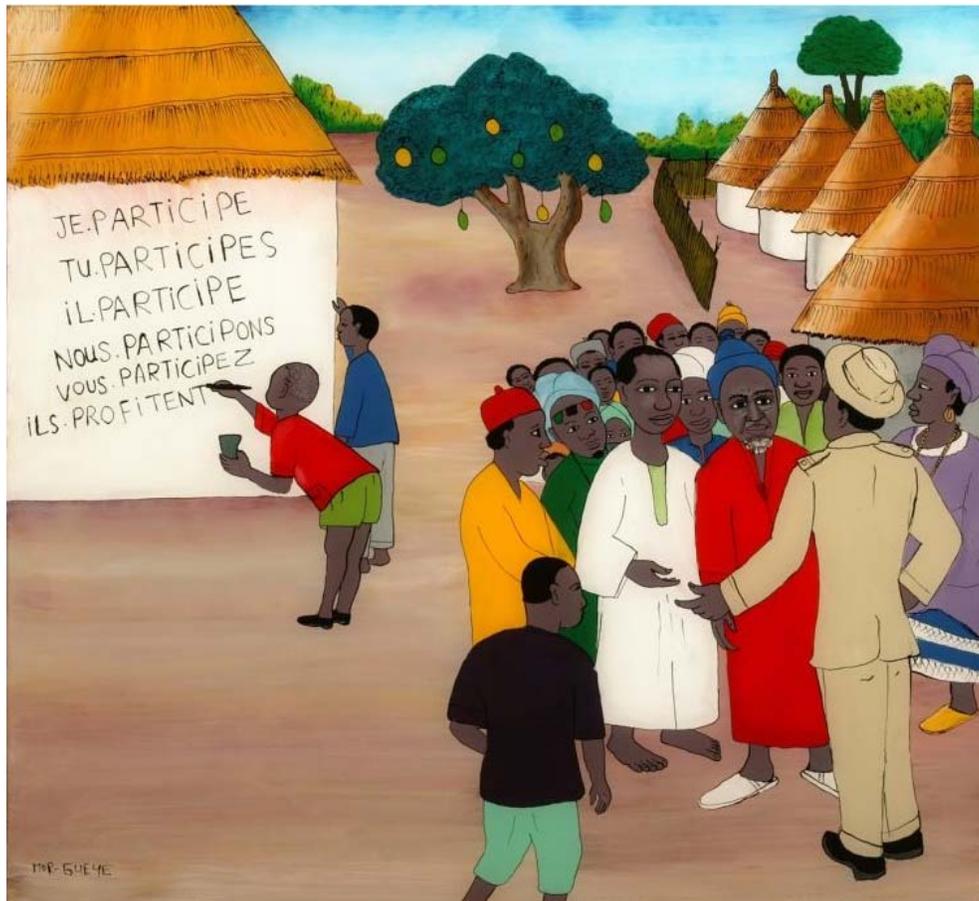


REPRÉSENTATION, ÉQUITÉ ET ENVIRONNEMENT

Série de documents de travail



Document de travail 36

Non-décentralisation démocratique au Sénégal : Le non-transfert de l'autorité sur les forêts

par

Jesse Ribot

Janvier 2008

Série de documents de travail sur la représentation, l'équité et l'environnement

Cette série s'inscrit dans le prolongement de la série de documents de travail du WRI intitulée « Environmental Accountability in Africa » (Redevabilité environnementale en Afrique) (Documents de travail 1 à 21). Le nom de la série a été changé pour refléter l'élargissement de l'équipe Équité, prospérité et environnement, principalement par la recherche comparative, pour inclure la recherche et l'analyse à l'échelle du monde entier. Cette série de documents de travail périodique présentera la recherche nouvelle sur la décentralisation démocratique et la représentation législative concernant la gestion, le contrôle et l'utilisation des ressources naturelles. Elle présentera la recherche et l'analyse à propos des effets des politiques sur la répartition des profits et autres bénéfices à l'intérieur des chaînes des produits issus des ressources naturelles et sur la répartition des recettes de l'État provenant de l'exploitation et du commerce des ressources naturelles. L'objectif de cette série de documents est de donner aux chercheurs qui travaillent à la confluence de la gouvernance et de la gestion des ressources naturelles un forum au sein duquel ils pourront présenter leurs conclusions et recevoir une rétroinformation de théoriciens et de praticiens du monde entier. Vos commentaires peuvent être envoyés au rédacteur en chef de la série au WRI ou aux auteurs indiqués dans les coordonnées figurant au dos de chaque document de travail.

Illustration de la couverture : Mor Gueye

Mor Gueye est un artiste sénégalais de renommée internationale. Âgé de plus de 80 ans, Mor Gueye est considéré comme le « doyen » des artistes qui pratiquent la peinture sous verre. Cette technique, qui consiste à peindre sur l'envers d'une plaque de verre qu'on regardera ensuite de l'autre côté, est très appréciée dans les milieux urbains sénégalais. Les peintures sous verre illustrant la couverture ont été photographiées par Franklin Pierre Khoury, photographe d'œuvres d'art au Musée d'art africain du Smithsonian Institute à Washington, D.C.

REPRÉSENTATION, ÉQUITÉ ET ENVIRONNEMENT

DOCUMENT DE TRAVAIL 36

Non-décentralisation démocratique au Sénégal : Le non-transfert de l'autorité sur les forêts

par

Jesse Ribot

Janvier 2008



Rédacteur en chef de la série :
Jesse Ribot

Programme Institutions et Gouvernance
10 G Street, N.E., Suite 800
Washington, D.C. 20002 USA
www.wri.org

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le code forestier sénégalais de 1998 transfère les pouvoirs relatifs aux forêts aux conseils ruraux élus, conférant ostensiblement aux autorités élues des pouvoirs matériels leur permettant de représenter les populations rurales. Mais, comme les autres ministères techniques, le service forestier n'est pas disposé à transférer des pouvoirs dans la pratique. Invoquant comme argument le bien national et l'incompétence au niveau local, les forestiers ont recours aux pressions, aux petits paiements illicites et aux menaces, tout en profitant du fait que les populations rurales n'ont pas accès aux tribunaux et aux acteurs haut placés dans la hiérarchie de l'État, et ne sont pas en mesure de les influencer. Les forestiers sont du côté des commerçants forestiers et sont appuyés par le sous-préfet, tout en continuant d'accorder aux commerçants l'accès à des ressources forestières commerciales lucratives. Dépourvus de pouvoirs, les conseillers ruraux restent marginaux et les populations rurales restent démunies. Les secteurs sont, encore aujourd'hui, la dernière frontière de la décolonisation.

REMERCIEMENTS

Je voudrais remercier mes confrères Ahamadou Moctar Kanté, Papa Faye et Salieu Coré Diallo pour leur aide dans la recherche de terrain pour cet article. Je voudrais aussi remercier les nombreux conseillers ruraux, forestiers, sous-préfets, commerçants en charbon de bois et autres personnes qui nous ont généreusement accordé de leur temps pour nous parler à Dakar, à Tambacounda et dans les villages. Des remerciements également à Ebrima Sall pour ses encouragements constants et son profond engagement dans ce projet de recherche, ainsi qu'à la CODESRIA pour avoir fourni un hébergement stimulant à l'équipe de recherche. Un grand merci à Jakob Trane Ibsen, Tomila Lankina, Christian Lund et Thomas Sikor pour leurs commentaires constructifs sur cet article. Je remercie sincèrement aussi l'Ambassade royale des Pays-Bas à Dakar, et Franke Toornstra en particulier, pour avoir soutenu la recherche qui est à la base de cet article. Je voudrais également exprimer ma gratitude à l'Institut Max Planck pour avoir fourni le cadre inspirateur dans lequel une partie de cet article a été composée.

INTRODUCTION

« On nous donne la tête mais on ne nous donne pas la langue ».—Proverbe soninké

(Le président d'un conseil rural, atelier, 14 février 2006)

La décentralisation implique une redistribution des pouvoirs du gouvernement central en faveur d'acteurs se trouvant à des échelons plus bas dans la hiérarchie politico-administrative. L'histoire de M. Weex Dux¹, le président du conseil rural (PCR) de Nambaradougou dans la région forestière de Tambacounda au Sénégal, illustre comment—c'est-à-dire par quels mécanismes et quelles pratiques—les lois qui transfèrent le contrôle des forêts vers des échelons inférieurs de la hiérarchie sont atténuées au service des intérêts des détenteurs initiaux du pouvoir. Le conseil rural est ainsi privé de toute base matérielle à partir de laquelle il pourrait se développer en tant qu'institution politico-juridique légitime au niveau local.

La loi sénégalaise de 1996 sur la décentralisation établit de nouveaux domaines de compétence pour les conseils ruraux—l'échelon de base des collectivités locales en milieu rural. Pour se conformer à la décentralisation, le code forestier sénégalais de 1998 attribue aux conseils ruraux des pouvoirs importants sur l'exploitation, l'utilisation et la gestion forestières. Des lois sectorielles, telles que le code forestier, donnent aux conseils ruraux élus la substance matérielle—le pouvoir—leur permettant de représenter la population au sein de leur communauté rurale. Le contrôle des terres et d'autres ressources—les forêts en l'occurrence—peut engendrer l'autorité (Sikor et Lund, à paraître ; Lund, 2002 ; Ribot, 1999a ; Watts, 1993 ; Chanock, 1991 : 64). Le transfert des pouvoirs aux conseils élus devrait donc fixer les conditions propices à l'émergence d'une autorité locale démocratique, efficace et légitime.

Les conseils ruraux du Sénégal ne sont pas capables d'exercer leur autorité juridique officielle pour déterminer si les forêts sous leur juridiction peuvent être exploitées et qui peut les exploiter. Les habitants des communautés rurales du Sénégal demeurent dans l'impossibilité de tirer profit de l'exploitation forestière commerciale. Les conseils ruraux élus de chaque communauté rurale sont soumis à des pressions, sont intimidés et sont contraints de céder l'accès à leurs forêts. Les nouveaux droits inscrits dans la loi ont donné lieu à des revendications qui ne peuvent être satisfaites. Les conseillers qui expriment ces revendications n'ont aucun moyen d'obtenir satisfaction, tandis que le service forestier et le sous-préfet, chargés de la mise en œuvre desdites lois, n'ont aucun intérêt, aucune incitation ou aucune intention qui les poussent à reconnaître ces revendications. Sans le soutien des institutions politico-juridiques, les lois qui donnent aux conseils ruraux de nouveaux pouvoirs sont lettre morte.

¹ « *Weex Dux* » en wolof se traduit littéralement par le « blanc plumé ». Un *weex dux* est un bouc émissaire. Les présidents de conseils ruraux que nous avons interviewés à travers la région avaient le sentiment qu'on les blâmait pour tous les maux de leur communauté. *Weex Dux* n'est pas le vrai nom du président du conseil rural. Tous les noms dans cet article ont été changés—y compris le nom de la communauté rurale, Nambaradougou, qui signifie le « village à problèmes » en soninké.

Le service forestier et ses alliés les commerçants gardent le contrôle des ressources forestières grâce à une petite panoplie de méthodes bien rôdées (voir Ribot et Oyono, 2005 ; Larson et Ribot, 2007 ; Ribot, 2006, 2000, 1998). Ils privent de leurs capacités juridiques les habitants des forêts et permettent aux patrons basés en milieu urbain de tirer profit des forêts par une interprétation fallacieuse de la loi, en appliquant la loi de manière sélective et en appliquant des lois abrogées. Ils excluent les conseils ruraux des décisions et les populations locales des bénéfices en faussant les règles du jeu par des obstacles à l'entrée. Ces obstacles, justifiés par des discours sur le bien national et des lacunes au niveau des capacités locales, avantagent leurs alliés. Les forestiers et les commerçants menacent les populations et donnent de petits paiements illicites pour avoir leur accès aux forêts—tout en profitant du fait que les populations rurales n'ont pas accès aux tribunaux et aux acteurs à des niveaux plus élevés de l'État. Dans leurs efforts, les forestiers sont du côté des commerçants forestiers et sont appuyés par les administrateurs locaux de l'État, les sous-préfets. À Nambaradougou, contrairement aux nouvelles lois, le service forestier continue d'attribuer l'accès aux ressources forestières commercialement lucratives—il le donne aux commerçants basés en milieu urbain.

