁷ L'*habitus*, comme « fondement objectif de conduites régulières » se définit par « un système de dispositions permanentes, établi comme principe générateur et organisateur des pratiques, des représentations, des modes d'agir et de penser, que l'individu a acquis tout au long de son histoire dans une interrelation active, dans une médiation, entre les structures internes de sa subjectivité et les structures sociales externes », P. Bourdieu, « Habitus, code et codification » (1986) 64 Actes de la Recherche en sciences sociales 40.

³⁸ *Carnavalia ensiformis*, *open* en bassari, *tagale* en peul

³⁹ Le mad - *Saba senegalensis*, le tamarin -*Tamarindus indica*, *Hannoia undulata*, le karité - *Vitellaria paradoxa*, le pain de singe -*Adansonia digitata*, le néré - *Parkia biglobosa*, le jujube - *Ziziphus mauritiana*, *Vitex madiensis*, *Lanea* sp., etc.

qui n'a pas voulu intégrer cette façon de faire. L'exploitation des fruits en quantité importante, avec une commercialisation extérieure aux marchés locaux, est généralement réservée aux habitants du terroir, les étrangers devant demander une autorisation au chef de village. Les produits des arbres fruitiers plantés sont toujours destinés à celui qui les a mis en terre ; celui-ci dispose à sa guise des fruits et de l'arbre lui-même, quelle que soit sa localisation (dans un champ, une jachère, un ancien lieu de résidence).

L'exploitation des ressources naturelles s'effectue presque toujours sans demande d'autorisation auprès du service des Eaux et Forêts. Les seules demandes rencontrées – par le paiement des taxes – concernent moins de 10 % des unités d'exploitation pratiquant ce type de prélèvement et concernent le bambou, le rônier, le palmier à huile, le tamarinier et le fruit du baobab (pain de singe). La chasse est une activité encore bien présente dans le pays bassari où elle est pratiquée librement par la population locale, sans aucun permis administratif. Néanmoins c'est aux ancêtres que les Bassari éprouvent la nécessité de s'adresser afin de partir en toute quiétude. L'activité cynégétique subit peu de contrôle des agents de l'État, sauf dans le parc national du Niokolo-Koba où se trouvent des gardes.

La prédation peu contrôlée du milieu aboutit à une diminution des ressources naturelles, mais ne conduit pas actuellement à une dégradation irréversible de l'environnement malgré les fortes valeurs de pente qui jouent en faveur d'une érosion hydrique. La question est de parvenir à développer une régulation juridique environnementale participant à l'édification d'un droit de l'environnement qui soit effectif et qui permette le développement d'une gestion durable de l'environnement de la communauté rurale. Il semble que pour répondre à cette question, la recherche d'un processus de judiciarisation sur une dynamique horizontale soit davantage pertinente que de se concentrer entièrement sur l'idée d'un droit/sanction. Dans cette perspective, nous avons dû concevoir une méthode d'analyse relative à l'articulation société/nature pour pouvoir dégager des axes de réflexion novateurs.

Une clef de lecture juridique des rapports sociétés-nature

Une pluralité d'usages simultanés ou successifs sur un même espace, confère à ce dernier un caractère multifonctionnel qui implique que chaque système d'exploitation ou type de prélèvement se réfère à l'espace lié à la ressource visée. On peut ainsi en déduire la notion d'espace-ressource qui correspond à la combinaison d'un lieu avec un élément naturel renouvelable, faisant potentiellement ou effectivement l'objet d'un prélèvement, d'une exploitation ou d'une protection. Les espaces se chevauchent donc d'autant plus que les dynamiques naturelles font varier l'abondance et la localisation des ressources selon les saisons. L'espace-ressource s'avère une notion pertinente pour appréhender la multifonctionnalité de l'espace, autorisant en outre de considérer dans un schéma interdisciplinaire l'hétérogénéité et la

spatialisation des ressources, les conséquences des activités humaines sur la structuration de l'espace ainsi que le fonctionnement des systèmes écologiques. Mais cette définition de l'espace-ressource a pour préalable celle de l'espace foncier qui est la traduction sociale d'un milieu naturel, une sorte de parcellisation fonctionnelle en rapport avec un intérêt donné (par exemples, celui d'exploiter du bois, de pêcher, de faire pâtrir son troupeau ou de cultiver).

Dans cette approche, il nous a paru nécessaire de décrire des pratiques avec un regard qui ne relève pas d'une logique étrangère. Cette volonté de ne pas privilégier un système sur un autre découle d'une tentative d'aborder avec neutralité le droit sur les ressources naturelles et ainsi d'éviter de raisonner en termes propriétaire (de « propriété / propriétaire »)⁴⁰.

D'une façon très concrète, partant des pratiques locales, la situation de base est celle du droit de passage, du simple accès. Puis, vient le droit de cueillette, de prélever et de ramasser des branches, du bois mort, des racines, feuilles, fruits sauvages, etc., et celui de faire pâtrir son bétail en passant. L'emprise sur le milieu s'accroît avec son exploitation par le droit de cultiver, celui de faire pâtrir ses animaux, de pêcher, de chasser et d'exploiter la forêt sur un espace bien déterminé. Ce droit d'exploiter la terre et ses ressources renouvelables dépend lui-même du contrôle de l'accès à ces espaces de production. Celui qui contrôle l'espace décide qui va pouvoir cultiver, pâtrir, pêcher, chasser, exploiter la forêt ou les arbres. Il dispose du droit d'affecter l'espace en question à quelqu'un, qui peut être soit lui-même, soit quelqu'un d'autre par le biais de prêt, de location, d'échange, etc. Celui qui dispose du droit d'affecter la terre à quelqu'un dispose donc en retour du droit d'exclure l'accès à l'exploitation de la parcelle ou du lieu déterminé.

Notre lecture nous permet ainsi d'appréhender quatre types de droits vis-à-vis de l'espace et/ou du milieu :

1. Un droit de *passage* : il correspond à la circulation et au stationnement ; c'est l'usage d'un espace comme voie d'accès, par exemple un droit de parcours.
2. Un droit de *prélèvement* d'une ressource naturelle spontanée ou de résidus de récolte : c'est le droit de ponction réalisée sur le milieu (cueillette, vaine pâture, pâture forestière, chasse et pêche – viatiques –, affouage, ébranchage, glanage).
3. Un droit d'*exploitation* correspondant à un faire valoir de la ressource, dont l'objet est d'en tirer profit au travers d'une production agricole, sylvicole, pastorale, halieutique ou cynégétique. Il donne lieu à une gestion de la ressource sur un court ou moyen terme.
4. Un droit d'*exclusion* permettant le contrôle de l'espace qui conduit à l'exclusion

⁴⁰ Contrairement à l'analyse de Sandberg Audun qui raisonne très justement en termes de droits de propriété sur un espace norvégien et non africain, « Gestion des ressources naturelles et droits de propriété dans le grand Nord Norvégien : éléments pour une analyse comparative » (1994) 2:4 Natures, Sciences, Sociétés aux pp. 323-33.

et à l'affectation de l'accès à la ressource. Il se traduit par une gestion de sa régénération sur le long terme.

La réalité observée peut se traduire par le tableau suivant exprimant les relations entre les espaces-ressources et les droits au sein de la communauté rurale de Salémata.

