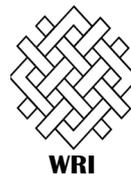


Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources  
forestières au Sénégal

**Décentralisation, pluralisme institutionnel  
et démocratie locale :**  
**Étude de cas de la gestion du massif forestier  
Missirah/Kothiary (région de Tambacounda, Sénégal)**

**Papa Faye**



© Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales  
en Afrique, 2006  
Avenue Cheikh Anta Diop Angle Canal IV, BP 3304,  
Dakar, 18524 Sénégal.  
[www.codesria.org](http://www.codesria.org)

En collaboration avec:

World Resources Institute  
10 G St., N.E., Suite 800, Washington, D.C. 20002, USA  
[www.wri.org](http://www.wri.org)

Centre de Coopération Internationale en Recherche agronomique  
pour le Développement  
B.P. 6189, Dakar Etoile, Sénégal  
[www.cirad.fr](http://www.cirad.fr)

Composition: Hadijatou Sy

Impression:

ISBN: 2-86978-188-1

La recherche qui a servi de base à la rédaction de ce rapport a été menée  
dans plusieurs communautés rurales du Sénégal.

CODESRIA exprime sa gratitude à l'Agence suédoise pour la coopération en  
matière de recherche avec les pays en voie de développement (SIDA/SAREC),  
au centre de recherches pour le développement international (CRDI), à la  
Fondation Ford, à la Fondation Mac Arthur, Carnegie Corporation, au ministère  
des Affaires étrangères de Norvège, à l'Agence danoise pour le développement  
international (DANIDA), au ministère français de la Coopération, au  
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), au ministère  
néerlandais des Affaires étrangères, FINIDA, NORAD, CIDA, IIEP/ADEA,  
OECD, IFS, Oxfam America, UNESCO, UN/UNICEF, le World Resources  
Institute et au gouvernement du Sénégal pour leur soutien généreux à ses

## Dedicace

A la mémoire de Elhadj Sémou Ndiaye, doctorant en sociologie à l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar, membre du groupe de recherche du programme WRI-CODESRIA-CIRAD sur « La gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal », décédé en octobre 2005.



# Sommaire

Résumé .....	6
Introduction .....	7
Sites d'étude, méthodes et clarifications conceptuelles .....	8
Justification du choix des sites .....	8
Présentation des communautés rurales de Missirah et de Kothiary .....	8
Le choix des villages .....	9
Méthodes de la recherche .....	9
Clarifications conceptuelles .....	10
Le contexte de la gestion décentralisée des forêts au Sénégal .....	13
Le contexte international .....	14
Le contexte national .....	15
Revue des textes de loi portant décentralisation forestière au Sénégal:	
les pouvoirs des institutions locales en théorie .....	17
Les institutions techniques de l'État : le service forestier .....	18
Les institutions déconcentrées ou les représentants locaux de l'État .....	18
Le jeu des institutions locales et leurs relations de pouvoir :	
effets socio-politico-économiques du pluralisme institutionnel .....	21
La signature de l'autorisation préalable et le protocole d'entente .....	21
Les pressions des représentants locaux de l'État sur les représentants des populations .....	21
Le report de la démocratie locale .....	34
La représentation politique locale à travers la GRF .....	34
Conclusion .....	41
Recommandations .....	42
Notes .....	44
Bibliographie .....	45

## Résumé

La décentralisation de la gestion des ressources forestières a conduit à un foisonnement d'institutions locales dû à l'intervention dite « participative » d'un projet forestier au Sénégal. Aux institutions traditionnelles se sont ajoutées les institutions déconcentrées et les services techniques de l'État, les collectivités locales et les institutions mises en place par les projets forestiers, notamment le Programme de gestion durable et participative des énergies traditionnelle et de substitution (PROGEDE). Cette étude a cherché à comprendre l'effet de ce pluralisme institutionnel – ce foisonnement de nouvelles institutions – sur la décentralisation et sur la démocratisation de la gestion forestière décentralisée.