La lutte pour les forêts sape l'autorité des conseils ruraux. L'autorité et la propriété, selon Lund (2002 : 14-5), émanent l'une de l'autre—les autorités veulent qu'on leur demande d'avaliser des revendications foncières étant donné qu'elles cultivent la légitimité par l'exercice bien accueilli de pouvoirs exécutoires. Les requérants veulent que leurs demandes soient reconnues pour protéger leur richesse et leurs moyens d'existence. D'où un renforcement tant de l'autorité que la propriété. Dans le cas de Nambaradougou, les revendications matérielles portent sur le transfert du contrôle de l'utilisation des forêts aux conseils ruraux par la loi. Ce contrôle est en principe du ressort des conseils ruraux. L'histoire du PCR Weex Dux a pour point focal l'un de ces pouvoirs, le pouvoir de décider si oui ou non du charbon de bois sera produit dans les forêts de la communauté rurale. Ce pouvoir sera transféré, par la loi, du service forestier au conseil rural en exigeant la signature du PCR avant que l'exploitation ne puisse commencer (RdS 1999).

Alors que le service forestier et le PCR ont « autorité » juridique dans l'arène locale, il ne s'agit pas d'une situation à double sens dans laquelle les « institutions cherchent des revendications foncières à approuver dans le but de raffermir leur légitimité par rapport aux concurrents », tandis que le requérant est en quête d'autorités qui approuveraient ses revendications (Sikor et Lund, à paraître). C'est une lutte entre deux institutions politico-juridiques ayant des bases de légitimité différentes. Les forestiers se tournent vers la hiérarchie politico-administrative, tandis que les PCR se tournent vers les populations de leur juridiction. Les deux groupes sont apparentés par leur lutte pour les forêts—une lutte dans laquelle le PCR est subordonné aux forestiers. Tandis que les lois stipulent qu'il en est autrement, le PCR est le requérant qui supplie les forestiers de lui permettre d'exercer son rôle légitime. Les forestiers ne cherchent pas de requérants ici et le PCR ne devrait pas être obligé de solliciter une autorisation. Les deux groupes s'efforcent de maintenir le contrôle sur la lucrative ressource forestière.

La relation entre le PCR et le service forestier pourrait être définie comme étant une lutte pour une juridiction effective dans laquelle la capacité à autoriser le contrôle des forêts est conditionnée par l'obtention de la légitimité. Mais, il s'agirait avant tout d'une lutte pour l'accès aux ressources forestières. À Nambaradougou, cette lutte est évidente—toutes les parties ont des intérêts financiers significatifs dans le contrôle de l'accès aux forêts (Ribot 1998, 2006). Le légitimation ou la marginalisation des deux autorités semble secondaire—le désir de légitimité alimente peut-être cette lutte de pouvoir, mais la lutte porterait essentiellement sur *qui* profitera des forêts. Dans cet affrontement, le PCR est incapable de s'attaquer à la hiérarchie. Il abdique—recevant une petite rétribution illicite, ce qui compromet sa légitimité au niveau local.

Ce que le PCR obtient en fin de compte, ce n'est pas un pouvoir sur l'utilisation de la forêt mais c'est plutôt un pouvoir lui permettant de négocier un petit paiement illicite en échange de sa signature. Lorsqu'il signe, il reçoit une somme en espèces et il renonce à toute possibilité de gérer les forêts pour des objectifs à plus long terme et des enjeux plus importants, ou de répondre aux besoins et aux aspirations de ses populations. Le PCR n'est pas en mesure de faire cesser la production ou de profiter des ressources lucratives extraites de ses forêts, ou de la taxation de ces ressources. Du point de vue juridique, il a pleinement droit à la ressource. Il serait certainement intéressé par l'arrêt de l'exploitation forestière. Mais ce qui lui manque, c'est de pouvoir défier le service forestier et les commerçants en charbon de bois qui sont appuyés par les forestiers et les préfets. Les conseillers ruraux reçoivent un titre. Ils sont élus comme représentant du peuple—mais on ne leur a pas donné « la langue ».

L'histoire du PCR Weex Dux contient une lueur d'optimisme—un aperçu de ce qui peut menacer l'ordre actuel de l'accès aux forêts. Le cas montre que l'éducation civique aide les citoyens et les leaders locaux à s'en prendre au service forestier. Ils n'ont pas encore gagné mais la connaissance des lois a encouragé les conseillers ruraux à négocier les conditions dans lesquelles ils signeraient. Entre 1998 et 2007, les PCR sont passés d'une signature donnée sans résistance, à une signature par consentement, à l'issue de négociations prolongées—ils ont été aidés par des connaissances succinctes, ainsi que par un apprentissage pratique et une frustration grandissante. Par le passé, les PCR n'obtenaient rien du tout, maintenant ils sont soudoyés. Peut-être que les petits paiements illicites devront augmenter au fur et à mesure que les PCR amélioreront leurs connaissances sur leurs droits et sur les recours juridiques disponibles. Pour l'heure, les PCR ne savent pas grand-chose des filières de recours qui leur permettraient de demander des comptes au service forestier. Peut-être s'agira-t-il d'un nouveau thème fertile en matière d'éducation civique, qui pourrait modifier l'équilibre des forces pour permettre aux communautés rurales de bénéficier des ressources naturelles qui les entourent.

Cet article raconte l'histoire de la signature par M. Weex Dux de l'arrêté ouvrant les forêts de sa communauté rurale à l'exploitation en 2006. La première partie présente des généralités sur le contrôle des forêts à Nambaradougou et sur la décentralisation plus large de la foresterie au Sénégal. Les parties suivantes de cet article rapportent l'histoire de la signature par le PCR Weex Dux sous la contrainte, et elles s'achèvent par une conclusion.

LA DÉCENTRALISATION DE L'EXPLOITATION FORESTIÈRE À NAMBARADOUYOU

Nambaradougou est une communauté rurale se trouvant dans la zone soudano-sahélienne de forêts claires dans la région de Tambacounda au Sénégal. Sa centaine environ de villages vit essentiellement de la culture de l'arachide et du mil. Comme les autres communautés rurales des environs, Nambaradougou est un site de production du charbon de bois depuis plus de trente ans (Ribot 2000 ; Kanté 2006). Pour ravitailler la ville de Dakar en combustible pour la cuisine, des bûcherons migrants venus de Guinée travaillent pour des commerçants basés en milieu urbain que nous appellerons par la suite « patrons charbonniers » ou simplement « patrons ». Ils abattent et transforment ensuite les arbres de Nambaradougou en charbon de bois par combustion partielle contrôlée. Mais les résidents de Nambaradougou sont mécontents.

Résistance locale à la production de charbon de bois

Pratiquement tous les habitants qui ont été sondés dans la région de production du charbon de bois au Sénégal sont opposés à cette activité autour de leur village (Ribot 2000 ; Thiaw 2003 ; Thiaw et Ribot 2005 ; Thiaw 2005 ; Kanté 2006). À une seule exception près, les quinze présidents des conseils ruraux interrogés nous ont dit carrément que la population ne voulait pas de production dans leur secteur (Kanté 2006 ; Faye 2006 ; Thiaw 2005 ; Thiaw 2003 ; Thiaw et Ribot 2005 ; Ribot 2000 ; Bergeret et Ribot 1991 ; interviews de huit PCR par l'auteur, 2004-2006). En outre, la majorité des forestiers auxquels nous avons parlé a également reconnu que les populations rurales sont contre la production de charbon de bois (interviews par l'auteur, 2002-2006).

Certains villageois arguent qu'ils ne veulent pas que des arbres soient abattus car les pluies ne viendront pas s'il n'y a pas de forêts dans le secteur, tandis que d'autres arguent qu'ils ne veulent pas que des étrangers profitent de leurs forêts, s'ils ne sont pas eux-mêmes en mesure d'en profiter (Ribot 2000). Beaucoup de gens disent aussi que la présence de bûcherons dans leur village provoque de trop nombreux problèmes—les puits se tarissent lorsque trop de producteurs vivent dans les villages, les femmes ont peur d'aller dans les forêts par crainte d'être harcelées, le gibier est mis en fuite par les coupes, etc. (Ribot 1998 ; Ribot 2000 ; Kanté 2006)². La résistance à la production de charbon de

² Dans un village de la communauté rurale de Nambaradougou, trois femmes sur les cinq interrogées ont accusé les charbonniers de provoquer la « déforestation, l'abattage de jeunes arbres et un accès difficile au bois de feu » (Thiaw 2003 : 21). Une a souligné : « Actuellement, le bois de feu se fait rare, nous devons faire deux à cinq kilomètres pour en trouver » (Thiaw 2003 : 21). La plupart des hommes toutefois ont démenti que l'abattage des arbres ait des effets négatifs. Ils disent qu'ils travaillent dans la production de charbon de bois en raison de la faiblesse des pluies qu'ils considèrent aussi comme l'unique cause de la dégradation de leurs forêts.

bois dans la région date au moins du début des années 1990 à Nambaradougou (Ribot 2000 ; Kanté 2006)³.

Malgré de nombreuses plaintes au sujet des bûcherons, certains villageois sont favorables à la production de charbon de bois. Deux villages sur les dix enquêtés à Nambaradougou en 2002 ont des habitants qui travaillaient dans la production de charbon de bois (Thiaw et Ribot 2005 : 322). Certains villages se réjouissent de voir l'arrivée de charbonniers. Des ménages dans des villages hébergent des charbonniers migrants et les considèrent comme une source de revenus complémentaires. Les producteurs de charbon de bois louent des cases dans les concessions villageoises et achètent des repas cuisinés sur la base d'un contrat mensuel (Ribot 1998).

Les habitants de Nambaradougou se sont battus contre la production dans leur zone. Au début des années 1990, il y a eu un conflit prolongé durant lequel des chefs de village et des conseils ruraux se sont affrontés au service forestier et aux patrons. Pour caricaturer une longue histoire, entre 1991 et 1994, les populations locales ont demandé que la production de charbon de bois cesse ou qu'elle soit soigneusement gérée. Le service forestier a promis d'aider à gérer la situation mais la production a continué comme avant. Rien n'a changé. Les populations rurales étaient désappointées. En 1993, un nouveau code forestier « participatif » a donné aux conseils ruraux le droit de gérer les forêts environnantes. Ce code n'a rien changé. Le service forestier a continué d'attribuer des quotas aux patrons et des permis à leurs travailleurs migrants. Ceux-ci ont continué à abattre les forêts de Nambaradougou. Certains villages les ont chassés en les menaçant de violences. D'autres ont accepté les bûcherons—certains habitants recevaient un loyer pour l'hébergement de bûcherons, tandis que des chefs obtenaient quelques petits paiements illicites. Désappointés et en colère, la plupart des habitants se résignaient à continuer de faire comme par le passé (Ribot, 2000 ; Kanté, 2006 ; Thiaw et Ribot, 2005).