Tableau 1 : Droits pratiqués et droits législatifs sur les espaces-ressources en pays Bassari

Droits Espaces/ressources	Droit de passage	Droit de prélèvement	Droit d'exploitation	Droit exclusif
Espace fruitier	° Libre	° Libre – voir à partir de la maturité des fruits ⁴¹	° Sous autorisation du chef de village pour les étrangers ° Libre pour les villageois	° Chef de village
Espace ligneux	° Libre	° Libre ° Lors d'un défrichement le bois coupé appartient à l'exploitant : tout prélèvement est soumis à son autorisation ° Coupe sous autorisation du conseil rural (loi)	° Soit libre, soit sous autorisation du chef de village ou du chef d'UE ° Le droit d'exploitation des produits forestiers appartient à l'État : permis d'exploitation par les Eaux et forêts + autorisation préalable du conseil rural (loi) ° Défrichement sous autorisation du conseil régional après avis du président du conseil rural (loi)	° Chef de village ° Chef d'UE ° Service des Eaux et forêts (loi) ° Conseil régional (loi) ° Conseil rural (loi)
Espace flore aux vertus médico-religieuses	° Libre	° Libre	° Soumis à un permis d'exploitation par les Eaux et forêts (loi)	° Eaux et forêt (loi) ° Conseil rural (loi)

⁴¹ Règle qui n'est pas suivie par les Peuls et qui disparaît chez les Bassaris.

Espace apicole	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre pour essaim sauvage non approprié ◦ interdit pour essaim sauvage selon la classe d'âge⁴² ◦ par le chef de terre, sacrificateur de la montagne Pat ◦ pour la société bassari 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre avec ses propres ruches ◦ Soumise à un permis d'exploitation par les Eaux et forêts (loi) + autorisation préalable du conseil rural (loi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Eaux et forêts (loi) ◦ Conseil rural (loi)
Espace de culture pluviale	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Absent 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Par héritage, don, prêt, libre ◦ Le droit de gestion de la terre du domaine national appartient à la communauté rurale : affectation par le conseil rural (loi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Chef d'UE ◦ Chef de village ◦ Désaffectation par CR (loi)
Espace de culture de décrue et d'inondation	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Absent 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Interdit 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Par héritage, don, prêt, libre ◦ Affectation CR (loi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Chef d'UE ◦ Chef de village ◦ Désaffectation par CR (loi)
Espace de pâture	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre ◦ Servitude de passage : par le conseil rural (loi) ◦ Accès des troupeaux aux points d'eau : par le conseil rural (loi) ◦ Transite ou passage des troupeaux appartenant à d'autres communautés rurales : autorisé par le conseil rural (loi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre ◦ Vaine pâture : compétence du conseil rural (loi) ◦ Parcours pastoraux : compétence du conseil rural (loi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Conseil rural (loi)

⁴² Pendant deux mois en fin d'année pour la classe *opalug* et la classe *odiar* (pour les deux dernières années de la classe *opalug* – 24 & 25 ans - et les deux premières années de la classe *odiar* – 26 & 27 ans, soit sur quatre années).

Espace de chasse	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre (sauf lieux et espèces interdites⁴³⁾ ◦ Permis de chasse coutumière (loi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Amodiation : avis du conseil rural et autorisation du président du conseil régional et cahier des charges sous la responsabilité des Eaux et forêts qui accorde ou non l'amodiation [le droit de chasse appartient à l'Etat] (loi) ◦ Permis de chasse : par les Eaux et Forêts (loi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Eaux et forêts (loi)
Espace de pêche	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre (sauf lieux interdits) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Fleuve Gambie: autorisation officieuse Eaux et Forêts/ Parc ◦ Le droit de pêche appartient à l'Etat (loi) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Eaux et forêts ◦ PNNK (pour le fleuve Gambie)
Espace protégé (PNNK) (loi)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Sous autorisation (règlement intérieur du parc) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Interdit (règlement intérieur du parc) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Interdit (règlement intérieur du parc) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Agents du Parc National (règlement intérieur du parc)
Espace sacré	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libre (sauf coupe bois) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Interdit 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Chef de village, maître de la montagne / chef de terre, sacrificateur, chef coutumier

⁴³ Comme par exemple le caméléon qui est l'espèce totémique sacré, intouchable pour les Bassaris.

Espace environnemental	<input type="radio"/> Libre	<input type="radio"/> Libre	<input type="radio"/> La protection de l'environnement appartient aux collectivités locales ; communauté rurale : plan d'action environnemental, lutte contre le feu de brousse (loi)	<input type="radio"/> Conseil rural (loi) <input type="radio"/> Conseil régional (loi)
------------------------	-----------------------------	-----------------------------	---	---

L'étude des rapports environnementaux en pays Bassari fait émerger la constatation flagrante d'un faible contrôle de la prédatation des hommes sur leur milieu (dans la pratique « je chasse sans contrainte », « je coupe » et « je brûle librement »), d'un mode de régulation portant sur l'environnement avec une absence de prise en compte du long terme. Il est clair qu'actuellement c'est bien le législateur national qui intervient, en introduisant l'idée d'une durabilité par une planification forestière et environnementale, assortie d'une réglementation contraignante. Cependant, son intervention ne peut se limiter à la répression, qui devrait pouvoir être la dernière solution envisagée. En effet, l'objectif consisterait à orienter le comportement des acteurs, à le canaliser dans certains cas ou sur certains points, plutôt que d'introduire systématiquement un droit/sanction souvent exogène aux champs sociaux. Ainsi, afin de dépasser la contrainte automatique de la réglementation pénale, on pourrait envisager la mise en place d'un droit *sui generis* porteur d'une « gestion intentionnelle » (cf. *infra*) pour éviter un rapport État/citoyen trop brutal et en s'insérant institutionnellement et socialement dans le jeu des rapports de pouvoirs locaux. L'intérêt revient à parvenir à définir un mode d'application d'un droit qui n'est pas issu d'une légitimité locale.

Cette gestion intentionnelle a pour objectif de se situer au sein de tous les centres de prise de décision, aussi bien locaux (chef d'unité d'exploitation, chef de village, conseil rural, comité de lutte contre les feux de brousse, sous-préfecture, etc.), régionaux (conseil régional, gouvernance, conservateur du PNNK, etc.) que nationaux (assemblée nationale, ministères, directions, etc.). La spécificité de cette forme de gestion est de se doter d'une palette d'intervention : la sensibilisation (informations, réunions, formations), la recherche de consensus sur l'acceptation volontaire de comportements, l'adoption de rapports contractuels ou conventionnels, des incitations par le biais de projets d'aide au développement ou d'ordre fiscal, la constitution d'ateliers de négociations et *in fine* l'instrument de police.

On part aussi de l'hypothèse que la gestion en tant que telle ne s'exprime pas à travers une seule institution mais se situe d'une façon transversale au niveau de tous les rouages de décision. Chacun de ces niveaux participe à

une gestion dite effective. Or celle-ci peut répondre à différents types de critères, économiques ou sociaux et pas forcément à des critères environnementaux qui souvent ne sont pas pris en compte lors de la prise de décision, soit par méconnaissance, soit par volonté délibérée de les exclure. Ce droit relatif à une gestion intentionnelle pourrait donc s'inscrire dans la démarche promotionnelle d'une perspective de long terme qui permettrait ainsi d'intégrer une préoccupation environnementale tout en restant en lien avec une stratégie économique. Dans le cadre d'une politique de décentralisation des pouvoirs de décision, notamment dans le domaine de la gestion de l'environnement, le défi d'une gestion décentralisée se pose au Sénégal. On va pouvoir s'interroger sur l'opérationnalité réelle d'une telle démarche législative.

Le défi d'une gestion locale décentralisée

Si la gestion centralisée de l'environnement s'est révélée globalement peu effective, voir absente ou malheureuse, l'idée de rapprocher les prises de décision des acteurs locaux en leur transférant des compétences est le signe d'une évolution particulièrement positive. Le tout est maintenant de savoir comment dépasser l'engagement politique qui s'est matérialisé par une législation et, concrètement, quel processus mettra en œuvre un droit énoncé par l'État. L'absorption par Salémata d'une régulation venant de Dakar devrait transiter par une procédure de légitimation interne à la communauté rurale. En effet, si on peut affirmer que le droit ne se décrète pas, la loi ne s'impose pas d'elle-même. La clarification des rôles et des pouvoirs de chacun constitue une première étape. La seconde, plus délicate, réside dans l'initialisation d'un maillon de transmission entre l'écrit et l'oralité, c'est-à-dire qu'elle doit réussir à effectuer le passage de la légalité à la légitimité. Cette réflexion nous conduira vers la présentation d'une construction juridique d'un genre nouveau.