La décentralisation a connu des avancées significatives depuis la promulgation des textes de loi sur les transferts de compétences vers les collectivités locales (RDS 1996). Cependant, le pluralisme institutionnel ne semble pas vraiment être favorable à la démocratisation au niveau local, car la confrontation des diverses institutions locales issues de logiques et de systèmes sociopolitiques divers (décentralisation, déconcentration, coutumes et traditions, intervention des projets ou des Organisations non gouvernementales (ONG) s'est soldée par l'émergence de nouvelles formes de hiérarchies socio-politico-administratives au niveau local.

L'intervention du PROGEDE dans le cadre de la gestion décentralisée des forêts communautaires a permis, tant soit peu, l'intégration de certaines populations autochtones (directement ou par la contractualisation) à l'activité de production du charbon de bois et a contribué à ouvrir leur accès aux recettes relevant de l'exploitation commerciale de ce produit forestier. Cependant, le Comité intervillageois de gestion et de développement (CIVGD) est apparu comme une institution communautaire autonome disposant de son propre territoire : la Zone aménagée (ZA). Son autonomie face aux organes de la communauté rurale est grandissante, même si l'esprit de la décentralisation voudrait que toutes les institutions qui interviennent dans l'« espace public » local soient subordonnées aux collectivités locales.

Le pluralisme institutionnel s'est également traduit par la récupération des pouvoirs de gestion transférés aux institutions du PROGEDE par les institutions coutumières, singulièrement les chefs de village au détriment de l'institution décentralisée, le conseil rural. Cependant, on peut se demander si l'État sénégalais n'est pas favorable à la création de ces situations de renforcement d'autres institutions locales au détriment de la collectivité locale. En effet,

certaines responsables des institutions déconcentrées (agents forestiers et sous-préfets) exercent des pressions sur les élus locaux pour faire triompher les politiques nationales de gestion forestière sur les demandes et les besoins locaux. C'est le cas dans l'exploitation du charbon de bois où l'approvisionnement des centres urbains sert de justification pour la subordination, par certaines autorités déconcentrées, des priorités et des besoins locaux à la politique de l'État sénégalais.

Cette étude, menée dans plusieurs localités, cherche à définir dans quelle mesure l'État et ses services déconcentrés ne devraient pas améliorer la démarche qu'ils ont adoptée vis-à-vis des collectivités locales pour mieux concilier les options du « local » et celles du « national », et propose des recommandations dans ce sens.

## Introduction

Dans le contexte d'un projet de développement rural au Sénégal, la décentralisation de la gestion des ressources forestière a conduit à un foisonnement d'institutions locales. Aux institutions traditionnelles se sont ajoutées les institutions appartenant à la hiérarchie politico-administrative de l'État (les institutions déconcentrées et les services techniques), les collectivités locales et les institutions mises en place par les projets forestiers, notamment le PROGEDE.

Cette étude a pour but général de contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie de réforme de la politique actuelle de décentralisation forestière afin de rendre la gestion des ressources forestières au Sénégal plus décentralisée et démocratique. Elle a cherché spécifiquement, à comprendre l'effet du pluralisme institutionnel – ce foisonnement de nouvelles institutions – au niveau local, accentué par la décentralisation, sur celle-ci, et sur la démocratisation de la gestion forestière décentralisée.

L'étude est structurée en cinq sections. Dans la première, nous décrivons les sites de l'étude, présentons la méthodologie employée et clarifions les concepts de base. Dans la deuxième, nous analysons le contexte général de la gestion décentralisée des forêts au Sénégal. Dans la troisième, nous passons en revue les textes de loi sur la décentralisation sénégalaise afin de déterminer les pouvoirs théoriques de chacune des institutions locales impliquées sur le terrain. La quatrième est consacrée à l'analyse du jeu des institutions locales et celle de leurs relations de pouvoirs en vue de dégager les effets socio-politico-économiques du pluralisme institutionnel. Enfin, dans la cinquième et der-

nière section, nous faisons une synthèse générale sur la démocratie locale dans la gestion décentralisée du massif forestier.

## Sites d'étude, méthodes et clarifications conceptuelles

Dans cette section, nous présentons les sites de la recherche, nous expliquons les méthodes employées et les choix opérés, et nous discutons des concepts centraux de l'analyse.