Politiques réglementaires avant 1998

Jusqu'en 1998, le système de gestion forestière était fortement centralisé, excluant les communautés rurales de la gestion, et ne leur donnant aucun droit d'exploitation ou d'échange. Dans ce système, un quota global pour la production de charbon de bois—le montant total pouvant être produit légalement au niveau national—était fixé par le service forestier chaque année. Il n'était pas établi en fonction des données relatives à l'offre ou à la demande. Le quota national était basé sur le quota de l'année précédente, et il était diminué ou augmenté en fonction des pressions pour l'attribution de quotas plus importants à des patrons particuliers, ou en fonction des pressions des bailleurs de fonds

³ Diallo (n. d. : 9), vers 1994, a écrit que la population of Nambaradougou avait refusé la production car elle disait que les coupes archaïques et abusives des bûcherons entraînaient de sérieux dégâts dans les forêts, partout où ils travaillaient. En outre, ils disaient qu'ils n'avaient pas réussi à reboiser. Diallo a noté également que : « La population ne cessait d'affirmer qu'elle n'était pas impliquée dans l'abattage des arbres. Le sentiment général dominant parmi les populations en bordure des forêts est celui d'une incapacité à réagir contre l'agression. “ Nous ne voulons pas cela, mais nous ne faisons rien ”, s'est exclamé un jeune homme de Gaddafaro ». Lorsque Diallo a demandé pourquoi, le jeune villageois a répondu : « Parce qu'ils [les bûcherons] détiennent les permis de coupe attribués par l'administration » (Diallo n. d. : 9).

pour une diminution du quota au nom de la protection des forêts. Durant la dernière décennie, le quota a été réduit pratiquement tous les ans—sans tenir compte de la demande qui est assez constante. Aujourd’hui, le quota est égal à peu près à la moitié de la demande urbaine—ce qui signifie que l’autre moitié de la production actuelle se fait dans l’illégalité (étant donné que la demande *est* satisfaite) (Bâ, 2005 ; Ribot, 2006).

Chaque année, le quota fixé au niveau national était réparti entre 120 à 170 entreprises—coopératives, groupements d’intérêt économique (GIE) et sociétés—titulaires de cartes professionnelles d’exploitant forestier délivrées par le service forestier. L’attribution de quotas à ces entités était basée sur le quota de chaque entité l’année précédente, ajusté selon que l’entreprise avait ou non entièrement utilisé son quota antérieur et avait participé à des activités positives d’aménagement forestier—par exemple, la création d’une nouvelle pépinière, des activités de reforestation ou la mise en défens d’une zone en vue de sa régénération naturelle. De nouvelles cartes professionnelles étaient également émises la plupart des années. Les nouveaux venus sur le marché étaient habituellement des entreprises basées en milieu urbain qui avaient des liens politiques avec l’Union nationale des coopératives d’exploitants forestiers du Sénégal (UNCEFS), avec le service forestier ou avec le ministère de l’Environnement.

Après la répartition des quotas entre les diverses entreprises, le service forestier et le ministère de l’Environnement tenaient une réunion nationale pour le lancement de la nouvelle campagne. Ils promulgaient un arrêté ministériel indiquant le quota pour chaque entreprise et la région où ces quotas devaient être exploités—il y a deux régions qui sont actuellement exploitées, Tambacounda et Kolda. Peu de temps après cette réunion nationale, les services forestiers régionaux convoquaient une réunion dans les chefs-lieux de région et « annonçaient » aux bénéficiaires leur quota exact, ainsi que la communauté rurale dans laquelle ils exploiteraient leur quota. Les agents forestiers dans chaque région choisissaient, pour la production de charbon de bois, des secteurs où ils savaient qu’il y avait suffisamment de bois sur pied. Les conseils ruraux n’avaient pas leur mot à dire sur la question. Les patrons et leurs ouvriers arrivaient au village avec leur permis en main, accompagnés de forestiers locaux, au début de chaque campagne de production.

Nouvelles lois progressistes de 1998 sur la décentralisation

La loi de 1996 sur la décentralisation au Sénégal donnait aux communautés rurales juridiction sur les forêts dans les limites territoriales desdites communautés. Le conseil rural a désormais compétence pour « la gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d’un plan d’aménagement approuvé par l’autorité compétente de l’État » et pour « la délivrance de l’autorisation préalable à toute coupe à l’intérieur du périmètre de la communauté rurale » (RdS 1996a : art. 30 ; voir également le code forestier, RdS 1998 : art. L4, L8). Cette loi-cadre générale sur la décentralisation donne au conseil compétence pour « l’organisation de l’exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois » (RdS 1996 : art. 195).

Le code forestier de 1998 (RdS 1998) exigeait que le service forestier obtienne la signature du président du conseil rural *avant* qu’une production commerciale puisse

commencer dans ses forêts (Art. L4 ; R). Ce code donne également au conseil le droit de déterminer *qui* aura le droit de produire dans ces forêts (Art. L8, R21). En outre, le président du conseil rural joue un rôle exécutif et ne peut rien faire avant la tenue d'une réunion et d'une délibération du conseil dont les décisions sont prises par un vote à la majorité (RdS 1996 : art. 200, 212). En bref, les nouvelles lois exigent qu'il y ait un vote du conseil rural à la majorité approuvant la production avant que quiconque puisse exploiter les forêts de la communauté rurale.

Étant donné les tensions qui existent depuis longtemps concernant la production de charbon de bois, le conseil rural de Nambaradougou avait été enchanté d'apprendre que le nouveau code forestier « décentralisé » de 1998 donnait à la communauté rurale le droit de déterminer : 1) si ses forêts seraient ou non exploitées ; et 2) qui pourrait exploiter les forêts. Le code conférait à la communauté rurale le contrôle des forêts non réservées se trouvant à l'intérieur de ses limites. Il éliminait également le système des quotas de production que le service forestier avait utilisé pour canaliser les droits de production et de commercialisation vers les patrons basés en milieu urbain et les titulaires de cartes professionnelles (RdS 1998 : art. R66). Les conseils apprenaient ces changements par une campagne d'information menée par une ONG appelée DGL (Démocratie et gouvernance locale), financée par l'USAID. DGL traduisait l'essentiel des nouvelles lois en langues locales et informait les conseils ruraux de leurs nouveaux droits stipulés dans les lois sur la décentralisation adoptées en 1996. De leur propre chef, les conseillers ruraux nous ont dit qu'ils avaient beaucoup apprécié DGL et que cette ONG leur avait beaucoup appris (Faye 2006 ; interviews 2002, 2005)⁴.

Le nouveau code forestier radical de 1998 a tout changé—du moins sur le papier. La quantité de la production serait fonction du potentiel biologique des forêts de chacune des communautés rurales, plutôt que d'être fixée par un arrêté de Dakar et du chef-lieu de région. Les entreprises qui travailleraient dans une forêt donnée seraient choisies par le conseil rural, plutôt que d'être désignées par le ministère à Dakar. S'il était mis en oeuvre, le nouveau système habiliterait les conseillers ruraux à gérer leurs forêts pour le bien de la communauté rurale. La loi prévoyait une période de transition de trois ans entre le système des quotas et le nouveau système basé sur la participation du conseil rural. Le système des quotas devait être éliminé à partir du 21 février 2001 (RdS 1998 : art. R66). Février 2001 passait, et rien ne changeait. Malgré ces nouvelles lois progressistes, le service forestier continuait d'attribuer l'accès aux forêts par le biais de licences, de quotas et de permis octroyés au niveau du centre.

Le changement visible dans la pratique est le suivant : du fait que la signature du PCR est requise, celui-ci est devenu un nouvel obstacle que les forestiers et les patrons doivent surmonter pour exploiter les forêts. Malgré cela, en 2007, le quota est toujours fixé et attribué à Dakar, et ce sont les forestiers dans les régions qui affectent aux entreprises

⁴ L'USAID a mis un terme au programme DGL à la suite d'une revue concluant que cette ONG était « inefficace » (communication personnelle, personnel de l'USAID à Dakar, décembre 2005). Au contraire, nous avons trouvé—sans chercher—que DGL avait joué un rôle positif en matière d'éducation civique (voir Faye 2006). En fait, le projet avait été trop efficace, semble-t-il, et il constituait une menace pour le service forestier.

leurs sites de production. Le seul rôle du conseil rural est que le PCR doit signer les autorisations de production au début de chaque campagne. S'il refuse, il (masculin, puisque tous les PCR dans les zones de production sont des hommes) fait l'objet de pressions et de menaces, et il est soudoyé par les forestiers, les patrons et les sous-préfets jusqu'à ce qu'il signe. La prérogative d'attribuer des droits d'accès aux forêts est jalousement gardée par les forestiers, tout comme le contrôle des droits de production par un petit groupe de patrons. Les villageois des zones forestières et leurs représentants élus—les conseillers ruraux et le président du conseil rural—restent marginaux.

La partie suivante schématise exactement la manière dont les nouveaux droits du conseil rural sont affaiblis par l'alliance entre le service forestier et les patrons—avec l'aide du sous-préfet. Le président du conseil rural est un nouvel élément sur la voie qui mène les patrons à l'accès aux forêts. Les patrons doivent venir à bout de cet élément pour pouvoir continuer de contrôler l'accès aux ressources forestières et aux marchés des produits forestiers.

COERCITION DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RURAL

Dans le système décentralisé, le PCR est censé contribuer à l'élaboration d'un plan de production et d'aménagement spécifiant les quantités et les sites de production, et donner sa signature avant le début de chaque campagne. Toutefois, au lieu que ce soient les conseils ruraux qui disent au service forestier ce qu'ils veulent, c'est le service forestier qui dicte aux conseils ruraux les endroits où l'exploitation se fera, et par qui elle se fera. Les décisions sont prises par le service forestier et annoncées lors d'une réunion du conseil régional. Le PCR reçoit simplement une copie « pour information » de l'annonce de la réunion, plutôt que d'y être convié. Si le PCR se rend à la réunion, on ne lui demande pas son opinion et ses questions ne sont pas examinées. Après la réunion régionale, le PCR reçoit la visite d'un forestier muni d'un arrêté administratif que le PCR est invité à signer en vue du commencement de la campagne de production. Les huit PCR avec lesquels l'auteur s'est entretenu (2004-2006) ne voulaient pas signer l'arrêté. Cependant, tous ont finalement été « convaincus » de le faire.

Dans la plupart des cas, le PCR signe l'arrêté sans délibération du conseil. Il y a des exceptions. Le conseil de Missirah s'est effectivement réuni. Mais, dans les sept autres communautés rurales où je me suis entretenu avec des conseillers, ceux-ci ne savaient même pas qu'une décision avait été prise par leur PCR—par exemple, à Nambaradougou. Lors d'une discussion avec sept membres d'un conseil rural, dont le président de la commission environnementale du conseil, un conseiller a dit qu'il n'y avait « jamais eu de délibération sur l'ouverture de la campagne d'exploitation [du charbon de bois] ». En outre, à l'issue de quelques discussions, il est devenu évident que personne parmi ces membres ne savait que le PCR était habilité à signer pour les décisions relatives à la production. Un conseiller a simplement hoché la tête en disant : « Nous ne sommes pas impliqués » (entretien avec sept conseillers, 27 décembre 2005).

Bien que la plupart des PCR aient signé sans consulter leur conseil, tous étaient initialement opposés à la production de charbon de bois dans leur région. Le processus réel par lequel les PCR étaient convaincus de signer suivait un schéma clair, même s'il y avait des variations d'un PCR à l'autre. Chaque conseiller avait refusé de signer. Chaque conseiller avait fait l'objet de pressions pour l'amener à signer par : le directeur régional du service forestier (l'inspecteur du secteur de la région) et le chef de la brigade forestière régionale de la communauté rurale, le sous-préfet (responsable administratif au niveau de l'arrondissement), les patrons charbonniers et un délégué envoyé par l'Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers à Dakar. Les PCR avaient tous le sentiment que les circonstances ne leur laissaient aucun choix à cet égard. Ce schéma a été observé dans une étude trans-sectorielle de six autres conseils ruraux (Thiaw 2005). Le cas de Nambaradouougou est présenté dans ces grandes lignes ci-après. Il illustre le processus typique par lequel les PCR sont forcés d'approuver la production de charbon de bois dans leurs communautés rurales respectives.

ÉTUDE DE CAS SUR LA SIGNATURE À NAMBARADUOUGOU : LA COERCITION DE WEEX DUNX

En avril 2005, Ahamadou Wuula, un agent forestier du bureau forestier régional de Tamba, est venu à Nambaradouougou pour demander au PCR, Moussa Weex Dunx, de signer l'arrêté annuel pour le lancement de la campagne de production de charbon de bois dans les forêts de Nambaradouougou. Mais, le président du conseil rural de Nambaradouougou a refusé de signer. Il était en fonction depuis trois ans et commençait juste à comprendre que sa signature avait des implications importantes, et qu'il n'était pas obligé de signer les autorisations qui lui étaient présentées chaque année par le service forestier, à moins que les conditions de production ne soient conformes à ses besoins—et, on peut le supposer, à ceux du conseil rural. Je vais raconter ensuite l'histoire de Weex Dunx et de l'ouverture de la campagne 2006 de production de charbon de bois à Nambaradouougou dans l'optique du PCR, du sous-préfet, du chef de la brigade forestière, d'un forestier envoyé par le bureau régional de Tambacounda, du président de l'Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers et d'un patron charbonnier.