Une gestion décentralisée de l'environnement mise à l'épreuve

Le sous-préfet de Salémata nous parlait récemment de l'autorité de tutelle qu'il constituait, estimant que les élus locaux n'étaient pas à même d'assumer leur destin. Le représentant de l'administration centrale semblait ainsi lui-même ignorer les derniers textes de 1996 relatifs à la décentralisation, qui ont justement abrogé cette idée de tutelle depuis plus de cinq ans. Mais le plus grave se trouve peut-être dans la représentation même de la collectivité territoriale décentralisée : l'État n'y croirait-il pas ?

Certains rouages ne sont pas encore dynamiques et constituent des freins. Ce rapport du haut vers le bas se concrétise par l'affichage de nouvelles règles locales qui appellent la population à intervenir dans les prises de décision, constituant en quelque sorte une redistribution des cartes du pouvoir sur l'environnement, même si cette redistribution peut sembler encore incomplète.

Le Sénégal est couvert par 48 communes, 320 communautés rurales et dix régions, soit un ensemble de 378 collectivités locales, personnes morales de droit public, dotées d'assemblées élues au suffrage universel et de l'autonomie financière. La communauté rurale est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement⁴⁴. Le conseil rural est l'organe représentatif des intérêts des habitants du terroir pour tout ce qui concerne l'utilisation du sol. Il gère les terres du domaine national sises dans le périmètre du terroir, sous contrôle *a posteriori* du représentant de l'État sur la légalité des actes ; le budget reste soumis à une approbation préalable⁴⁵.

Dans les faits, à Salémata, on prend nettement conscience de la présence très forte du représentant de l'État dans les affaires de la communauté rurale ; elle est largement facilitée par l'illettrisme de nombreux élus. Par ailleurs, dans son fonctionnement, le conseil rural semble manquer d'organisation ; il ne se réunit pas régulièrement, voire très rarement dans l'année, et ne s'est muni d'aucune archive ni d'aucun registre foncier pour enregistrer les affectations de terrains. Suite à l'absence de clarification des dépenses budgétaires et de transparence globale, la grande majorité de la population refuse, depuis 1999, de payer la taxe rurale qui constitue une source de financement de base pour le fonctionnement du conseil rural. Le plus grave se situe peut-être dans la représentation négative qu'offre la collectivité locale, institution pour l'instant peu comprise et reconnue par les habitants.

Le système foncier adopté par le Sénégal en 1964 instaure le régime du domaine national qui intéresse 95 % des terres. Constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public et non immatriculées. Les terres du domaine national sont classées en quatre catégories (zones urbaines, zones classées, zones des terroirs et zones pionnières). L'État détient les terres du domaine national dans l'objectif « d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelle ». Les terres comprises dans les terroirs villageois sont affectées aux membres des communautés rurales⁴⁶. L'accès au foncier est de la compétence du conseil rural qui attribue les terres par une procédure d'affectation. Cette affectation est personnelle à l'individu ou au groupement bénéficiaire, elle ne peut faire l'objet d'aucune transaction (ni vente, ni contrat de louage) et est prononcée pour une durée indéterminée. Les terres de culture et de défrichement sont affectées par délibération du conseil rural et l'affectation prend fin, de plein droit, au décès de la personne physique ou à la dissolution de l'association

⁴⁴ Art.192 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996.

⁴⁵ Art. 6 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 ; Loi n° 96-06 du 22 mars 1996.

⁴⁶ Loi n° 64-46 du 17 juin 1964.

ou de la coopérative affectataire⁴⁷. L'affectation ne confère à son bénéficiaire qu'un droit d'usage sur les terres qui en font l'objet⁴⁸. Ce régime instauré par Léopold Sédar Senghor repose sur la volonté de rompre avec la conception occidentale des rapports fonciers s'exprimant en termes d'appropriation pour renouer avec une logique africaine sans toutefois écarter le régime de la propriété foncière publique et privée.

Cette réalité législative n'est pas très bien vécue sur le terrain. En effet, presque quarante années après, le rêve socialiste généreux d'une terre nourricière devant profiter à tous ceux qui la mettent en valeur n'a pas vraiment pénétré les pratiques locales pour plusieurs raisons. La première est que la loi de 1964 oublie le rattachement de l'homme à la terre qui préexistait à son intervention. Dans le pays Bassari, l'affectation est une procédure qui est surtout utilisée par ceux qui n'ont pas de droits initiaux sur le sol et qui ont, par ce truchement, la possibilité d'en acquérir. De plus, en pratique les modes d'accès traditionnels sont largement majoritaires et la mise en œuvre de l'affectation ouvre la voie à de nombreuses dérives.

Dans le domaine pastoral, les compétences accordées à la communauté rurale soulignent le pragmatisme opportun du législateur⁴⁹. Ces compétences concernent en effet le domaine des servitudes de passage et la vaine pâture⁵⁰, le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature (notamment aux troupeaux appartenant à des ressortissants d'autres communautés rurales), les conditions de transit et de passage des troupeaux appartenant à des ressortissants d'autres communautés rurales⁵¹, ainsi que la création, la délimitation et la matérialisation de chemins de bétail. Au sein de la communauté rurale de Salémata, le conseil rural procède à la création de parcours pastoraux afin d'organiser les rapports entre l'agriculture et l'élevage et de préserver des espaces non mis en culture pour permettre le déplacement des troupeaux.

L'environnement est qualifié de « patrimoine national » par le législateur qui va jusqu'à faire de l'environnement sénégalais une partie du « patrimoine mondial ». S'il s'agissait du milieu naturel, on comprendrait, mais on s'interroge quand l'environnement est défini par le même rédacteur comme « l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines »⁵². En sortant du cadre écologique, la formulation n'en devient que davantage incantatoire, en raison de l'absence de conséquence juridique de la notion de patrimoine commun.

⁴⁷ Art. 2 & art. 5 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972.

⁴⁸ Art. 19 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964.

⁴⁹ Art. 195 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 ; art. 30 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996.

⁵⁰ Art. 17 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 ; art. 17 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972.

⁵¹ Art. 16 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972.

⁵² Art. 1-13 du *Code de l'environnement* du 15 janvier 2001 (loi n°2001-01).

Selon le législateur national, l'État est le garant de la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement pour un développement durable. Les collectivités locales ont quant à elles le devoir d'assurer la gestion et de veiller à la protection de ces ressources naturelles⁵³. On peut penser que cette "garantie" étatique, située à une échelle nationale, a nécessité un renvoi à un niveau local qui justifie ainsi un transfert de compétences à la communauté rurale. Ces compétences transférées sont précises, sinon elles se situent à un niveau général⁵⁴.

D'une façon très explicite, le conseil rural devient compétent : a) pour créer des bois et des aires protégées dans les zones et sites naturels présentant un intérêt socio-écologique rural⁵⁵ ; b) pour créer et assurer la gestion de réserves protégées⁵⁶ ; c) pour assurer la lutte contre les incendies et la pratique des feux de culture, la constitution et le fonctionnement des comités de vigilance contre les feux de brousse⁵⁷. Il peut aussi élaborer et mettre en œuvre un plan local d'action pour l'environnement, émettre des vœux sur toutes mesures réglementaires qu'il juge utiles de voir son président mettre en œuvre pour l'exploitation des ressources naturelles⁵⁸.