### **Justification du choix des sites**

En 1997, était mis en place un projet forestier, le PROGEDE, pour intervenir dans le cadre de la Gestion décentralisée des ressources forestières (GDRF). L'approche de ce projet est pour le service forestier sénégalais un modèle d'intervention dans l'aménagement et la gestion des forêts. Les régions de Tambacounda et de Kolda ont été choisies comme zones d'intervention car elles sont les principales zones productrices de charbon de bois à l'échelle nationale. L'objectif à long terme du projet était de faire doter toutes les forêts communautaires de ces régions de plans d'aménagement. Dans le cadre de son intervention, le PROGEDE a choisi dans la région de Tambacounda, les massifs forestiers respectifs de Nettéboulou, situé dans la communauté rurale du même nom, et celui de Missirah/Kothiary, situé à la fois sur les communautés rurales de Missirah et de Kothiary.

Nous avons choisi ce dernier massif car il nous offre la possibilité de tester nos hypothèses systématiquement au moins dans deux communautés rurales voisines, dirigées chacune par un Président de conseil rural (PCR) appartenant à des partis politiques différents. De plus, ce massif était le plus grand de la région avec une superficie de 62 793 hectares et d'autres intervenants extérieurs étaient présents à Kothiary avant l'arrivée du PROGEDE.

### **Présentation des communautés rurales de Missirah et de Kothiary**

La communauté rurale de Missirah a une superficie de 1 577 km<sup>2</sup>. Elle est limitée au nord par la communauté rurale de Nettéboulou, au sud par celle de Dialacoto, à l'est par celle de Kothiary et à l'ouest en partie par Nettéboulou et la région de Kolda. Sa population était estimée à plus de 23 044 habitants en

1997 et à environ 30 000 en 2003 (Plan local de développement – PLD – 1999). Les principales ethnies par ordre d'importance sont les peuls (40 pour cent), les Diakhanké (30 pour cent), les Sérères (15 pour cent), les Soninké (10 pour cent) et les Wolofs (5 pour cent) (PLD 1999). Ces ethnies se répartissent dans les soixante-seize villages qui composent la communauté rurale.

La communauté rurale de Kothiary, quant à elle, couvre une superficie de 2 800 km<sup>2</sup>, soit 31 pour cent de l'arrondissement de Balla auquel elle appartient administrativement. Distante de Tambacounda de 25 km seulement, elle se situe administrativement dans le département de Bakel à plus de 175 km du chef-lieu. Elle est limitée à l'est par les communautés rurales de Dougue et Bani Israël, au sud et à l'ouest par l'arrondissement de Missirah et au nord par l'arrondissement de Goudiry. Sa population était estimée à près de 12 500 habitants en 1987 et à environ 20 000 personnes en 2003 (PLD 1999) réparties dans quarante-neuf villages.

### **Le choix des villages**

Le nombre de villages que couvre le massif forestier appelé Missirah/Kothiary (45 avec respectivement 23 et 22) nous a obligé à choisir un nombre qui puisse nous permettre de systématiser notre étude. Le premier critère de choix était la localisation du village dans la zone aménagée par le PROGEDE. Le deuxième a été défini de manière empirique : les villages qui nous offraient le plus d'opportunités d'observation de situations de pluralisme institutionnel ont été privilégiés. Il s'agit des villages qui recèlent au moins deux institutions : les chefs de village et le Comité villageois de gestion et de développement (CVGD). Cependant, les villages qui présentent des situations particulières ont également été inclus. Ce sont principalement ceux dans lesquels le chef de village est en même temps président du CVGD et/ou conseiller rural, mais aussi ceux dans lesquels les CVGD sont dirigées par une femme ou essentiellement composés de femmes. En fin de compte, l'enquête a été effectuée dans douze villages à Missirah et dix villages à Kothiary, tous couverts par le PROGEDE. Cinq villages qui se situent en dehors de la zone PROGEDE ont été ajoutés pour servir de cas témoins à la situation dans la zone du projet.

### **Méthodes de la recherche**

Pour comprendre les effets du pluralisme des institutions locales sur la décentralisation démocratique à travers l'analyse de leur jeu et leurs relations de pouvoir, nous avons opté pour une étude purement qualitative. Du fait de sa

durée – l'investigation de terrain s'est étalée sur plus d'une année, ponctuée de retours sur Dakar et de séminaires de recherche – l'étude est de type socioanthropologique.