Le PCR—Moussa Weex Dunx

Il y a une certaine complicité du service forestier—ce n'est pas contre nous, c'est dans l'intérêt des patrons.

(PCR4 lors d'une discussion avec quatre PCR, atelier de Tamba, 14 février 2006)

Nous ne décidons rien. Il n'y a aucun avantage. Nous regardons.

(PCR1 lors d'une discussion avec quatre PCR, atelier de Tamba, 14 février 2006)

Le conseil rural n'est pas inclus dans la décision. Ils nous apportent l'arrêté et nous demandent de signer.

(PCR1 lors d'une discussion, atelier de Tamba, 14 février 2006—tous les participants étaient de cet avis)

Avec la décentralisation, le transfert n'est pas transféré. Le quota, les zones de production, viennent d'en haut.

(Vice-président du CR de Koumpentoum, 18 décembre 2005)

Au début des années 1990, le PCR de Nambaradougou et des chefs de village se sont organisés pour bloquer la production de charbon de bois dans leurs forêts. À l'issue d'une série de négociations avec le service forestier et les commerçants en charbon de bois, un petit groupe de chefs—tirant quelques revenus de la production de charbon de bois—a autorisé la poursuite des coupes. Dans l'ensemble toutefois, la population, de nombreux chefs et le PCR élu étaient découragés et malheureux (Ribot 2000). Interviewés à nouveau en 2003-2006, le PCR du début des années 1990 et les membres de son conseil avaient le sentiment d'avoir subi une défaite (série d'interviews à Nambaradougou). En avril 2003, durant sa première année en tant que PCR, Moussa Weex Dux m'avait dit qu'il savait que les villageois étaient encore, pour la plupart, contre la production de charbon de bois. Bien que la population soit hostile à la production dans la majorité des villages de la zone forestière du Sénégal, les chefs y sont généralement favorables, étant donné qu'ils reçoivent de petits paiements illicites des patrons, en échange de quoi les patrons peuvent continuer leurs activités dans les forêts des environs (Kanté 2006 ; Thiaw et Ribot 2005 ; Ribot 1998, 2000).

En décembre 2005, Weex Dux a donné cette explication : « Pendant ma première année [en tant que PCR, en 2003], j'étais juste en train d'apprendre et j'ai donc signé. En 2003, le forestier s'est présenté. Il ne vient pas d'une manière qui me permette de réfléchir à la question. Je ne savais pas lorsque j'ai signé en 2003 que je signais un papier ayant cette implication [qu'un abattage aussi important de la forêt allait commencer] ». Le chef de brigade de Nambaradougou interviewé en 2003 (interview du 3 avril 2003) a affirmé que « le nouveau PCR avait obtenu 425 000 FCFA [en petits paiements illicites des patrons] sa première année »⁵. Mais, le PCR avait-il reçu autant ? Comment le chef de brigade connaissait-il le chiffre exact ? Était-ce parce qu'il avait été impliqué dans la transaction ? Était-ce une rumeur ? Ou bien, donnait-il ce chiffre pour présenter le PCR sous un jour défavorable ? Ou encore, était-ce pour toutes ces raisons à la fois ? D'après des entretiens avec des forestiers et des patrons dans la région, les forestiers sont impliqués car ils

⁵ D'autres chiffres ont été mentionnés également. « La signature de l'arrêté par le PCR est nécessaire pour que la campagne puisse commencer. Je sais que le PCR signe. Si je pouvais avoir de l'influence, je ne signerais pas avant qu'ils n'acceptent d'avoir des zones et d'organiser l'exploitation. Le PCR signe pour 100 000 CFA. Je ne signerais pas tant que nous n'organiserons pas l'exploitation » (interview du conseiller de Nambaradougou, 23 décembre 2005).

* 1 euro = environ 600 FCFA pendant la période de recherche (2003).

paient les PCR pour le compte des patrons charbonniers. Le montant serait de 100 000 FCFA à 500 000 FCFA*. Les patrons donnent ostensiblement de l'argent aux forestiers que ceux-ci utilisent pour acheter le PCR.

Weex Dux m'a dit : « Au début de 2004, j'ai demandé à la réunion régionale [la réunion du conseil régional de Tambacounda durant laquelle le service forestier " annonce " le quota annuel] s'il serait possible de discuter de l'exploitation dans notre communauté rurale ». Mais, il était clair d'après la réponse—consignée dans le procès-verbal—qu'il n'avait eu aucune influence sur la décision d'exploiter ou non son secteur. On pouvait lire dans le procès-verbal que Weex Dux avait dit pendant la réunion : « Nous devons être impliqués dans la distribution des quotas ; nous devons connaître les exploitants ; en venant, j'ai rencontré cinq (05) camions de charbon. Nous ne connaissons même pas les zones ouvertes à l'exploitation » (RdS 2004).

La réponse à Weex Dux du directeur du service forestier régional a été glaciale :

« Je dois d'abord préciser que notre réunion d'aujourd'hui n'est pas pour la distribution des quotas mais plutôt pour la notification des organismes intéressés. La distribution des quotas est faite par une commission nationale désignée par le ministère de l'Environnement et de la protection de la nature, et présidée par le directeur des Eaux et Forêts. Vous avez en charge la gestion des ressources naturelles dans votre communauté rurale mais n'oubliez pas que l'État est le garant de ces ressources. Gérer les ressources ne signifie pas refuser qu'on les exploite. Rapprochez-vous de votre chef de brigade qui est votre conseiller en la matière » (RdS 2004).

Les mots du directeur régional étaient conformes au conseil donné—un an plus tôt—par le chef de brigade de Nambaradougou. Il nous avait dit : « Le charbon de bois est du ressort du conseil régional. Le PCR n'a pas de droits sur la ressource. Étant donné que les ressources naturelles sont pour tout le monde, être un gestionnaire ne fait pas de quelqu'un un propriétaire et ne lui confère pas de droits » (interview du chef de la brigade forestière, Nambaradougou, 3 avril 2003). Weex Dux se heurtait constamment au mur d'un discours qui visait à lui enlever tout pouvoir. En conséquence, cette année-là, tout comme l'année précédente, Weex Dux est rentré dépité de Nambaradougou—ayant perdu son temps avec un voyage inutile à Tambacounda. Il a signé l'arrêté lorsque celui-ci est arrivé.

« En 2005, le chef de la brigade forestière locale [Matar Koulibaly] est venu et j'ai refusé de signer⁶ », a raconté Weex Dux. « Koulibaly m'a demandé et m'a supplié de signer. Il m'a dit : " Ce n'est pas nous qui avons fait ça [l'arrêté administratif], mais on nous convoque lorsqu'il y a un problème ". J'ai dit que je ne signerai pas, à moins qu'il ne rassemble tous les acteurs impliqués dans l'exploitation de notre zone : les commerçants en charbon de bois, les autorités du secteur, les services techniques et le conseil rural.

⁶ Weex Dux n'était pas le premier PCR à refuser de signer. À Nambaradougou, le conseil, de 1991 à 1996, était initialement hostile à la production de charbon de bois mais il a finalement permis aux patrons de travailler en raison des pressions du préfet (Thiaw 2003 : 16). Les conseils élus qui ont suivi (1996 à 2001 et 2002 à 2007) en ont fait de même (Thiaw 2003 ; Kanté 2004). (Thiaw, projet de texte, 4 février 2006).

Donc, il m'a donné le papier [l'arrêté] et je l'ai amené chez moi. Par la suite, Koulibaly m'a mis en contact avec Diouf [un autre agent]. Diouf est venu et a demandé pourquoi je n'avais pas signé. Diouf a téléphoné à Mor Kojangue [le président de l'Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers, l'UNCEFS, à Dakar] et Kojangue a dit qu'il enverrait un délégué de Koumpentoum [une ville voisine]. Kojangue a dépêché le responsable régional [union] de Koumpentoum avec 50 000 CFA. J'ai rejeté son offre et j'ai dit que ce n'était pas ce que j'avais demandé ».

Weex Dux a poursuivi : « Après cela, Kojangue a appelé le sous-préfet, Kojangue n'a demandé quel était mon poste. Kojangue a demandé, par l'intermédiaire du sous-préfet, que je signe. J'ai dit que je ne signerai pas. J'ai dit : "Nous avons besoin de savoir qui est là [qui sont les commerçants en charbon qui travaillent dans les forêts de la communauté rurale] ; Nous n'avons aucun contact " [avec les commerçants en charbon de bois]. J'ai demandé à ce qu'on s'assoie autour d'une table. Le sous-préfet, Sasoumane Dioup, m'a demandé de tout faire pour régler avec Kojangue ». Puis, Weex Dux a réfléchi : « Si la zone peut être exploitée sans notre décision, sans nous pour ouvrir la campagne—nous n'avons rien d'autre qu'un poste consultatif. Nous ne prenons aucune décision ». Il a ensuite repris son récit de l'histoire : « Le sous-préfet m'a dit que Kojangue était disposé à m'envoyer un téléphone portable ».

« Le sous-préfet a ensuite téléphoné à Kojangue alors que j'étais dans le bureau. J'ai continué de refuser. Le sous-préfet a dit : " Vous devez signer ". Kojangue m'a parlé. Le sous-préfet a dit : " Je suis sûr qu'il [Kojangue] donnera suite à vos requêtes ". Après la conversation avec Kojangue, le sous-préfet m'a demandé de signer. Il a dit : " Kojangue est au niveau national. Il est en contact avec beaucoup de monde " ». Mais Weex Dux n'était toujours pas prêt. Il a expliqué : « Je voulais demander comment les zones étaient attribuées. Les bûcherons migrants n'ont pas de papiers. Nous n'avons pas les moyens de lutter contre les bûcherons qui sont dans l'illégalité. Nous ne pouvons que les rapporter ». Mais, comme la plupart des PCR nous l'ont dit, et comme Weex Dux nous l'a aussi expliqué, lorsque des villageois ou des conseillers signalent une production frauduleuse au service forestier, personne ne vient pour la faire cesser ou pour verbaliser.

Weex Dux a dit encore : « Le bureau du service forestier régional [le secteur de Tambacounda] a envoyé Wuula Gaggala qui est venu " en frère " et [Gaggala] a dit : " Tout le monde parle de vous. Je veux que vous arrêtiez ça. Ce n'est pas quelque chose entre nous ". J'ai répliqué : " Ce n'est pas à moi, c'est au conseil de décider ". Mais j'ai signé. [Lorsqu'il a appris que j'avais signé,] Kojangue a appelé le sous-préfet et a dit qu'il donnerait suite à mes requêtes ». Plus tard, Weex Dux m'a dit que Kojangue lui avait envoyé un téléphone portable mais qu'il n'avait pas répondu à ses autres requêtes.

Quelques jours plus tard, à Tambacounda, j'ai demandé à Wuula Gaggala comment il s'y était pris pour obtenir de Weex Dux qu'il signe. Wuula Gaggala a répondu : « Je me suis rendu à Nambaradouougou et j'ai dit : "Je ne viens pas comme patron charbonnier ou forestier. Je viens en tant que famille ". Je lui ai dit : " Chaque homme à sa destinée. Un bon musulman doit faciliter les choses ". Je lui ai demandé de signer. Il s'est tu. Il a

demandé à sa secrétaire d'amener les papiers et il a signé. Tout ça n'a pris que cinq minutes » (interview à Tambacounda, 25 décembre 2005⁷).