En termes généraux, relèvent de la sphère de compétence de la communauté rurale, la protection de la faune et de la flore ainsi que la gestion de sites naturels d'intérêt local. Les collectivités locales sont appelées à susciter la participation de tous les acteurs pour atteindre les objectifs de gestion rationnelle et de protection durable des ressources naturelles et de l'environnement⁵⁹. De plus, elles doivent apporter leur concours pour la protection de l'environnement et de la faune, ainsi que pour la protection et l'entretien des forêts, des zones et sites naturels d'intérêt national⁶⁰. Enfin, les collectivités locales sont tenues de prendre toutes les mesures appropriées pour le développement des ressources naturelles, notamment la production de plants, la conservation de l'habitat sauvage, la protection des espèces animales et végétales menacées⁶¹.

Le législateur raisonne ici bien souvent principalement en termes d'écosystèmes, de milieux naturels à préserver et non en termes de ressources. La dichotomie faite entre l'environnement/milieu (contenant) et les ressources (contenu) est particulièrement symptomatique : l'État se décharge d'un domaine difficile à appréhender et qui est proche du virtuel (la notion même d'environnement n'existant pas dans les langues locales), pour conserver une compétence traditionnelle rattachée à l'exploitation, dont il dispose depuis toujours. La référence explicite faite aux conventions

⁵³ Principes du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, art.3.

⁵⁴ Art. 195 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 & art. 30 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996.

⁵⁵ Art. 44, 48 D96-1134.

⁵⁶ Art. 50 D96-1134.

⁵⁷ Art. 43 D96-1134.

⁵⁸ Art. 8 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 ; art. 200 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996.

⁵⁹ Principes du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, art. 3.

⁶⁰ Principes du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, art. 3.

⁶¹ Art. 9 du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996.

internationales accrédite cette vision : « les compétences des collectivités locales s'inscrivent dans les conventions et accords internationaux ratifiés par l'État »⁶². L'obligation de gestion et de protection des ressources renouvelables est faite aux collectivités locales, tandis que l'exploitation même de ces ressources, forestières, cynégétiques, halieutiques, appartient encore essentiellement à l'État.

Cependant, on peut noter une décroissance de ce pouvoir étatique sur l'exploitation des forêts. La communauté rurale dispose d'une compétence sur les forêts qui sont situées dans son terroir et qui ne sont pas classées ou font l'objet d'une propriété privée. La norme fondamentale reste que les droits d'exploitation des forêts et des terres du domaine national à vocation forestière appartiennent à l'État⁶³.

Tout défrichement⁶⁴ en vue de la mise en culture d'un espace, par exemple, nécessite une autorisation. Sur demande, le conseil rural communique un avis au conseil régional qui délibère sur la base d'un dossier. Celui-ci est instruit par la commission régionale de conservation des sols et comprend une carte détaillée, une note justificative, la liste des bénéficiaires, un plan d'aménagement, l'acte d'affectation. Le rejet est prononcé en cas de risque d'érosion ou d'instabilité des terres. Il est également prononcé s'il s'agit d'une zone mise en défens, d'une forêt galerie ou en bordure des cours d'eau sur une bande de trente mètres des rives de part et d'autre.

En dehors du cadre de l'exploitation, le législateur accorde aux populations riveraines des droits d'usage sur la forêt du domaine national. Ces droits sont limités aux besoins strictement personnels et familiaux et sont définis pour le ramassage du bois mort et de la paille, la récolte de fruits, de plantes alimentaires ou médicinales, de gommes, de résines et de miel, pour le parcours du bétail, l'émondage et l'ébranchage des espèces fourragères, le bois de service destiné à la réparation des habitations, sans aucun droit de disposer des lieux. Enfin, les produits acquis en vertu de ce droit d'usage ne peuvent circuler hors du terroir d'habitation du bénéficiaire sans autorisation du service des Eaux et Forêts. Ces droits d'usage ne s'appliquent pas aux périmètres de reboisement et de restauration, ni aux parcs nationaux, ni aux réserves naturelles intégrales ou aux forêts privées⁶⁵. Le conseil rural demeure compétent sur les modalités d'exercice de tout droit d'usage⁶⁶.

En matière forestière, l'État reste toujours bien présent. Les concessions faites dans le cadre de la décentralisation touchent essentiellement à la

⁶² Art. 12 du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996.

⁶³ Art. L2 de la loi n° 98-03 du 08 janvier 1998.

⁶⁴ Le défrichement est défini par le *Code forestier* (art. R47) comme « la succession d'opérations destinées à permettre l'utilisation, à des fins d'occupation et de mise en valeur autres que forestières, d'un terrain préalablement couvert de végétation ligneuse ».

⁶⁵ Art. L10 à L13 de la loi n° 98/03 du 08 janvier 1998.

⁶⁶ Art. 195 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 ; art. 30 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996.

planification de la gestion forestière, mais concernent également l'autorisation préalable d'exploitation, sorte de droit de veto qui est offert à la communauté rurale afin qu'elle puisse intervenir à son niveau sur son milieu de vie. Cependant, la communauté rurale de Salémata ne dispose pas de plan d'aménagement forestier et seules quelques taxes sont payées à l'agent des Eaux et Forêts qui intervient surtout sur les marchés locaux.

Le constat est délicat à exprimer : quasiment rien de cette régulation énoncée par le législateur n'est appliquée au sein de la communauté rurale de Salémata. Les coupes se multiplient librement, le défrichage s'effectue sans aucun contrôle, les étroites forêts galeries (le long des cours d'eau) disparaissent et les haies sont défrichées. Des aires situées en bordure du fleuve Gambie sont même mises en culture. Malgré la bonne volonté écologique du législateur, l'irréalisme dont il fait preuve à travers les textes est flagrant.

En effet, la marge de manœuvre des populations locales est réduite au prélèvement car, au-delà, toute forme d'exploitation nécessite un permis étatique assorti d'une autorisation préalable du président du conseil rural. Les premiers intéressés sont bornés à un usage personnel et familial, dont le seuil n'est pas toujours facile à évaluer. La vente dans les marchés locaux se limite à de petites quantités de produits naturels et s'intègre dans une économie familiale de survie plutôt que de rente. Comment se fait-il que l'exploitation du miel, qui entre dans un processus culturel et a une valeur commerciale ou d'échange, doive justifier d'une autorisation et d'une taxation par l'État alors qu'il n'apporte aucune contrepartie sur la gestion même du produit, ni dans le développement de circuits commerciaux, ni dans le conditionnement de la ressource ou encore par un développement de l'élevage apicole. La gestion est ainsi toujours centralisée et l'on peut s'interroger sur cette difficulté à franchir le pas d'un véritable transfert de compétence. Si l'autorisation d'exploitation des produits forestiers transite par une permission des Eaux et Forêts – et il n'y a qu'un seul agent pour tout l'arrondissement de Salémata –, peut-on parler de gestion décentralisée ?

Le cas de l'autorisation de défrichement est également le reflet d'un processus inachevé, celui de la décentralisation. Certes, c'est le conseil régional qui accorde ou n'accorde pas d'autorisation dans ce domaine. Cependant, le dossier demandé pour défricher son champ est traité par une commission de la conservation des sols dont la parité penche largement du côté de l'administration. En pratique, au sein de la communauté rurale de Salémata, les quelques demandes d'autorisation de défrichage qui existent sont transmises par le conseil rural et sont automatiquement entérinées par les autorités de Tambacounda (capitale régionale située à 350 km de Salémata), qui ne peuvent ni se déplacer sur le terrain par manque de moyens, ni d'ailleurs disposer de l'ensemble des pièces demandées, dont particulièrement la cartographie.