Les méthodes et les outils utilisés dans le cadre de ce travail sont la revue de la littérature, la revue et l'analyse des textes de loi sur la décentralisation forestière au Sénégal et sur la décentralisation, et les entretiens, mais aussi les rapports de diagnostics participatifs réalisés par le PROGEDE. Pour le travail de terrain, nous avons privilégié les entretiens semi-structurés, l'observation participante et l'observation directe comme méthodes de collecte des données.

Les acteurs ciblés ont été les représentants de l'État, les conseillers ruraux, les présidents de conseil rural, les chefs de village, les membres des comités de gestion et de développement, les agents forestiers, les responsables des projets forestiers présents sur les lieux et les populations elles-mêmes.

Les autres sources de données sont, entre autres, les textes de loi sur la décentralisation en général et forestière en particulier, les procès-verbaux de délibération des conseils ruraux, les textes et la réglementation du service forestier, des communautés rurales et des projets forestiers, les éléments de biographie et les discussions informelles.

Les données recueillies ont été consignées par écrit ou enregistrées et transcrites, et les documents écrits, analysés et interprétés. Le traitement manuel a été complété par le logiciel Ethnologue.

### **Clarifications conceptuelles**

Le schème « acteurs-pouvoirs-responsabilité » adopté par Ribot (2004), et Ribot et Larson (2004) à la suite de Manin, Przeworski et Stokes (1999), nous a servi ici de cadre théorique de référence. Pour les besoins de l'analyse, nous avons défini les concepts de « décentralisation démocratique, de pluralisme institutionnel et de démocratie locale ».

#### ***La décentralisation démocratique***

Le concept de décentralisation est, aujourd'hui, victime d'une inflation sémantique. On a tendance à qualifier de décentralisation toute action exécutée par une autre institution autre que l'État (Nkéné 2003). La décentralisation est une réforme de répartition de pouvoir entre l'État et des institutions créées à cet effet, de reconstruction institutionnelle et de démocratisation de la société. L'objectif ultime de la décentralisation est de donner aux collectivités locales une certaine autonomie de gestion de leurs ressources par rapport au pouvoir central. Ainsi, pour le Professeur Eisenmann (1984), « on ne peut parler de décen-

tralisation que si et dans la mesure où les autorités locales ou organes non centraux reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes d'espèce avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumises à aucune volonté d'une autorité administrative d'État ».

Cette définition fort pertinente n'a pas guidé ce travail à cause de sa difficulté d'opérationnalisation et sa forte connotation juridique. Nous lui avons préféré la définition dominante dans la littérature anglo-saxonne qui aborde la décentralisation par « la représentation politique » en vue de mesurer son effectivité. Parmi les grands défenseurs, on retrouve les précurseurs Manin, Przeworski et Stokes (1999) et, Agrawal et Ribot (1999). Si pour Ribot « la décentralisation est tout acte par lequel un gouvernement central cède des pouvoirs à des acteurs ou des institutions placées à un niveau plus bas de la hiérarchie politico-administrative et territoriale », il y a deux formes de décentralisation : « La décentralisation politique ou démocratique [plus exactement, la décentralisation politique démocratique] apparaît quand des pouvoirs et des ressources sont transférés à des autorités représentatives et responsables vis-à-vis des populations locales. [...]. La décentralisation administrative ou déconcentration implique le transfert de pouvoirs aux secteurs locaux de l'État central, tels les préfets, les administrateurs, ou les services techniques locaux affiliés. Ces corps responsables en amont sont des prolongements locaux de l'administration de l'État » (Ribot 2002:5).

Pour être effective, la décentralisation suppose l'existence de collectivités locales, des affaires locales, des organes locaux démocratiquement élus dotés de la responsabilité de la gestion des affaires locales sous le contrôle de légalité de l'État et de légitimité des populations, une autonomie de gestion et des moyens. Les théoriciens de la décentralisation démocratique estiment que des autorités représentatives et comptables<sup>1</sup> envers « le bas », dotés de pouvoirs discrétionnaires significatifs, sont les éléments institutionnels de base d'une décentralisation pouvant contribuer à l'efficacité, l'équité et l'accroissement des bénéfices au niveau local (Ribot 2002 ; Ribot et Larson 2004 ; Ribot 2004).