J'ai demandé à Weex Dunx : « Avez-vous eu une réunion du conseil à ce sujet? » Il m'a répondu que non⁸. J'ai répliqué : « Pourquoi n'en avez-vous pas eue? » Il m'a répondu : « Je connaissais la position unanime du conseil. [L'ONG] DGL⁹ nous a fourni beaucoup d'assistance et de conseils à ce sujet. Nous savons que rien ne devrait se produire sans notre permission. Le conseil a conscience que nous ne pouvons nous développer qu'avec nos ressources ». Je lui ai donc demandé ce qu'il voulait faire avec les forêts. « Nous voulons gérer et exploiter les forêts nous-mêmes », a-t-il répondu. « Nous voulons des conseils des services de l'État. Nous voyons que nos forêts sont exploitées et coupées à 100 pour cent, mais nous n'obtenons rien du tout ... » (interview du PCR, Nambaradougou, 22 décembre 2005).

J'ai ensuite demandé : « Qu'est-ce qui vous empêche d'exploiter vos forêts vous-même ? » « Nous avons besoin de l'aide de l'État », a-t-il répliqué. « Il nous faut des moyens. Récemment, nous avons eu un séminaire avec le GADEC [une ONG de Tambacounda] et nous avons vu des forêts protégées ». Il a ajouté en levant les mains au ciel : « Si nous mettons au point un plan pour l'exploitation de nos forêts, nous risquons un affrontement avec les patrons charbonniers qui viennent avec des quotas ». Il a ajouté : « Nous avons tenté de faire un plan d'aménagement [allusion à un mécanisme appelé “ zone de production contrôlée ” (ZPC)—une sorte de mécanisme de gestion simplifié—qui devait commencer dans le secteur en 2004 mais qui ne s'est jamais concrétisé¹⁰].

⁷ On ne sait pas exactement si Gaggala a acheté Weex Dunx. Un autre chercheur qui a récemment effectué des travaux dans ce secteur m'a dit que le forestier, le chef de brigade, lui avait dit que le PCR avait réclamé à Kojangue 600 000 FCFA, ainsi qu'un téléphone portable. Le chef de la brigade forestière lui aurait dit que le directeur du service forestier régional avait envoyé un forestier de Tambacounda pour expliquer au PCR qu'il pouvait obtenir de l'argent mais qu'il ne devrait pas le demander de façon officielle. Lorsque le chercheur a posé la question au PCR, celui-ci a démenti avoir demandé de l'argent. Le PCR a dit que Kojangue lui avait cependant envoyé un téléphone pour « communiquer avec Kojangue à propos de la production ». Le PCR lui a montré son téléphone et a dit que Kojangue le lui avait envoyé (Ahamadou Kanté, communication personnelle, 27 décembre 2005).

⁸ J'ai demandé à Weex Dunx s'il disposait des procès-verbaux de réunions qu'il avait eues pour discuter de la gestion des forêts ou de la production de charbon de bois avec son conseil. Il m'a dit que de tels documents existaient effectivement mais qu'il n'avait pas la clé du bureau du conseil—c'était la secrétaire qui l'avait. Je pense que, tout simplement, il ne voulait pas me les montrer. D'autres m'ont dit que les réunions avaient été très désagréables et qu'il s'était trouvé en difficulté lors des réunions. Un forestier qui travaillait dans la région pendant la préparation de la ZPC m'a dit qu'il existe des procès-verbaux de réunions de 2002 et 2003 (interviews de forestiers, 25 décembre 2005).

⁹ Cette ONG avait perdu ses financements quelques années plus tôt.

¹⁰ Je soupçonne qu'il faisait allusion à un projet élaboré pour une ZPC dans cette région avec l'assistance de DGL. Lorsque DGL a fermé, le projet aurait dû malgré tout continuer mais il a été enterré dans le bureau de la brigade forestière. Le chef de brigade m'a déclaré que le dossier de la ZPC était toujours là. Il a ajouté que c'était au PCR de faire quelque chose. Mais, le PCR n'avait aucune idée que le dossier était là, ou qu'il devait faire quelque chose. L'attitude du forestier montrait bien qu'il ne lèverait pas le petit doigt pour aider le PCR.

J'ai demandé à deux forestiers impliqués pourquoi la ZPC de Nambaraduougou ne s'était pas concrétisée. « Lorsque nous avons essayé de travailler à Nambaraduougou, nous avons vu qu'il n'y avait pas de données techniques [une couverture cartographique suffisante]. Nous avons décidé d'aller à Missirah. Là, nous avons une couverture cartographique. Nous avons utilisé des cartes et nous avons

Nous avons essayé de nous entendre avec le service forestier mais rien n'a été transféré. C'est eux qui gèrent tout ». J'ai alors demandé : « Qu'en est-il de la ZPC ? » Il a répondu : « J'ai porté le dossier au bureau du service forestier et ce n'est pas allé plus loin¹¹. C'est là qu'il est bloqué » (interview du PCR, Nambaradougou, 22 décembre 2005).

Quelques mois plus tard, Weex Dux m'a dit : « Le conseil rural a la responsabilité. Que pouvons-nous faire lorsque les décideurs ne respectent pas la loi ? Mor Kojangue a appelé le sous-préfet qui a dit : “ Je suis en contact avec le ministre—vous devez signer”. Ils m'ont tordu le bras. J'ai dû signer ». Il a ajouté, après une pause : « Nous ne représentons personne. Même si nous refusons, ils exploitent » (Weex Dux, atelier de Tamba, 14 février 2006).

Le sous-préfet Sasoumane Dioup

PCR1 : Le sous-préfet ne facilitera jamais le travail des conseillers locaux élus. Les sous-préfets nous menacent.

PCR2 : Nous vivons ça tous les jours.

(PCR1 et PRC2, atelier de Tamba, 14 février 2006)

Le sous-préfet est le représentant de l'État central au sein de la communauté rurale. Son rôle officiel est d'examiner et d'approuver toutes les décisions du conseil pour vérifier qu'elles soient conformes aux procédures et lois pertinentes. Ce rôle est appelé « contrôle juridique » (RdS 1996). Ce n'est pas un rôle de prise de décision. Le 21 décembre 2005, je me suis entretenu avec le sous-préfet Sasoumane Dioup. En 2002 et 2003, il n'avait pas été impliqué dans le lancement de la campagne de production de charbon de bois mais, en 2004 et 2005, on lui avait demandé de participer. Il a déclaré : « En 2005, le PCR a refusé de signer et le président de l'UNCEFS [le président de l'Union nationale, Mor Kojangue] m'a appelé. Kojangue m'a demandé d'intervenir. Il disait que le PCR refusait de signer. Kojangue a envoyé une équipe pour voir le PCR qui a ensuite appelé Kojangue. Donc, Kojangue m'a appelé. ... Kojangue m'a demandé quel était le problème. Je suis donc allé voir le PCR. Le PCR de Nambaradougou disait que chaque année ils préparent un arrêté à Tamba et nous demandent de signer sans l'explication dont nous avons besoin ».

J'ai posé la question : « Qu'est-ce que Kojangue vous a dit ? » Dioup a fait un geste indiquant qu'il ne voulait pas en parler. Il a marqué une pause et a continué : « Je suis allé

planifié pour Missirah. Le bureau régional du service forestier a préparé le plan d'aménagement avec PROGEDE—un projet Pays-Bas/Banque mondiale » (Directeur régional du service forestier, 23 décembre 2005). L'autre forestier, qui était le chef de brigade de Nambaradougou à l'époque, m'a dit : « Le conseil était d'accord pour la ZPC de Nambaradougou. Nous n'avons pas fait Nambaradougou car le massif était plus important ici à Missirah qu'à Nambaradougou. La zone de Missirah couvrait 18 000 ha, Nambaradougou n'avait que 2 550 ha » (entretien avec des forestiers, 25 décembre 2005).

¹¹ En décembre 2004, l'inspection régionale du service forestier de Tambacounda a convoqué une délibération sur la ZPC dans les deux communautés rurales où des ZPC étaient prévues. Cette requête a été envoyée aux présidents des deux conseils ruraux concernés (MEPN, 2004).

chez le PCR pour jouer mon rôle d'intermédiaire. Le PCR disait : « Je ne signerai pas tant que je n'aurai pas pu parler aux patrons. Ils exploitent et nous ne voyons aucun bénéfice » ». Le sous-préfet m'a fourni cette explication : « L'exploitation est pour la nation— nous devons approvisionner Dakar en combustible ». Il a ajouté : « J'ai dit au PCR, "Ne créez pas de blocages inutiles. Nous devons ravitailler Dakar " ». Il a ajouté un moment plus tard : « J'ai expliqué au PCR qu'il fallait procéder avec prudence et rester dans les limites de la loi »¹².

Le sous-préfet nous a dit : « Le PCR a été convoqué au conseil régional pour la grande réunion sur le charbon de bois. Mais, le conseil régional n'envoie aucun renseignement à l'avance. Le conseil régional doit envoyer des renseignements à l'avance pour qu'il puisse y avoir une décision locale. Il y a quelques années, le directeur du service forestier régional venait. Il faisait signer le PCR et ne laissait jamais de copies. Le sous-préfet ne recevait jamais de copies. En conséquence, l'arrêté n'était jamais approuvé par le sous-préfet ». Il n'avait jamais participé au processus auparavant. Il nous a dit : « En 2005, j'ai vu un gros document qui provenait du service forestier [l'arrêté pour l'ouverture de la campagne] ». Après une pause, il a ajouté sur le ton de la confiance : « Je pense que tout était décidé avant la réunion du conseil régional¹³. La discussion ne portait que sur les grandes questions—pas de détails. Le PCR n'a aucun pouvoir de décision dans cela. Il se contente de signer ».

J'ai demandé au sous-préfet ce qu'il avait fait après l'appel de Kojangue : « Qu'avez-vous dit au PCR ? » Il a répondu : « Je lui ai dit, " Si vous vous en tenez à la loi, vous ne risquez rien. Lorsque vous dépassez votre compétence, on peut vous écraser. Un juge peut vous condamner ». Je lui ai demandé d'expliquer ce qu'il voulait dire. « Permettez-moi de vous donner l'exemple d'un certificat de mariage », a-t-il poursuivi. « Si un couple vient avec tous les papiers nécessaires, je dois signer—c'est mon travail de signer ! Même chose avec l'arrêté pour la production. Les patrons et les forestiers viennent avec des papiers. C'est le droit des patrons de produire—c'est leur métier ». J'ai demandé si cela signifiait qu'il était illégal pour le PCR de ne pas signer—de la tête, il a fait signe que oui. [Malheureusement, l'interprétation perverse de la loi par le sous-préfet réduit le conseil et le PCR à des rôles d'administrateurs, contrairement à la lettre et à l'esprit de la loi].

Je lui ai demandé : « Que s'est-il passé après ? » Dioup a continué son récit : « J'ai amené le PCR dans mon bureau. J'ai appelé Kojangue. Nous avons eu une conversation à trois. Le PCR a accepté ». Il s'est interrompu puis a repris : « Mon travail est de supposer qu'il n'y a pas de scandale—ni pour le PCR ni pour les patrons—je ne veux pas de problèmes ou de retards. Les choses ont changé. Je n'exerce plus de pouvoirs hiérarchiques. Le

¹² Cette déclaration doit être interprétée comme une menace voilée. Les PCR nous ont tous dit qu'ils se sentaient juridiquement vulnérables. On leur dit constamment qu'ils enfreignent la loi alors qu'ils pensent travailler dans les limites de leurs droits (Weex Dunx, atelier de Tamba, 14 février 2006).

¹³ Il a raison. Le quota est réparti entre les patrons à Dakar, le service forestier régional détermine dans quelles communautés rurales se fera la production, une réunion régionale est organisée pour « annoncer » qui recevra des quotas, dans quelles proportions, et l'endroit où l'exploitation se déroulera. C'est seulement alors que les négociations commencent avec le conseil rural—exactement le contraire de ce qui est prévu dans les lois (voir Bâ, 2006 ; Ribot, 2006).

terme de “ tutelle ” n’existe plus. Maintenant, il n’y a plus qu’un contrôle juridique ». Il a poursuivi : « Les pouvoirs transférés en matière de ressources naturelles doivent être examinés ... ». Le PCR et le conseil rural n’ont pas de transferts de pouvoirs. Le poids du service forestier reste dominant. À un niveau politique, il y a de l’argent qui est généré par le charbon de bois. La population ne maîtrise pas la situation. Le PCR ne peut pas vous dire les taxes qui sont rentrées [c’est-à-dire qu’il ne le sait pas]. La brigade [chef de la brigade forestière locale] ne donne pas au PCR des rapports mensuels. Les forestiers n’informent le PCR de rien. Le PCR ne sait pas quand il y a surproduction par rapport au quota ».