La chasse et la pêche ne sont pas des compétences attribuées aux collectivités locales et relèvent, elles aussi, d'autorisations délivrées par les services de l'État⁶⁷. Le conseil rural dispose d'une compétence limitée en matière d'autorisation d'amodiation des zones de chasse⁶⁸ qui consiste à ne donner qu'un avis qui ne lie pas le président du conseil régional, à qui revient la décision d'accorder ou non l'autorisation, décision soumise à l'approbation du représentant de l'État. Cependant, cette autorisation n'accorde pas le droit de chasse qui reste entre les mains de l'État en raison de l'établissement d'un cahier des charges paraphé par le service des Eaux et Forêts, ce dernier pouvant ne pas accepter l'amodiation pour des raisons techniques ou légales. A Salémata, presque la moitié de la communauté rurale vient, en mars 2001, de faire l'objet d'une amodiation sans que la communauté rurale ne soit même mise au courant. Dans la pratique le système peut ainsi donner lieu à des dérives.

La dynamique de gestion imposée par le législateur manque manifestement d'un échelon d'application très proche de la population, raison pour laquelle la loi ne peut trouver sa légitimité sociale. Un niveau de transition semble bien nécessaire pour mettre en œuvre une régulation perçue comme imposée d'en haut et comme une sorte de retranscription locale. Dans cette idée, le législateur affirme que les collectivités locales doivent développer une approche intégrée et participative sur la base de plans et schémas et fonder leurs interventions sur les spécificités éco-géographiques de leurs milieux⁶⁹. Ainsi, la gestion locale de l'environnement pourrait reposer sur une planification mais, avant cela, sur les fondements d'un consensus local permettant de fixer les règles du jeu environnemental local. C'est l'objet de la convention locale d'environnement que nous avons pu développer dans la communauté rurale de Salémata.

Une convention locale d'environnement : le maillon entre la légitimité locale et la légalité nationale

Fruit d'une évolution où l'environnement devient une contrainte touchant à la reproduction sociale, la socialisation juridique de l'environnement rejoint un objectif national d'une politique environnementale qui s'exprime par des lois et des règlements⁷⁰ et devient donc susceptible d'adopter un profil normatif. L'idée de la formalisation d'une régulation interne intervient dans cette occurrence.

⁶⁷ Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 portant *code de la chasse et de la protection de la faune* ; décret n° 86-844 du 14 juillet 1986 portant *Code de la chasse et de la protection de la faune* (partie réglementaire) ; arrêté ministériel n° 10661 ME-DEFCCS du 30 novembre 2000 fixant les modalités d'exercice de la chasse pour la saison cynégétique 2000-2001.

⁶⁸ Art. 195 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 ; art. 30 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996.

⁶⁹ Principes du décret n° 96 1134 du 27 décembre 1996, art. 3

⁷⁰ On ne peut que déplorer l'absence de droit prétorien et la faiblesse de la doctrine en droit de l'environnement.

Les objectifs recherchés consistent d'une part à permettre à la population de s'approprier un mode écrit de régulation environnementale et, d'autre part, à favoriser la reconnaissance de droits aux populations locales, pour générer une gestion responsable et impliquée qui ne soit pas vécue comme quelque chose d'imposé et d'étranger. Dans ce but, en restant dans le cadre législatif national, nous avons élaboré un texte qui a fait l'objet, avant sa rédaction, de réunions entre les acteurs locaux et de discussions avec chacun des villages de la communauté rurale⁷¹.

Présentée comme une charte locale définissant une convention interne à la communauté rurale, l'intérêt est ici de mettre en forme un mode de régulation négocié, adopté et donc légitimé localement tout en se calant dans la législation en vigueur, qui laisse une latitude suffisamment grande au conseil rural pour organiser un type de rapport à l'environnement adapté au contexte local. Mais l'objet du texte est davantage de poser les bases consensuelles d'un projet de société déterminant les contours d'un engagement sur un patrimoine naturel commun que de se limiter à la formulation d'un ensemble de règles faisant office de «code de bonne conduite»⁷² ou que de transcrire des normes orales préexistantes⁷³.

La convention locale proposée se présente tout d'abord sous la forme d'un écrit offrant l'idée d'une sorte de «législation locale». Dans sa formulation, ce texte a pour objet d'effectuer la transition entre une législation nationale relativement complexe pour la population et, localement, une relation d'acteurs pluriculturels intervenant sans véritable cohésion sur un environnement commun. Tous les membres de la communauté rurale se retrouvent ainsi autour d'un engagement commun environnemental. Les sept points de «conscience» énoncés prennent acte d'un certain nombre de réalités (diversité culturelle, situation en périphérie du Parc National du Niololo-Koba, opposition d'activités, environnement commun) et d'objectifs à atteindre : bonne entente, collaboration, prise en compte des générations à venir, bonne gouvernance du milieu naturel.

Les onze articles de la convention signent un engagement commun vis-à-vis de l'avenir, une prise en compte du long terme dans le cadre d'un contrat social, expression d'un consensus local. Il en découle neuf articles précis traitant de la clarification des droits et des obligations à travers la formulation des bases d'une mise en œuvre d'une gestion durable de l'environnement (l'accès aux espaces et aux ressources), de la conservation

⁷¹ Le texte de la convention, trop long à être reproduit ici, peut être obtenu auprès de l'auteur. La proposition rédigée a été présentée à Salémata, le 11 avril 2001, devant plus de deux cents personnes, notamment tous les chefs de village, les élus locaux, les représentants des jeunes, des femmes de chacun des villages et les autorités décentralisées de l'Etat. Chaque article a fait l'objet d'une double traduction, en peul et en bassari, et les débats ont également été traduits dans les deux langues.

⁷² Voir *Codes locaux pour une gestion durable des ressources naturelles*, Eschborn, GTZ, 2000.

⁷³ Voir *Coutumes juridiques de l'Afrique occidentale française*, t.1, Paris, Sénégal, 1939, 348.

du couvert végétal, des espaces spécifiques à maintenir hors de l'action humaine, de la préservation de l'abeille pour le développement de la ressource apicole, de la gestion de la répartition de l'espace, de la gestion de l'accès à la terre, de la prise en compte d'un rôle à jouer dans la conservation d'un parc national, réserve mondiale de biosphère et enfin, de l'organisation d'un espace de communication.

L'applicabilité d'une telle convention va dépendre de l'engagement des acteurs locaux. La démarche requiert une prise de conscience mais aussi un engagement devant être suivi d'effets, d'où l'idée d'une commission de suivi émanant de la communauté elle-même.

Dans l'hypothèse où le conseil rural de Salémata effectue une délibération sur la convention et l'adopte, il se pose effectivement la question de son applicabilité. Les « règles du jeu » environnemental adoptées localement peuvent être ou ne pas être suivies. D'un niveau national, on passe ici à un niveau local et issu d'un accord intrinsèque à la communauté rurale. Bien entendu ce niveau de légitimité ne se suffit peut-être pas à soi-même pour que chacun suive effectivement les conduites adoptées dans ce texte écrit. Mais chacun peut déjà évoquer l'existence de cet accord, sorte de « contrat social », engageant tous les membres de la communauté rurale. Passée dans la légalité, la convention a force de loi entre les parties au contrat. Mais il serait souhaitable d'envisager la constitution d'une commission de surveillance environnementale au sein de la communauté rurale afin de sensibiliser, de faire comprendre et de relever toutes les infractions à la convention pour en référer aux autorités de l'État chargées d'assurer cette police environnementale (agents du service des eaux et forêts, agents du service des pêches, agents des parcs nationaux). Une telle institution fonctionne déjà dans le delta du Saloum, au sein de « cadres de concertations », internes aux communautés rurales et entre elles, où des « comités de plage » sont mis en place et reconnus par l'État pour la surveillance des espaces marins, côtiers et terrestres.