### *Le pluralisme institutionnel*

Les origines du pluralisme peuvent être trouvées historiquement à travers les philosophes politiques et les religions dans le monde, particulièrement avec l'émergence des religions révélées et des États démocratiques (Wollenberg et al. 2005:6). Mais, il n'était pas encore apparu comme un concept construit ou une théorie. C'est seulement au XXe siècle que sera développée une théorie systématique du pluralisme. Ce pluralisme appelé « pluralisme des valeurs »

se référerait « à la coexistence de plusieurs valeurs ou d'autres traits humains dans une société déterminée avec comme but de permettre aux individus de poursuivre le bonheur »<sup>2</sup> (Wollenberg et al. 2005:1). La coexistence de valeurs différentes est jugée comme réelle, inévitable, très utile et bonne. Son principe était la reconnaissance des valeurs, des intérêts, des identités, des institutions ou des pratiques des différents groupes sociaux comme légitimes et autonomes tout en les incitant à travailler harmonieusement et productivement.

En foresterie, le pluralisme, conçu de façon descriptive, peut être important dans l'acceptation et la légitimation de la diversité des intérêts, des perceptions ainsi que des savoirs et usages locaux sur les forêts et leurs produits. Concrètement, le pluralisme est supposé permettre d'identifier les intérêts des groupes, les normes et les lois relevant des coutumes et des traditions légitimes, d'étudier la compréhension des politiques par les populations, d'aider les populations à comprendre les valeurs et les intérêts qu'un groupe particulier doit ou peut avoir des biens et des services forestiers (Vira *et al.* 1998 ; Wollenberg et al. 2005:11). Conçu de façon normative, le pluralisme peut aider à la prise de décision. Il offre des principes et des règles sur la manière dont les populations peuvent coordonner des valeurs et des intérêts différents sur les usages, la conservation et l'exploitation des ressources forestières dans un sens qui leur permet d'atteindre, chacun en ce qui le concerne et à sa manière, son épanouissement (Vira *et al.* 1998 ; Wollenberg *et al.* 2005)

Le pluralisme institutionnel dont il s'agit dans cette étude est défini cependant comme « le jeu conjugué de cette multiplicité d'idéologies, d'intérêts, d'acteurs et d'institutions, qui se sont combinés pour créer le scénario actuel » dans la gestion des forêts (Vira *et al.* 1995 in FAO 1998:1). Nous qualifions de pluraliste, toute situation où se confrontent plusieurs centres de décisions, acteurs ou institutions (Abélès 1990) conformément aux définitions sociologiques et politiques. Elle est ainsi proche de la notion de juxtaposition, en ce sens qu'elle décrit la coexistence de systèmes politiques, culturels, économiques, juridiques et sociaux distincts dans une société, une communauté ou un groupe social donné.

### ***La démocratie locale***

La démocratie locale apparaît dans notre schéma analytique et conceptuel, comme la résultante logique d'une décentralisation démocratique effective et d'un pluralisme institutionnel démocratique. Selon Ribot (2004), le concept de démocratie locale est central dans la décentralisation démocratique. « Un cer-

tain degré de démocratie – une institution localement comptable – est le premier élément d’une décentralisation effective » (Ribot 2004 :2).

En examinant l’évolution des tentatives de démocratisation entreprises par les bailleurs de fonds et les cuisants revers qui s’en sont suivis, nous nous sommes rendu compte qu’il n’existe pas un modèle de démocratie applicable à tout groupe social, toute société ou tout État. Les tentatives des bailleurs consistant à vouloir transposer le modèle occidental en Afrique se sont heurtées à des problèmes d’adaptabilité. « La construction d’une démocratie est un processus qui demande du temps, qui est toujours en partie spécifique (se réalisant selon des modalités déterminées par la trajectoire historique singulière de chaque société), qui n’est jamais accompli, il y a des formes et des degrés de démocratisation et des alternances ou des combinaisons d’avancées et des régressions démocratiques », avait conclu de Villiers (2000) à ce propos. Le modèle de démocratie dépend du secteur d’application, de l’histoire politique, économique et sociale de chaque société ; par conséquent, chaque société développe sa culture démocratique propre. Mais l’existence des mécanismes de participation est universellement reconnue à tout système qui se veut démocratique. Ainsi, à notre sens, il y a démocratie locale dans la décentralisation forestière, notamment dans la gestion locale du massif forestier, lorsque les conseils ruraux, auxquels les pouvoirs de GRN et de l’environnement ont été transférés, ont la liberté d’exercer ces pouvoirs.