Le chef de la brigade forestière locale—Matar Koulibaly

Question au directeur adjoint du service forestier régional : « Si la majorité des présidents de conseils ruraux ne veulent pas de production dans les forêts de leurs communautés rurales, comment choisissez-vous leur communauté rurale comme site de production ? »

Réponse : « Si les PCR ont des raisons acceptables, si la population locale ne le voudrait pas ? » dit-il, avec l’air de ne pas avoir compris, avant d’ajouter : « La ressource est le pays tout entier. Pour ne pas l’utiliser, il faut qu’il y ait des raisons techniques. Les populations sont là pour gérer. Il y a un impératif national. Il y a des préoccupations de l’État. Ça ne peut pas marcher si les populations posent des problèmes pour le développement. La signature du PCR, a-t-il ajouté, doit venir avant l’attribution du quota, avant que le conseil régional ne détermine quelles zones seront ouvertes à l’exploitation ».

(Entretien avec l’adjoint au directeur régional du service forestier, Tamba, 3 décembre 2005)

Le chef de la brigade forestière de Nambaradougou supervise les questions forestières pour Nambaradougou et deux communautés rurales des environs. Son récit a été conforme à celui de Weex Dunx et du sous-préfet—à quelques nuances près (interview du chef de la brigade de Nambaradougou, 21 décembre 2005). Je lui ai demandé de raconter ce qui s’était passé concernant la signature de l’arrêté pour l’ouverture de la campagne du charbon de bois cette année. Koulibaly m’a dit : « J’ai reçu l’ordre à Tamba et je l’ai porté ici. Je l’ai donné à la secrétaire du PCR. Le PCR m’a ensuite donné une lettre avec des requêtes ». Koulibaly a cherché la lettre mais ne l’a trouvée nulle part. Il a ajouté : « Il n’était pas de mon ressort de répondre à sa lettre. Je lui ai dit [au PCR Weex Dunx] qu’il devait parler au directeur du service forestier régional ou à la “ direction ” à Dakar—Je le lui ai dit par écrit ». Koulibaly a cherché la réponse et il l’a trouvée. La lettre, datée du 22 avril 2005, en réponse à un courrier du 18 avril 2005, était brève : « Les exigences que vous demandez avant la signature de l’arrêté d’installation des organismes d’exploitation ne sont pas de ma compétence ; donc, vous devez vous rapprocher du conseil régional, du secteur forestier et des exploitants forestiers ».

J’ai demandé à Koulibaly ce qu’il y avait dans la lettre de Weex Dunx. Il a répondu : « À ma souvenance, il avait demandé une réunion avec les patrons charbonniers et trois copies de l’arrêté ». Il ne se souvenait de rien d’autre. Il a ajouté toutefois que « Mor Kojangue avait ensuite appelé le sous-préfet. Après quoi, le PCR avait décidé de signer ». Je lui ai demandé s’il savait que Wuula Gaggala s’était rendu au service forestier régional

pour parler avec le PCR. Sa réponse : « Je ne savais pas que Wuula Gaggala était allé voir le PCR ».

Conformément aux lois sur la décentralisation, le nouveau rôle des agents et des responsables du service forestier se limite à donner au conseil rural « des conseils techniques » (deuxième interview, chef de secteur, Tamba, 6 décembre 2005). Koulibaly était censé le faire mais il transmettait régulièrement les questions aux échelons supérieurs, même s'il était en mesure de donner des réponses. La lettre était une affaire particulière. Mais, selon Weex Dux, bien qu'il l'ait demandé, Koulibaly et les autres forestiers ne l'ont pas aidé à établir un plan d'aménagement ou à former des coopératives pour pouvoir obtenir des quotas. Les autorités de l'échelon plus élevé n'ont pas servi à grand-chose non plus—comme Weex Dux s'en est rendu compte lorsqu'il est allé à la réunion régionale (voir ci-dessus).

Le directeur du service forestier régional a expliqué : « La législation dit que le conseil rural peut refuser des producteurs de charbon de bois. Mais, le charbon de bois est un bien national. C'est une ressource stratégique qui est importante pour l'État. Il y aura des manifestations à Dakar, s'il y a des pénuries. Si nous laissons le conseil rural dire non, l'année suivante d'autres pourront dire non aussi. Il en résulterait des pénuries à Dakar » (interview de l'inspecteur forestier régional, 4 avril 2003, Ribot 1999b). Dans une autre interview, un agent forestier de Tambacounda a expliqué que le PCR n'avait pas le droit de refuser. « Un PCR, a-t-il dit, ne peut pas dire qu'il ne veut pas d'exploitation. Il dit non, puis oui. Il dit oui lorsque les patrons viennent le voir—ils [les patrons] utilisent des pouvoirs maraboutiques [magiques] ou le prix de noix de cola [de l'argent]. Les gens du parti au pouvoir suivent les requêtes de leur parti ». L'agent a marqué une pause, puis il a dit, comme s'il était bien évident que cela signifiait que les gens doivent obéir : « Nous sommes dans un État ! » (interview d'un agent forestier, Tamba, 6 décembre 2005).

Le président de l'UNCEFS—Mor Kojangue

Le 22 février 2006, j'ai demandé à Mor Kojangue ce qui s'était passé lorsque le moment est venu pour Weex Dux de signer l'arrêté pour le lancement de la campagne cette année. Kojangue a répondu : « L'histoire est simple. L'arrêté administratif de la communauté rurale a été présenté. Weex Dux devait contresigner pour nous permettre de commencer. Par le passé, [le directeur du service forestier régional] demandait à chaque entité forestière d'obtenir la permission individuellement du PCR. Avant, quand c'était individuel, le PCR demandait de l'argent. Maintenant, c'est collectif. On présente l'arrêté au PCR et je représente tous les patrons charbonniers ».

« Weex Dux m'a écrit une lettre demandant : 1) un téléphone portable pour communiquer avec moi ; 2) de l'argent pour réparer l'auto pour qu'il puisse aller en forêt pour surveiller ; et 3) de l'argent pour la reforestation. Mais je ne vais pas entrer là-dedans. Si vous avez un programme, venez et proposez-le en tant que PCR. Nous avons des crédits pour des projets. Mais je ne donnerai pas au PCR sans qu'il y ait une soumission », a poursuivi Kojangue. « Le sous-préfet est intervenu pour dire à Weex

Dunx de signer ». Après une pause, il a ajouté : « Le Sénégal est indivisible! », comme s'il s'agissait d'une question de principe—évoquant l'importance du « bien national ». « Le sous-préfet lui a dit [au PCR Weex Dunx] qu'il ne pouvait pas refuser, étant donné que les techniciens [en foresterie] avaient estimé la quantité de charbon de bois à prélever dans la communauté rurale. Le pays en a besoin et il ne peut pas dire non ».

Kojangue a ajouté : « Je lui ai envoyé un téléphone portable. Je n'ai pas répondu aux autres requêtes. Je l'ai payé sur nos fonds. Je l'ai aidé. C'était sur nos fonds. S'il a un programme du conseil rural et s'il me donne un dossier, je l'étudierai ». Weex Dunx m'avait parlé du téléphone portable et m'avait confié, déçu, que c'était tout ce qu'il avait obtenu—Kojangue n'avait pas donné suite à ses requêtes.

Jam Yimbé—un patron charbonnier

L'un des patrons travaillant à Nambaraduougou, Jam Yimbé, nous a déclaré : « Mes bûcherons sont à Nambaraduougou. À Nambaraduougou, il n'y a pas de problème avec la population. Mais la forêt est un peu épuisée. J'entretiens de bonnes relations avec Weex Dunx, le PCR ». Je lui ai demandé ce qu'il voulait dire par de « bonnes relations ». « Nous discutons, dit-il avec une pause, mais je ne peux pas en dire plus ». Puis il a ajouté : « Avec les chefs de village, lorsque je viens les voir. Dans le village, il y a de l'eau. Les bûcherons ne peuvent pas travailler sans eau. Donc, je donne au chef des noix de cola [de l'argent]. Mais, si nous ne pouvons pas nous entendre, je vais ailleurs » (interview du patron 2, Tamba, 25 décembre 2005). Lors d'un entretien précédent, le même patron nous avait dit : « Mor Kojangue a donné au PCR d'une autre communauté rurale 500 000 FCFA pour débloquer la saison 2005 » (patron 2, Tamba, 6 décembre 2005).

Plusieurs patrons ont expliqué que, par le passé, les chefs étaient les seules autorités locales avec lesquelles ils avaient à négocier. Mais, chaque patron a des quotas qui sont fixés pour une communauté rurale particulière et ils ont besoin de la signature du PCR avant de pouvoir exploiter leur quota. Avec les chefs, les patrons peuvent aller au village suivant, s'ils n'acceptent pas d'accueillir leurs bûcherons. En raison des quotas et des communautés rurales assignées, les patrons ne peuvent pas aller ailleurs si le PCR refuse. Ils doivent donc obtenir sa signature—d'une façon ou d'une autre—pour commencer leur travail. Cela a fait monter les enchères. Ces dernières années, au lieu que ce soient les patrons qui négocient directement avec les chefs, c'est le président de l'Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers, Kojangue, qui négocie collectivement pour les patrons. C'est peut-être pour faire contrepoids aux nouveaux pouvoirs des PCR. Mais le président de l'union utilise les négociations collectives pour consolider ses propres pouvoirs également.

QUE S'EST-IL PASSÉ À NAMBARADUOUGOU ?

Le PCR de Nambaraduougou avait été contacté par le service forestier qui lui avait demandé d'approuver la production dans sa communauté rurale. Il avait affirmé qu'il

n'en ferait rien tant qu'il ne serait pas en mesure d'avoir une idée de qui serait impliqué dans la production et des lieux d'exploitation. Il voulait rencontrer les patrons charbonniers pour s'assurer que certains des bénéficiaires restent au sein de la communauté rurale et il voulait exercer la prérogative allant de pair, comme il le savait, avec le poste auquel il avait été élu. Il a fini par signer, sans que ses souhaits aient reçu une réponse favorable.

Le service forestier du Sénégal est censé obtenir la permission des conseils ruraux pour exploiter leurs forêts. Mais il le fait dans des conditions qui permettent difficilement à un PCR de refuser. Le service forestier sélectionne des patrons charbonniers, leur donne des quotas de production, leur assigne une communauté rurale dans laquelle se fera l'exploitation, délivre des permis d'exploitation à leurs bûcherons migrants. C'est seulement alors—quand les patrons et les bûcherons sont prêts à commencer leur travail—qu'ils demandent au PCR de signer pour permettre les coupes. À ce moment-là, le PCR signait sous la pression du service forestier, du sous-préfet et des patrons charbonniers. Il le faisait sous la menace voilée de poursuites judiciaires et face à des arguments opposant les besoins de sa communauté au bien du pays et au bien-être des patrons charbonniers et des familles des ouvriers. À Nambaradougou, comme dans pratiquement tous les autres cas au Sénégal, le PCR était contraint de signer pour permettre des coupes et la production de charbon de bois dans des forêts des communautés rurales.

Le PCR savait que les habitants de sa communauté rurale étaient opposés à la production de charbon de bois. Néanmoins, il avait signé l'autorisation sans convoquer une réunion du conseil ou sans informer les membres du conseil de la décision. Tout comme dans les autres conseils ruraux que nous avons étudiés (voir Thiaw 2005 ; Kanté 2006 et Faye 2006), le PCR avait le sentiment qu'il n'avait aucun autre choix que de signer. Mais pourquoi n'avait-il pas demandé une délibération du conseil pour rallier des soutiens à sa position ? Était-ce parce qu'il avait été soudoyé ? Avait-il effectivement été soudoyé ou s'agissait-il simplement un discours pour l'affaiblir ? Est-ce qu'une réunion du conseil l'aurait aidé à défendre sa position contre la production ? Les réponses à ces questions ne sont pas évidentes. Ce qui est évident toutefois, c'est qu'il avait refusé de signer, qu'il avait de nombreux arguments en faveur de sa communauté mais, qu'en fin de compte, il avait essuyé une défaite.