Dans l'organisation des droits sur les espaces et les ressources, la convention locale d'environnement proposée adopte une perspective patrimoniale sur un milieu où les ressources et les écosystèmes sont soumis à différents types, origines et intensités de contraintes. En effet, juridiquement, l'option patrimoniale peut se définir par la perspective d'un avenir commun, basé sur un fonds communautaire, l'espace qui est à la fois le support de différents milieux et un contenant de droits. Le droit sur un patrimoine qui se trouve commun à un groupe, à une nation ou à l'humanité distingue celui-ci d'une chose que l'on veut transmettre et qui supporte des droits sans s'identifier à eux. La propriété du fonds s'oppose effectivement de façon radicale à la conception du patrimoine commun, car cette dernière suppose une affectation de droits sur l'espace sans entrer dans une relation d'appartenance. Le lien entre l'homme et le milieu naturel se traduit juridiquement par un rapport entre une personne, physique ou morale, et une

chose, un bien ou un patrimoine. Le bien est une chose monétarisée et alienable ; il constitue un produit juridique et commercial découlant d'un rapport entre homme et chose. Si les réalités de terrain traduisent une superposition ou une pluralité de droits sur un même lieu, le droit de propriété n'est susceptible que d'un démembrément de ses prérogatives (en une possible diversité de droits réels). Le patrimoine naturel commun implique, quant à lui, un rapport entre les hommes où la substance doit être conservé pour être transmise aux générations futures⁷⁴.

La notion de domaine national, introduite par le législateur sénégalais de 1964, prédefinit par la non-appropriation de la terre l'armature d'un régime patrimonial. Mais l'absence d'une définition conceptuelle approfondie a généré l'éclosion d'un tel régime d'avant-garde. Pourtant, en entrant dans ce troisième millénaire avec un consensus international autour de cette idée patrimoniale, reprise parfois dans les législations nationales mais de façon incantatoire, on peut se permettre d'essayer d'aller plus loin en développant des perspectives juridiques répondant au besoin d'une gestion durable de l'environnement.

Perspectives d'innovations dans la pensée juridique

L'expression du rapport à l'environnement ne se réalise pas nécessairement en termes d'appropriation. En effet, l'identification à l'objet ne se conditionne pas toujours dans une logique d'appartenance où le sujet fusionne avec l'objet. Et d'ailleurs, on se retrouve déjà là victime du préjugé selon lequel le milieu où l'on vit est un objet, notre objet. La perception objective d'une démarche scientifique conduit à éviter les rails d'une configuration préétablie. C'est dire que le « formatage » habituel de la pensée occidentale définit une lecture juridique qui décline toute chose en bien, répondant à un ordre économique, celui du marché. Sans vouloir ramer à contre-courant, on peut toutefois s'interroger sur la stratégie à suivre dans le domaine de la gestion de l'environnement. En sciences humaines, faut-il résolument s'obstiner à adopter un regard ethnocentrique ou prendre en compte la diversité des schémas de pensée des sociétés humaines intéressées ? Il est possible d'articuler une démarche reposant sur le postulat qu'*a priori* tout n'est pas monnayable.

Si nous partons du postulat que les rapports à l'espace dépassent le cadre d'une dynamique d'appropriation foncière, les perspectives d'une régulation ordonnancée s'ouvrent sur cinq modes d'intervention libres de toute configuration « propriétaire », comme nous l'avons vu précédemment dans notre clef de lecture : l'accès, le prélevement, l'exploitation, le contrôle, la gestion. Le problème de la gestion environnementale commence par l'identification de la place et du rôle des acteurs. Elle se poursuit par une

⁷⁴ Sur cette distinction propriété/patrimoine, voir l'excellente analyse de G. Madjarian, *L'invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande* Paris, Harmattan, 1991.

répartition des droits et des pouvoirs d'intervention sur le milieu pour aboutir à l'organisation d'une responsabilité partagée entre les rouages de décision. La notion même de gestion suit ce cheminement et participe à tous les niveaux.

Le développement d'une « écologie foncière » a pour objectif d'adapter les comportements humains au milieu afin de tirer de celui-ci un meilleur profit, sans en affecter la substance. On rejoint donc la problématique foncière environnementale consistant à trouver les modes de régulations juridiques opportunes : un tel droit de l'environnement reste à construire en Afrique⁷⁵.

La vocation d'une telle écologie foncière serait de mettre sur pied un droit garant du maintien de la biodiversité et de la reproduction sociale dans toute sa diversité. Ce droit modélisé par le biais d'une approche juridico-institutionnelle implique au préalable de savoir comment ajuster les préoccupations écologiques aux contenus culturels. Il suppose la connaissance des mécanismes d'acceptation et de légitimation des règles par les différents groupes sociaux. Ainsi, gérer au mieux la multifonctionnalité de l'espace oblige à ne pas se limiter à une instrumentation réglementaire répressive et imposée par l'État. Il importe de trouver les bases d'un maintien d'une diversité culturelle et biologique, constitutive d'un droit africain de l'environnement que le droit sur les éléments et processus naturels et le droit relatif au sol rendraient effectif.

Il est possible de traduire un ordre juridique différent de la propriété et dans lequel les communautés lignagères, villageoises ou rurales, définies dans un corps moral des générations passées, présentes et futures, constituent des niveaux privilégiés de promotion d'une gestion durable de l'environnement. On peut tenter de répondre à ce besoin par des droits relatifs à une stratification d'intérêts où ce n'est plus le fonds qui fait l'objet d'appropriation mais les différentes fonctions et utilités de l'espace en question.

Le droit que l'on peut avoir sur la terre, sur les ressources renouvelables qu'elle supporte ou sur un écosystème, doit être socialement justifié et reconnu comme une fonction permettant d'assurer la pérennité et la reproduction des groupes sociaux. Donner une fonction sociale au droit sur le milieu, c'est aussi lui inféoder une contrepartie qu'est l'obligation. Chaque droit sur le milieu devrait donc nécessairement être corrélé à un certain nombre de devoirs qui en justifieraient la détention. Ainsi, la dépendance vitale de l'homme de son milieu ne devrait le conduire à considérer le sol comme une marchandise mais plutôt comme un patrimoine. La gestion de ce patrimoine devrait être l'affaire de tous, acteurs locaux, régionaux et nationaux. Il serait donc concevable d'envisager une construction juridique

⁷⁵ Selon Michel Prieur, « le droit africain de l'environnement est bien un droit à venir » dans Maurice Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Universités Francophones, Edicef-Aupelf, 1996, préface à la p. 13.

intégrant une série de droits et d'obligations sur l'espace et les ressources renouvelables, exprimant une idée de "maîtrise" sur l'environnement s'ouvrant sur la notion de "maîtrises foncières environnementales", comme expression des pouvoirs des hommes sur les espaces et les milieux qui s'y trouvent⁷⁶.

Les rapports fonciers s'articuleraient ainsi autour de droits cristallisant le double lien social avec l'espace et avec la ressource renouvelable. Cette relation homme-fonds/ressource se traduirait par un faisceau d'intérêts exprimé par une série de rapports de droit, que seraient des maîtrises foncières environnementales. Celles-ci permettraient de distinguer le droit de son objet, alors que la propriété les confond (*supra*). On pourrait ainsi définir la maîtrise foncière environnementale comme l'expression d'un pouvoir de droit sur le milieu. Ce pouvoir sur la terre, sur l'espace, sur les éléments naturels et sur les processus écologiques serait assorti d'une obligation de comportement. La maîtrise foncière environnementale rassemblerait, ainsi définie, le droit et sa contrepartie comme justification sociale ; elle participerait de la sorte à une construction permettant aux acteurs d'intervenir sur le milieu d'une façon à la fois responsable et légitime. Les maîtrises foncières environnementales seraient donc susceptibles de répondre au besoin de responsabilisation et offrirait en même temps la possibilité d'un contrôle permanent sur l'usage des ressources et sur les comportements envers les systèmes écologiques.