Les variables que nous avons cernées sont les suivantes : l’exercice des pouvoirs ayant trait aux processus généraux de prise de décision portant sur la gestion et l’exploitation des ressources forestières ; l’exercice des pouvoirs qui se rapportent aux activités spécifiques de gestion et d’exploitation opérées sous l’égide du PROGEDE ; et l’accès aux retombées financières provenant de la GDRF. L’accent sera mis sur les processus et les activités relatifs à la filière charbon de bois.

## Le contexte de la gestion décentralisée des forêts au Sénégal

Les politiques de décentralisation entamées au cours des deux dernières décennies dans les pays du tiers-monde se sont opérées de manière simultanée ; à tel point que l’on s’interroge sur les origines de leurs soubassements politiques. Deux arguments dominent la littérature à ce sujet : le premier avance que la décentralisation est une injonction des bailleurs de fonds en contrepartie de

l'aide au développement (Mback 2003 ; Totté *et al.* 2003 ; Dahou 2003 ; de Villiers 2000); le deuxième, qu'il existait un climat de frustration et d'indignation vécu dans le tiers monde, en Afrique en particulier, favorable à cette réforme (Mback 2003 ; Mbembé 2000).

### **Le contexte international**

La décentralisation est proposée comme une des exigences de restructuration et de modernisation des administrations publiques des pays sous-développés. Au courant de l'année 1989, la Banque mondiale (BM), en réponse à l'échec des ajustements structurels adoptés dans le tiers-monde au début des années 1980, se recentre sur « l'internalisation »<sup>3</sup> des technologies importées et la participation active des populations locales à la conception et à la réalisation des projets (BM 1989). La BM pensait que cet échec était dû au manque d'institutions qu'il fallait nécessairement pallier en « renforçant la responsabilisation, en encourageant un débat public et ouvert, et en soutenant une presse libre » (BM 1989:XII). Ainsi, après la chute du mur de Berlin à la fin de l'année 1989, la conférence de La Baule en juin 1990, les bailleurs de fonds américains et européens instaurent de nouveaux types de conditionnalités dites « démocratiques ». Ces conditionnalités imposaient aux partenaires du tiers-monde le respect des droits de l'homme et l'engagement dans un projet de démocratisation.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a un discours sur le « développement participatif ». Le terme désigne « la libération des énergies par une décentralisation des pouvoirs de décision et la promotion d'une large participation de la population aux processus, mécanismes de production et de mise en œuvre des conclusions » (Conac 1993 cité par Mback 2003:27).

Dans l'appel à la démocratisation formulé par les bailleurs à l'intention des pays de l'Afrique subsaharienne, la BM, forte de sa notion d' « internalisation »<sup>4</sup>, était dubitative et s'en était tenue à la « bonne gouvernance ». Cela résultait plus précisément de la débâcle des approches purement « économicistes » qui inspiraient les actions des bailleurs, et au premier chef la BM. Sous l'influence de la théorie institutionnelle du marché, la BM opte pour le « renforcement institutionnel ». Mais le secteur visé était le secteur privé. La bonne gouvernance s'appuie essentiellement sur trois concepts clés : la décentralisation, la transparence et la responsabilité. Au cours de sa première forme de mise en œuvre, la bonne gouvernance consistait à la double volonté « de rapprocher les décisions de leur lieu de mise en œuvre et d'accroître la soumission au droit des autorités publiques, aussi bien au niveau national qu'au niveau local, à travers

la décentralisation [...] » (de Villiers 2000:58). Dans la seconde, à partir de 1994, elle invoque un quatrième concept : la participation. La société civile devait être associée à la mise en place des dispositifs de l'aide publique au développement. Cependant, en réalité, elle se limitait à la rotation, au sein d'institutions destinées à promouvoir le secteur privé. La finalité de cette approche de la participation était de neutraliser la puissance de l'État et non de favoriser l'expression de la volonté du peuple (de Villiers 2000).