Après l'obtention de la signature du PCR, les forestiers et les patrons commencent à installer les bûcherons dans les villages où ils effectueront ensuite des coupes et produiront leur charbon de bois qui sera vendu à Dakar. Les chefs de village reçoivent de petits paiements des patrons au début de la campagne pour chaque camion de charbon de bois qui quitte leur forêt¹⁴. Ils retirent aussi certains bénéficiaires de la location de leur case

¹⁴ Un patron nous a dit : « Lorsque j'installe des bûcherons, je donne aux chefs de village dix kilos de sucre, 1 000, 5 000 ou 10 000 CFA comme cadeau. Le chef ne demande pas » (patron et président coop., Tamba, 8 décembre 2005). Dans notre enquête auprès des patrons, nous avons trouvé que ceux-ci donnent aux chefs en moyenne 10 000 FCFA lors de l'installation de leurs bûcherons et qu'ils paient ensuite 10 000 FCFA pour chaque camion qui sort du secteur. De nombreux bûcherons sont hébergés dans la case du chef—à la demande des patrons. Ces bûcherons paient au chef une somme mensuelle de 15 000 FCFA pour l'hébergement et la nourriture.

et de la vente de repas aux bûcherons. Certains chefs acceptent les bûcherons, d'autres ne les acceptent pas. L'acceptation des bûcherons par les chefs vient aussi probablement du fait qu'il est difficile à ceux-ci de dire non à des officiels de l'État et à de puissants patrons (voir Ribot 1998 ; Ribot 2000 ; Thiaw et Ribot 2005). Comme un bûcheron nous l'a expliqué : « Lorsque nous sommes dans des forêts aux alentours de villages, que peuvent faire les chefs de villages ou les villageois, surtout avec les agents forestiers qui sont de notre côté » (interview d'un bûcheron, Nambaradougou, 6 avril 2003).

CONCLUSION

Nous savons que, que nous signions ou pas, ils accorderont les permis.

(PCR lors d'une discussion, atelier de Tamba, 14 février 2006—tous les participants étaient de cet avis)

« Communautés locales », c'est juste des mots, c'est des paroles de chanson. Le pouvoir réel est entre les mains des autorités ; ... l'État ..., le service forestier.

(Interview du vice-président du conseil régional de Tamba, Kabina Kaba Diakéte, 19 décembre 2005, deuxième réunion)

Chaque PCR que nous avons interrogé dans la région avait le sentiment qu'il était un « Weex Dunx »—un bouc émissaire qu'on blâmait pour tout ce qui n'allait pas au sein de la communauté. Les PCR avaient un profond sentiment de vulnérabilité en raison des responsabilités afférentes à leurs fonctions et des échecs qu'ils essayaient dans l'exécution de leur mandat, ou du fait qu'ils transgressaient les maintes limites inconnues des lois auxquelles ils étaient soumis—même si d'autres s'en dispensaient.

Les habitants de Nambaradougou ne veulent pas que leurs forêts soient abattues. C'est clair à leurs chefs de village, au conseil rural et au PCR. Weex Dunx, le PCR de Nambaradougou, a tenté d'agir conformément aux désirs de sa population—et de ce qu'il pensait être dans le meilleur intérêt de la communauté rurale. En fin de compte toutefois, il donne l'impression de n'être qu'un politicien corrompu et inefficace—ou c'est ainsi qu'on le présente. Il a accepté quelques petits paiements illicites, en échange desquels il a cédé les forêts de son secteur. Étant donné que le service forestier ne permet pas au PCR d'exercer ses pouvoirs, il y a peu de chances que le conseil rural élu puisse affirmer sa légitimité et qu'il soit en mesure de représenter sa population. La démocratie à Nambaradougou a été privée de ses fondements matériels. Le PCR Weex Dunx a essayé d'exercer ses pouvoirs légitimes au nom de sa population mais, chaque fois, il a été bloqué. Il a cédé. Il n'est pas étonnant qu'il éprouve—comme les autres PCR des régions forestières—un sentiment d'impuissance et d'exaspération.

Les pouvoirs « décentralisés » restent entre les mains de quelques commerçants et du service forestier. Les lois donnent de nouvelles prérogatives au conseil rural. Les services

forestiers et leurs alliés les patrons les reprennent méthodiquement. Le service forestier enfreint certaines lois—pas celles de la démocratie procédurale mais celles afférentes au transfert de pouvoirs. Il cherche à obtenir la signature du PCR, subvertissant la démocratie tout en respectant les procédures. Toutefois, il maintient le quota pour la production du charbon de bois qui a été aboli par la loi en 2001 (Bâ, 2006). Le quota lui permet de donner satisfaction aux commerçants et de se présenter à la porte du PCR alors que les droits sur la forêt ont déjà été cédés. Ensuite, pour garder le pouvoir, il fait pression sur le PCR pour qu'il signe, en invoquant les arguments du bien national et du péril moral qu'il y aurait à priver de travail les commerçants et leurs ouvriers. Tout cela vient s'ajouter à un labyrinthe bureaucratique dans lequel un PCR ne parvient pas à se retrouver. Lorsque le PCR est finalement à bout, on le récompense pour sa signature par un petit paiement. Le pouvoir sur les ressources naturelles reste aux mains du service forestier. Toute autorité formelle dont dispose le conseil rural pour accorder des droits fonciers est en réalité annihilée par cette pratique, avec pour résultat un accès facile pour les commerçants riches et le maintien du contrôle du service forestier sur l'attribution d'un domaine forestier commercialement lucratif (Ribot 2006 ; 1998).

Le parlement sénégalais a donné aux conseils ruraux le droit de déterminer l'utilisation des forêts locales dans les lois établissant la décentralisation démocratique (RdS 1996). Le ministère de l'Intérieur est chargé de mettre en place et de soutenir les autorités rurales élues. Les gens votent, leurs représentants entrent en fonction. Mais les ministères techniques—forêts, santé, éducation—contrôlent des pouvoirs qui, s'ils étaient transférés, constitueraient la base matérielle d'une démocratie locale. La légitimité procède du pouvoir. Avec des pouvoirs de prise de décision significatifs et conséquents, les conseils ruraux pourraient représenter leur population. Toutefois, les droits à des pouvoirs décentralisés et les lois qui définissent ces droits ne servent à rien si les ministères techniques règnent par la résistance et la coercition. La possibilité pour les communautés rurales de bénéficier des forêts est structurée non par les législateurs mais par les ministères techniques qui mettent en œuvre la loi.

La répartition des bénéfices issus de la forêt n'est pas établie par la loi ou par des droits sur les forêts—droits fonciers ou droits de prendre des décisions. Les droits sont vides de sens si les revendications restent lettre morte. N'étant pas en mesure de prendre des décisions significatives sur les ressources matérielles—forêts, pâturages, écoles, hôpitaux, cliniques et infrastructure—les conseils ruraux n'ont aucun rôle. Ils sont élus mais ne peuvent pas faire leur travail. La démocratie locale est dépourvue de substance. Tant que les pouvoirs sectoriels restent du domaine discrétionnaire des ministères techniques, il y a peu de chance qu'il puisse y avoir une transformation démocratique locale dans les régions rurales du Sénégal. Les services forestiers de l'époque coloniale étaient utilisés pour avoir la mainmise sur l'extraction commerciale des ressources forestières. Ces ressources, encore aujourd'hui, sont colonisées par les ministères techniques. Desserrer l'étau de ces ministères sur les ressources lucratives qu'ils contrôlent est une frontière de la décolonisation qui n'a pas encore été franchie. Les nouvelles lois sur la décentralisation nous conduisent à cette frontière mais ne la franchissent pas.

Une voie prometteuse dans le sens d'une amélioration à Nambaradougou a été tracée par l'action d'une ONG qui a fourni une éducation civique aux conseils ruraux et aux populations rurales sur leurs droits concernant les forêts. Les ateliers de cette ONG ont fait ressortir la résistance que manifestent actuellement les conseils locaux concernant la production de charbon de bois dans leurs régions. Il existe aujourd'hui même une opportunité au Sénégal. Les lois transfèrent d'importants pouvoirs aux conseils ruraux (Ribot 2006). L'heure est propice pour informer les gens au sujet de ces lois et pour traduire ces lois en langues locales. L'ONG DGL a fait une partie du chemin et a accompli une sensibilisation importante. Mais, pour exercer ces nouveaux droits juridiques, les conseils ruraux et les populations rurales doivent se faire davantage entendre. Ils devront s'organiser entre eux, avoir recours aux tribunaux, et/ou obtenir le soutien d'échelons plus élevés de l'État—du ministère des Collectivités locales ou du ministère de l'Intérieur.

BIBLIOGRAPHIE

- Bâ, E.H.D. 2005. « La Réglementation de la Filière du Charbon de Bois à l'Épreuve de la Décentralisation : Entre Discours, Lois et Pratiques ». Projet de rapport sur l'analyse de politiques. Mars 2005. World Resources Institute. Photocopie.
- Bâ, E.H.D. 2006. « Le Quota est Mort, Vive le Quota ! Ou les Vicissitudes de la Réglementation de l'Exploitation du Charbon de Bois au Sénégal ». Document de travail pour le World Resources Institute, CIRAD-Forêt et le Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique. Dakar : CODESRIA.
- Bergeret, A. et J.C. Ribot. 1990. *L'Arbre Nourricier en Pays Sahélien*. Paris : Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Chanock, M. 1991. « Paradigms, Policies, and Property : A Review of the Customary Law of Land Tenure », ch. 2, p. 61-84, dans Kristin Mann et Richard Roberts, dir. de pub., *Law in Colonial Africa*. Portsmouth, NH : Heinemann.
- Faye, P. 2006. « Décentralisation, pluralisme institutionnel et démocratie locale : Étude de cas de la gestion du massif forestier Missirah Kothiary ». Document de travail pour le World Resources Institute, CIRAD-Forêt et le Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique. Dakar : CODESRIA.
- Kanté, A.M. 2006. « Décentralisation sans représentation : le charbon de bois entre les collectivités locales et l'État ». Document de travail pour le World Resources Institute, CIRAD-Forêt et le Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique. Dakar : CODESRIA.
- Larson, A. et J.C. Ribot. 2007. « The Poverty of Forestry Policy : Double Standards on and Uneven Playing Field ». *Journal of Sustainability Science*. Vol. 2, n° 2.
- Lund, C. 2002. « Negotiating Property Institutions : On the Symbiosis of Property and Authority in Africa », ch. 2 dans K. Juul and C. Lund eds., *Negotiating Property in Africa*. Denmark: Heinemann.
- RdS (République du Sénégal). 1998. Code Forestier. Loi n° 98/03 du 08 janvier 1998 et Décret n° 98/164 du 20 février 1998. République du Sénégal, ministère de l'Environnement et de la protection de la nature, Direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols.
- RdS. 2004. « Compte Rendu, Réunion de Notification des Quotas de la Campagne d'Exploitation Forestière 2004 ». République du Sénégal, ministère de l'Environnement et de la protection de la nature, Direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols, Inspection Régionale de Tambacounda.
- RdS. 1996. Loi Portant Code des Collectivités Locales. République du Sénégal, Dakar, 22 mars 1996.
- RdS. 1996a. Loi Portant Transfert de Compétences aux Régions aux Communes et aux Communautés Rurales. République du Sénégal, Dakar, 22 mars 1996.
- Ribot, J.C. 2006. « Analyse de la filière Charbon de Bois au Sénégal : Recommandations ». Document d'orientation pour le programme de recherche « Toward democratic decentralization of forest management in Senegal ». Dakar : WRI-CODESRIA-CIRAD.
- Ribot, J.C. 2000. « Forest Rebellion and Local Authority in Makacoulibantang, Eastern Senegal » dans Charles Zerner, dir. de pub., *People, Plants and Justice*. New York : Columbia University Press.
- Ribot, J.C. 1999a. « Decentralization and Participation in Sahelian Forestry : Legal Instruments of Central Political-Administrative Control », *Africa*, vol. 69, n° 1.
- Ribot, J.C. 1999b. « A History of Fear : Imagining Deforestation in the West African Sahel », *Global Ecology and Biogeography*, vol. 8.
- Ribot, J.C. 1998. « Theorizing Access : Forest Profits along Senegal's Charcoal Commodity Chain », *Development and Change*, vol. 29, n° 2.