Par conséquent, ces maîtrises foncières environnementales seraient corrélées avec les différents droits, en référence à notre clef de lecture, *supra* :

a) Le droit de passage donnerait lieu à une « maîtrise minimale » sur l'espace car la présence en accédant d'un point à un autre constitue une action minimale.

⁷⁶ Concernant la "maîtrise foncière" tout court, se référer à Etienne Le Roy qui présente une théorie des maîtrises foncières. Il retient à ce titre qu'un espace peut voir son statut changer selon son usage, impliquant par-là la notion d'appropriation mais selon le critère de l'affectation. La notion de maîtrise foncière découle ainsi de « l'exercice d'un pouvoir et d'une puissance, donnant une responsabilité particulière à celui qui, par un acte d'affectation de l'espace, a réservé plus ou moins exclusivement cet espace. La notion de maîtrise permet de relier les références à la souveraineté et à la propriété qui « encadrent » les pratiques foncières ... en soulignant qu'à leur intersection des droits et des obligations particulières peuvent naître d'une affectation de l'espace ... ». Voir E. Le Roy « Le pastoralisme africain face aux problèmes fonciers » dans *Pastoralisme. Troupeaux, espaces et sociétés*, Paris, Hatier-Aupélf, 1995 aux pp 487-509. Pour cet auteur, la maîtrise foncière est considérée comme un concept homéomorphe [sic] de type interculturel, appréhendant à la fois les logiques "traditionnelles" africaines et "modernes" coloniales et post-coloniales. Voir E. Le Roy, « La sécurisation foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » dans *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, Paris, ORSTOM, col. Colloques et Séminaires/Dynamique des systèmes agraires, 1995 aux pp. 455-72. Voir également E. Le Roy « La théorie des maîtrises foncières » dans *La sécurisation foncière en Afrique Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996 aux pp 59-76 et du même auteur, *Le jeu des lois* (1999) L G D J à la p 301 et s.

- b) Le droit de prélevement ou de cueillette donnerait lieu à une « maîtrise ponctuelle » sur la ressource en raison d'une action limitée.
- c) Le droit d'exploitation, c'est-à-dire de culture, de pâture, de pêche, de chasse ou forestier, donnerait lieu à une « maîtrise spécialisée » sur la ressource car elle concerne un système de production spécifique.
- d) Le droit d'exclusion, revenant à autoriser l'exploitation ou à la refuser à autrui, donnerait lieu à la « maîtrise exclusive » sur un espace précis.
- e) Le droit de gestion intentionnelle consisterait à orienter le comportement des acteurs locaux dans deux sens : celui d'un développement économique et celui d'une préservation de la capacité de régénération du milieu et de la conservation de la biodiversité. Ce droit donnerait lieu à une « maîtrise intentionnelle » portant sur les espaces et les ressources. Cette maîtrise intentionnelle ne pourrait donner de résultats qu'en associant étroitement les acteurs locaux aux objectifs poursuivis et en procédant par les différentes voies incitatives, contractuelles et réglementaires.

Ainsi à chaque maîtrise foncière environnementale correspondrait une obligation de comportement permettant de pérenniser la ressource ou le milieu. De plus, la gestion conservatrice n'incomberait pas à un seul acteur mais à tous ceux qui ont accès à la ressource et au milieu :

- 1. La maîtrise minimale impliquerait un droit de circulation et parfois de stationnement susceptible d'être limité dans le temps et délimité dans l'espace ; l'obligation consisterait à traverser l'espace intéressé sans exercer aucune autre action sur le milieu.
- 2. La maîtrise ponctuelle donnerait lieu à un prélevement viatique sur les fruits ; l'obligation consisterait à ne prendre que pour son propre usage ou celui de sa famille, sans porter préjudice à la régénération de la ressource.
- 3. La maîtrise spécialisée concernerait une exploitation qui doit s'effectuer dans le souci de maintenir la capacité de régénération de la ressource à court et moyen terme ; l'obligation serait ici de deux sortes : a) prendre toutes les mesures conservatoires de protection du sol et de gestion durable du milieu – lutte anti-érosive, reboisement, arborisation, fertilité du sol, stock du poisson ou gibier, qualité et densité du pâturage, etc. – ; b) utiliser effectivement l'espace dans un objectif de production alimentaire.
- 4. La maîtrise exclusive organisera une gestion patrimoniale de la ressource sur le long terme ; l'obligation serait là aussi de deux ordres : a) prendre toutes les mesures conservatoires de protection du sol et de gestion durable du milieu (lutte anti-érosive, reboisement, arborisation, amendement du sol, etc.) pour le long terme, et contrôler le mode d'exploitation s'il est conforme à une utilisation durable du milieu ; b) utiliser effectivement l'espace dans un objectif de production alimentaire et réaliser les investissements nécessaires pour optimiser la production et conserver la capacité de régénération du milieu. Si ce niveau de maîtrise développe ainsi une utilisation économique du milieu pour des raisons de sécurité alimentaire, elle permet cependant une limitation de la pression sur le milieu, par la fixation des périodes de chasse,

de pêche, en organisant l'entrée du bétail dans les pâturages, en décidant le type d'engins cynégétique et halieutique utilisable, par la création d'aires de mise en réserve ou de mise en défens, etc. ; ainsi, la maîtrise exclusive donnerait lieu à l'obligation de résultat de transmettre le patrimoine aux générations suivantes, par le titulaire de cette maîtrise, tel un « conservateur patrimonial », gestionnaire du patrimoine commun familiale – lignage, fraction, clan –, villageois, ou de l'ensemble de la communauté rurale.

5. La maîtrise intentionnelle intégrerait le souci de préserver les libertés de choix des générations futures en évitant de s'engager dans des perspectives qui mèneraient à des impasses. Partant de l'hypothèse que le patrimoine qui doit être géré actuellement constitue le potentiel de survie des générations futures, la protection des écosystèmes et de la biodiversité n'est ainsi le monopole de personne et doit s'effectuer à tous les niveaux des rouages socio-politiques et des prises de décisions. Par ailleurs, la sécurité alimentaire nécessite une production à un certain niveau que l'on ne peut atteindre de façon durable qu'en opérant une exploitation du milieu allant dans cet objectif. L'obligation serait ici assumée par l'État et les instances décentralisées qui ont la charge de prendre toutes les mesures et dispositions pour assurer la conservation du patrimoine foncier et environnemental, inciter puis soutenir et développer le processus économique de production alimentaire.

Tableau 2 - Système proposé des maîtrises foncières environnementales

Droits	Maîtrises foncières environnementales
Passage (accès et stationnement)	Minimale
Prélèvement (ponction)	Ponctuelle
Exploitation (faire valoir)	Spécialisée
Exclusion (contrôle)	Exclusive
Gestion intentionnelle (consensus, incitations, réglementation)	Intentionnelle

Ainsi présentée, l'idée d'une maîtrise foncière environnementale est de permettre l'expression d'un système juridique se définissant au travers de catégories de droits portant sur le contrôle de l'espace, l'accès à la ressource – élément naturel renouvelable –, l'appropriation de la ressource – élément économique – et la préservation de la biodiversité. Chacun de ces niveaux, traduit par un type de droit, a pour vocation de générer un processus de gestion patrimoniale de l'environnement, porteur de la convivialité des systèmes d'exploitation et des systèmes écologiques. L'intérêt principal des maîtrises foncières environnementales serait de parvenir à une régulation des pratiques des acteurs en répondant à un souci de responsabilisation, mais également à un besoin de limiter leur marge de manœuvre dans leur stratégie d'évincement ou d'exclusion des autres usagers et exploitants, et donc de

circonscrire les stratégies des acteurs dans un cadre. Cette approche d'écologie foncière par les maîtrises foncières environnementales est intégrée dans la convention locale d'environnement de la communauté rurale de Salémata où sont définis les droits et les obligations de chacun.