Mais jusqu'aux années 1990, ni les approches de la BM, ni celles des autres bailleurs (Fond monétaire international, Union européenne, etc.) n'avaient permis d'atteindre les résultats escomptés. Après les échecs répétés des approches « économicistes » de « renforcement institutionnel » et des premières formes d'approches participatives, la solution alternative était la consolidation et le renforcement de la société civile par la « décentralisation des initiatives et de la créativité » pour reprendre le titre d'une publication d'Enda-Graf (Enda-Graf 1999)<sup>4</sup>. Dans l'aide au développement, les bailleurs de fonds mettent désormais l'accent sur la nécessité de la décentralisation en vue d'avoir l'opportunité de traiter à la fois avec les autorités étatiques et les autorités des entités régionales et locales (de Villiers 2000). C'est pourquoi, Chauveau (1998:10) considère la décentralisation comme « un nouveau slogan impératif adopté sous l'influence des bailleurs de fonds qui poussent, dans une logique libérale, à promouvoir le retrait de l'État ».

### **Le contexte national**

Il importe cependant de relever que cette nouvelle approche des bailleurs a coïncidé avec la recrudescence des mouvements contestataires, révolutionnaires et parfois sécessionnistes (au Sénégal par exemple avec le conflit casamançais). Presque partout en Afrique, la légitimité des régimes politiques en place était contestée. Il était mis en jeu « l'institution de nouvelles modalités de la domination légitime [...], la reconstruction graduelle de formules d'autorité fondées sur d'autres bases » (Mbembé 2000:112). Les syndicats et les intellectuels, aidés par certains pays occidentaux, avaient joué le rôle de leaders d'opinion dans ces vagues de mouvements et étaient résolus à remettre en cause le despotisme et l'autoritarisme au profit de la démocratisation (de Villiers 2003 ; Mback 2003). Ils réclamaient le multipartisme et l'organisation d'élections libres et transparentes en lieu et place des « prébendes » et du parti unique.

Le climat politique et économique aussi bien international que des pays africains avait rendu impératif la réforme de la décentralisation. Jusque-là, les

phénomènes qui étaient désignés par ce vocable étaient autre chose que de la décentralisation. Le terme a subi une inflation verbale et tout ce qui se faisait en dehors de l'État était considéré comme de la décentralisation. Il y avait davantage de phénomènes de « déconcentration », de « décongestion » que de la décentralisation au sens propre du terme (voir ci-dessous le cadre conceptuel).

Au Sénégal, les expériences de décentralisation remontent loin dans le temps, avant même l'année 1960 (Diagne 2003) ; la mise en place des quatre communes de plein exercice à Dakar, Gorée, Rufisque et Saint-Louis en est un exemple. Cependant, l'étape de la décentralisation qui nous intéresse ici se situe au lendemain de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio de Janeiro en 1992. Elle englobe la régionalisation, la promulgation des textes de loi sur les transferts de compétences aux collectivités locales (RDS 1996) et la promulgation du code forestier actuellement en vigueur (RDS 1998). Parmi les neuf compétences transférées aux collectivités locales, dont la communauté rurale, figure la gestion des ressources naturelles, et donc les ressources forestières.

Avant ces avancées, les pratiques de gestion forestière — jugées trop « centralisatrices », parce que monopolisées par les services étatiques — se manifestaient par l'exclusion des communautés locales des processus de prise de décision et de la sphère de captage des bénéfices financiers (Ribot 1990 ; Grenier 1998 ; Froger et al. 2003 cités par Kanté 2005).