- Ribot, J.C. et René Oyono. 2005. « The Politics of Decentralization » dans Ben Wisner, Camila Toulmin et Rutendo Chitiga, dir. de pub., *Toward a New Map of Africa*, Londres : Earthscan Press.
- Sikor, Thomas et Christian Lund. À paraître. « Access and Property Regarding Natural Resources: A Question of Power and Authority ». Photocopie.
- Thiaw, Sagane. (2005) « Les conseils ruraux dans la décentralisation de la gestion des forêts au Sénégal ». Brouillon d'un document de travail pour le Programme WRI – CODESRIA – CIRAD sur la Gestion Décentralisée et Démocratique des Ressources Forestières au Sénégal. Dakar, août 2005.
- Thiaw, S. (2003) « Rôles et représentativité de deux institutions locales de la gestion des forêts au Sénégal : le chef de village et le conseil rural ». Article préparé pour l'atelier « Équité, représentation et *accountability* des institutions de la GRN », Bamako, 17 – 21 novembre 2003.
- Thiaw, S. et J.C. Ribot. 2005. « Insiders Out : Forest Access through Village Chiefs in Senegal », dans Sandra Evers, Marja Spierenburg et Harry Wels, dir. de pub., *Competing Jurisdictions. Settling Land Claims in Africa and Madagascar*. Pays-Bas : Brill Academic Publishers.
- Watts, M.J. 1993. « Idioms of Land and Labor : Producing Politics and Rice in Senegambia », ch. 6, p. 157-221, dans Thomas J. Bassett et Donald E. Crummey (dir. de pub.), *Land in African Agrarian Systems*. Madison : University of Wisconsin Press.

AU SUJET D'AUTEUR

Jesse C. Ribot est un Chercheur Senior à l'Institut des Ressources Mondiales (WRI, sigle anglais), où il dirige des recherches sur les politiques de décentralisation et les politiques environnementales. Avant de travailler au WRI, Ribot était Chercheur Associé au Centre d'Etudes de la Population et du Développement de Harvard, et enseignant en études urbaines et en planification au Massachusetts Institute of Technology. Il a conduit des recherches et a publié intensivement sur la démocratie locale, la décentralisation, la justice environnementale, la vulnérabilité sociale, l'accès aux ressources naturelles et les effets des marchés sur les moyens d'existence au niveau local.

Jesse C. Ribot

Programme 'Institutions & Gouvernance', Institut des Ressources Mondiales
10, G Street, NE, Suite 800, Washington, D.C., USA.

Email : ribot@wri.org

REPRÉSENTATION, ÉQUITÉ ET ENVIRONNEMENT

Série de documents de travail

WORKING PAPER #1. *Analyzing Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases*. Arun Agrawal and Jesse C. Ribot. January 2000.

WORKING PAPER #2. *Breathing Life into Fundamental Principles: Implementing Constitutional Environmental Protections in Africa*. Carl Bruch, Wole Coker, and Chris VanArsdale. April 2001.

WORKING PAPER #3. *Partitioned Nature, Privileged Knowledge: Community Based Conservation in the Maasai Ecosystem, Tanzania*. Mara Goldman. December 2001.

WORKING PAPER #4. *Whose Elephants Are They? Decentralization of Control Over Wildlife Management Through the CAMPFIRE Program in Binga District, Zimbabwe*. Diana Conyers. January 2002.

WORKING PAPER #5. *Co-Management in the Mafungautsi State Forest Area of Zimbabwe— What Stake for Local Communities?* Everisto Mapedza and Alois Mandondo. October 2002.

WORKING PAPER #6. *Concessionary Politics in the Western Congo Basin: History and Culture in Forest Use*. Rebecca Hardin. November 2002.

WORKING PAPER #7. *Decentralization, Politics and Environment in Uganda*. Nyangabyaki Bazaara. January 2003.

WORKING PAPER #8. *Environmental Decentralization and the Management of Forest Resources in Masindi District, Uganda*. Frank Emmanuel Muhereza. February 2003.

WORKING PAPER #9. *Decentralization and Wildlife Management: Devolving Rights or Shedding Responsibility? Bwindi Impenetrable National Park, Uganda*. Agrippinah Namara and Xavier Nsabagasani. February 2003.

WORKING PAPER #10. *The Decentralized Forestry Taxation System in Cameroon: Local Management and State Logic*. Patrice Bigombe Logo. January 2003.

WORKING PAPER #11. *Allocation of Government Authority and Responsibility in tiered Governance Systems: The Case of Environment-Related Laws in Zimbabwe*. Alois Mandondo and Everisto Mapedza. January 2003.

WORKING PAPER #12. *Decentralization Viewed from Inside: The Implementation of Community Forests in East Cameroon*. Patrice Etoungou. January 2003.

WORKING PAPER #13. *Constructing Subsidiarity, Consolidating Hegemony: Political Economy and Agro-Ecological Processes in Ghanaian Forestry*. Aaron deGrassi. April 2003.

WORKING PAPER #14. *Local Governance, Power and Natural Resources: A Perspective from the Rural Areas of South Africa's former Bantustans*. Lungisile Ntsebeza. July 2003.

WORKING PAPER #15. *Institutional Deficit, Representation, and Decentralized Forest Management in Cameroon*. Phil Rene Oyono. July 2004.

WORKING PAPER #16. *Historical and Political Foundations for Participative Management and Democratic Decentralization in Mali: A Synthesis of Two Case Studies*. Brehima Kassibo. September 2004.

WORKING PAPER #17. *Legal Framework for Participatory Natural Resources Management: Privileges or Rights in Mozambique?* Alda Salomao. September 2003.

WORKING PAPER #18. *Conference on Decentralization and the Environment (Bellagio, Italy; 18-22 February 2002): Minutes*. Rapporteur: Mehr Latif. June 2002.

WORKING PAPER #19. *Le quota est mort, vive le quota! Ou les vicissitudes de la réglementation de l'exploitation du charbon de bois au Senegal*. El Hadji Dialigué Bâ. February 2006.

WORKING PAPER #20. *Décentralisation, pluralisme institutionnel et démocratie locale: Étude de cas de la gestion du massif forestier Missirah Kotbiary*. Papa Faye. February 2006.

WORKING PAPER #21. *Décentralisation sans représentation: le charbon de bois entre les collectivités locales et l'Etat*. Ahmadou M. Kanté. February 2006.

WORKING PAPER #22. *Green and Black Gold in Rural Cameroon: Natural Resources for Local Governance, Justice and Sustainability*. Phil René Oyono, Jesse C. Ribot and Anne M. Larson. October 2006.

WORKING PAPER #22fr. *Or Vert et Or Noir dans le Cameroun Rural: Ressources Naturelles pour la Gouvernance Locale, la Justice et la Durabilité*. Phil René Oyono, Jesse C. Ribot et Anne M. Larson. Octobre 2006.

WORKING PAPER #23. *Accountability in Decentralization and the Democratic Context: Theory and Evidence from India*. Ashwini Chhatre. January 2007.

WORKING PAPER #24. *Institutional Choice and Recognition: Effects on the Formation and Consolidation of Local Democracy, Minutes of a Comparative Policy Research Workshop*. Rapporteurs: Bradley L. Kinder, Nathaniel Gerhart, and Anjali Bhat. December 2006.

WORKING PAPER #25. *La réglementation de la filière du charbon de bois à l'épreuve de la décentralisation: entre discours, lois et pratiques*. El Hadji Diaigué Bâ. February 2006.

WORKING PAPER #26. *Enclosing the Local for the Global Commons: Community Land Rights in the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area*. Marja Spierenburg, Conrad Steenkamp, and Harry Wels. August 2007.

- WORKING PAPER #27. *Indigenous Peoples, Representation and Citizenship in Guatemalan Forestry*. Anne M. Larson. August 2007.
- WORKING PAPER #28. *Dilemmas of Democratic Decentralization in Mangochi District, Malawi: Interest and Mistrust in Fisheries Management*. Mafaniso Hara. August 2007.
- WORKING PAPER #29. *Undermining Grassland Management Through Centralized Environmental Policies in Inner Mongolia*. Wang Xiaoyi. August 2007.
- WORKING PAPER #30. *'Fragmented Belonging' on Russia's Western Frontier and Local Government Development in Karelia*. Tomila Lankina. August 2007.
- WORKING PAPER #31. *Engendering Exclusion in Senegal's Democratic Decentralization: Subordinating Women through Participatory Natural Resource Management*. Solange Bandiaky. October 2007.
- WORKING PAPER #32. *Party Politics, Social Movements, and Local Democracy: Institutional Choices in the Brazilian Amazon*. Fabiano Toni. October 2007.
- WORKING PAPER #33. *State Building and Local Democracy in Benin: Two Cases of Decentralized Forest Management*. Roch Mongbo. October 2007.
- WORKING PAPER #34. *Institutional Choices in the Shadow of History: Decentralization in Indonesia*. Takeshi Ito. December 2007.
- WORKING PAPER #35. *Institutional Choice and Recognition in the Formation and Consolidation of Local Democracy*. Jesse Ribot, Ashwini Chhatre and Tomila Lankina. January 2008.
- WORKING PAPER #36. *Authority over Forests: Democratic Negotiating Democratic Decentralization in Senegal*. Jesse Ribot. January 2008.
- WORKING PAPER #36fr. *Non-décentralisation démocratique au Sénégal : Le non-transfert de l'autorité sur les forêts*. Jesse Ribot. Janvier 2008.

World Resources Institute

Le World Resources Institute (WRI) est une organisation de recherche et de politique environnementale qui conçoit des solutions pour protéger la Terre et améliorer la vie des hommes.

Notre tâche se concentre sur la réalisation de progrès à travers quatre objectifs principaux:

- Protéger les espèces vivantes sur Terre;
- Améliorer l'accès à l'information;
- Créer des entreprises durables et des opportunités; et
- Enrayer le réchauffement de la planète.

Notre force, c'est notre capacité à catalyser un changement permanent grâce à des partenaires qui appliquent des solutions innovantes, basées sur l'incitation et reposant sur des données précises et objectives. Nous savons que la canalisation des pouvoirs des marchés entraînera des changements réels, pas cosmétiques.

Nous sommes une organisation indépendante et non partisane. Pourtant, nous travaillons en étroite collaboration avec les gouvernements, le secteur privé et les groupes de la société civile à travers le monde, parce que cela garantit l'appropriation des solutions et produit un impact bien plus grand que toute autre approche.

Institutions and Governance Program

Le programme Gouvernance et Institutions (IGP) de WRI se centre sur les dimensions sociales et politiques des défis environnementaux et accorde une place importante au principe d'équité dans le choix de politiques environnementales alternatives. IGP a pour mission d'informer les processus de décision politiques et d'éclairer les causes du manque d'efficacité de certaines politiques économiques et techniques apparemment pertinentes face aux problèmes environnementaux actuels et futurs. Le programme s'appuie sur des analyses rigoureuses et génère et propose des recommandations pour surmonter les obstacles identifiés. IGP se centre principalement sur les pays en voie de développement et en transition et la représentation de leurs intérêts dans les processus de décisions politiques liés à l'environnement sur la scène internationale. Pour de plus amples informations, merci de consulter notre site internet à l'adresse suivante : <http://www.wri.org/governance>



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

10 G Street, N.E., Suite 800
Washington, D.C. 20002 USA
<http://www.wri.org/wri>



10 G Street, N.E., Suite 800
Washington, D.C. 20002
www.wri.org