Conclusion

La réalité de la gestion effective de l'environnement dans le pays Bassari nous a conduit à un certain nombre d'interrogations. La première est relative au type de gestion existant avec la mise en application de la législation nationale. En effet, la convergence entre la pratique constatée avec les normes et règles posées par l'État est rare : ce qui justifie de s'interroger sur le lien entre l'écrit et l'oralité et plus précisément entre ce qui est légitimé localement et l'ordre légal. Cette inadéquation entre droit écrit et pratique locale génère un certain *statut quo* dans l'organisation des rapports de la société avec son milieu. Mais l'absence de régulation plus stricte qui limiterait la marge de liberté des acteurs semble préoccupante pour l'avenir dans un terroir où la surface de bonnes terres arables est faible et où l'atteinte à la couverture arborée génère une dégradation de l'environnement.

La seconde interrogation concerne les modes d'intervention des institutions présentes et leur rôle. Il convient ainsi de s'interroger sur la place de l'État, surtout dans ce contexte de décentralisation des pouvoirs de décision. Doit-on rester dans une dynamique verticale, de type « *top-down* », où le pouvoir central est toujours fortement impliqué dans la gestion de l'environnement local ? Bien que cette formule de gestion publique de l'environnement ait pourtant déjà signé son échec, il reste difficile de s'en départir. Le législateur sénégalais a fait preuve d'une avancée qu'il convient d'apprécier à sa juste valeur. En effet, les collectivités locales créées s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. Cependant, librement ne signifie pas pleinement et il est vrai que le processus de transfert de compétences n'est pas encore achevé, comme nous avons pu nous en rendre compte : le droit d'exploitation des produits forestiers, les droits de chasse et de pêche appartiennent toujours à l'État. Et dans la pratique, l'intervention du conseil rural dans la gestion environnementale n'est pas pleinement acquise, du moins à Salémata, pour des raisons structurelles et d'environnement institutionnel.

Le constat de fait est donc le suivant : l'État n'a pas encore trouvé la place idoine. Il semble de nos jours impératif de dégager un nouveau type de rapport entre l'État et les citoyens pour aboutir à un partenariat entre le pouvoir central et le pouvoir local. L'État devrait devenir davantage le complice d'une gestion raisonnée, intervenant en appui, en accompagnant les populations, plutôt que d'entretenir un rôle restreint de police. Dans cet esprit, le but à atteindre serait de passer d'une mise en état à une intervention reposant sur l'orientation du comportement des acteurs

confortés dans leur responsabilité. C'est ainsi que nous avons dégagé l'idée d'une gestion intentionnelle qui permettrait d'effectuer un lien (de partenariat et de police) entre le pouvoir central, désireux de toujours maintenir une présence sur place, et les pouvoirs locaux assurant l'avenir de la gestion de leur terroir.

Le troisième questionnement porte sur l'opportunité du système foncier. La problématique foncière au Sénégal fait actuellement l'objet de débats ; on s'interroge sur l'avenir de la domanialité nationale, régime qui fait preuve de trop nombreuses dérives sans véritablement avoir réussi à s'accomplir. L'audace de ce choix n'a effectivement été suivie ni dans les faits ni au sein d'une doctrine juridique peu disposée à approfondir la force d'innovation du Président Léopold Sédar Senghor, préférant se cantonner à une approche classique et s'enfermer dans la logique de la « propriété » foncière plus avantageuse pour les couches dominantes. Or, l'on sait qu'il est possible de distinguer le sol de ce qu'il porte, c'est-à-dire le fonds de ce qu'il supporte.

Ne pourrait-on donc considérer que la loi sur le domaine national n'est qu'une étape vers la formulation d'un régime à la fois dégagé du marché foncier et de l'attribution bureaucratique des terres, pour parvenir à la concrétisation d'un foncier patrimonial?⁷⁷ L'importance de ce débat s'explique par le fait que toute gestion environnementale repose fondamentalement sur le choix d'un rapport de l'homme à la terre, qui conditionne son lien avec le milieu et par conséquent ses engagements sur le long terme. Le choix entre un régime où la terre est un bien et celui où elle est indisponible n'est pas du tout innocent et relève davantage d'un choix de société que d'un choix purement technique, en raison du degré d'importance accordée aux générations à venir.

Enfin, la dernière interrogation venant clore ce questionnement concerne le type de droit de l'environnement qui doit être envisagé pour répondre à un objectif de gestion durable. Pour ce faire, nous avons mis en œuvre des clefs de lecture permettant une analyse appréhendant l'environnement comme un tout, en prenant en compte toutes les formes d'affectation d'usage au milieu, allant jusqu'à sa préservation.

Les réponses à ces quatre objets de questionnement s'inscrivent dans les résultats présentés. La démarche d'une approche foncière-environnementale objectivise la place et le mode d'intervention des acteurs en organisant *de l'intérieur* une responsabilisation directe sur la gestion de leur environnement. Chaque rouage décisionnel, du pouvoir central au micro-pouvoir local, se trouve ainsi investi d'un rôle de gestionnaire responsable pour faire partie d'une gouvernance de l'environnement envisagée sur le

⁷⁷ Selon Monique Caverivière et Marc Debène, « Le législateur a introduit un mode original ... en rupture avec les techniques classiques fondées sur le concept de propriété. Le juriste a le plus souvent été étonné, voire désesparé » dans *Le droit foncier sénégalais*, Paris, Berger-Levrault, 1988. Dans leur conclusion générale, les auteurs se posent la question de l'avenir d'un tel régime en doutant d'une solution unificatrice.

long terme. De plus, pour assurer un lien entre un droit écrit national et la pratique locale, la proposition concrète d'une convention d'environnement permet de tester un instrument de légitimation d'une légalité, difficilement acceptable comme telle, et par là même de convertir un ordre imposé en un ordre négocié.

Abstract

This analysis of Senegal environmental law is based on the example of a local context of rural communities located in the eastern Senegal area where the Bassari population is settled. The environmental legislation in Senegal does not seem to fit the local and rural realities. Our approach proposes to build a patrimonial legal system involving responsibility of the different actors in decision making. Law should be elaborated consensually by the different stakeholders, so that it will be easier to implement. We have conceived a « local environmental agreement » in order to link the local (legitimate) and national (legal) requirements. The aim of this article is to develop a conceptual and practical basis for legal and institutional patrimonial management of the natural resources.

Résumé

La réflexion sur le droit de l'environnement au Sénégal s'effectue à partir de l'exemple d'un contexte local, celui d'une communauté rurale au Sénégal oriental où se situe la population Bassari. Le législateur sénégalais tente de construire un droit de l'environnement qui reste souvent trop éloigné des réalités rurales locales. Nous analysons les perspectives d'un droit relatif à l'environnement qui puisse être effectif en proposant l'idée d'un système juridique patrimonial qui organise à la fois l'implication et la responsabilisation des acteurs à chacun des niveaux des rouages d'action et de décision. En effet, le constat que nous pouvons faire sur le terrain est une difficile application du droit législatif et réglementaire traduisant une inadéquation de celui-ci aux réalités locales. Partant de l'idée qu'un droit négocié est plus opportun qu'un droit imposé dans le cadre d'une gestion décentralisée de l'environnement, nous avons élaboré et présenté une convention d'environnement comme un mode de régulation locale qui constitue le maillon entre la légitimité locale et la légalité nationale. L'objectif de ce texte dépasse le cadre de la formalisation d'un lien entre l'oralité et l'écrit juridique pour dégager les bases d'un rapport patrimonial à l'environnement.

Olivier Barrière

Centre IRD (Institut de Recherche pour le Développement)

Roselt/OSS, BP 64501

34394 Montpellier Cédex 5, France

olivier.barriere@mpl.ird.fr