Il a fallu attendre la promulgation du nouveau code forestier (RDS 1998) et de son décret d'application (RDS 1998) pour que les réformes liées à la décentralisation intègrent le secteur forestier. Ce code forestier, abrogeant celui de 1993, met en avant des dispositions relatives à la dévolution et au transfert de compétences en matière de gestion des ressources forestières. L'abrogation du code forestier de 1993 se justifiait par la nécessité d'harmoniser les dispositions apportées par la régionalisation et son corollaire, le transfert de compétences aux collectivités locales avec la législation forestière. Avec la promulgation du nouveau code forestier, des compétences sont transférées aux communautés rurales qui ont compétence pour gérer elles-mêmes ou pour concéder les forêts de leur territoire situées hors du domaine classé de l'Etat<sup>5</sup> à des personnes physiques ou morales — ONG ou projets — (RDS 1998).

La possibilité pour la communauté rurale, devenue une collectivité locale, de concéder la gestion de leurs forêts à des personnes physiques ou morales, à travers des contrats (RDS 1998:7), élargit le champ des acteurs. Le PROGEDE intervient dans les collectivités locales de Missirah et de Kothiary dans le cadre de l'appui à la gestion décentralisée des forêts communautaires. C'est un projet forestier financé par la Banque mondiale, les Pays-Bas, le Fonds mondial

pour l'environnement et le gouvernement du Sénégal. Il est structuré en deux composantes : une composante « Demande » et une composante « Offre ». La première mène ses activités en zone urbaine, principalement à Dakar. Quant à la deuxième, celle qui nous intéresse au premier chef, elle travaille dans les zones de production de charbon, à savoir les régions de Tambacounda et Kolda.<sup>6</sup> Le projet y a débuté ses activités en 1997.<sup>7</sup> Il a pour principaux objectifs l'approvisionnement des ménages en combustibles domestiques, de manière régulière, durable, respectueuse de l'environnement, et en offrant des possibilités élargies de choix et de confort aux consommateurs, tout en contribuant à la sauvegarde de l'environnement en allégeant la pression sur les ressources ligneuses.

En plus des institutions déjà existantes dans les communautés rurales – les conseils ruraux, les présidents de conseil rural (PCR), les chefs de village, les autorités déconcentrées (sous-préfets et forestiers), le PROGEDE a ajouté de nouvelles institutions que sont les comités villageois de gestion et de développement (CVGD) et les comités intervillageois de gestion et de développement (CIVGD ou CIV). Fall (1998, 1999) avait déjà constaté que les élus locaux ne sont pas les seuls acteurs de la gestion décentralisée des ressources au niveau communautaire. Jacob *et al.* (1997:5) quant à eux avaient noté une juxtaposition des institutions locales ; la décentralisation ayant fait naître de nouvelles institutions sans pour autant effacer celles coutumières engendrant ipso facto, une « sédimentation institutionnelle » ou une « multicentricité ». Ce foisonnement des institutions au niveau local est considéré en soi par les bailleurs (OCDE et BM), comme un préalable à une « gestion productive », à un « développement participatif », mais également à la mise en place de la démocratie locale. Cependant, la présente étude démontre que ce pluralisme des institutions ne mène pas forcément aux résultats escomptés par les bailleurs et peut même se présenter comme un obstacle majeur à la décentralisation démocratique.

## Revue des textes de loi portant décentralisation forestière au Sénégal: les pouvoirs des institutions locales en théorie

La décentralisation en général, et forestière en particulier, est institutionnalisée par le code des collectivités locales (RDS 1996a) et le code forestier (1998). Ces textes de loi précisent pour chaque institution les pouvoirs que lui donne l'État à travers le transfert de la compétence de gestion des ressources naturel-

les aux collectivités locales. Nous nous sommes appuyé sur ces textes pour relever les institutions concernées comme celles exclues de droit dans la gestion décentralisée des ressources forestières.

### **Les institutions techniques de l'État : le service forestier**

Le service des Eaux et Forêts est chargé par l'État d'exercer ses prérogatives en matière de gestion forestière. C'est à ce titre qu'il régit l'utilisation des ressources. Il veille sur la législation relative à la forêt et à la chasse. Tous les permis d'exploitation, de dépôt et de circulation sont délivrés par le service des Eaux et Forêts (RDS 1998:R.22 ; Bâ 2005). Le service forestier s'assure, avant de délivrer un permis, que l'exploitation est conforme aux règles officielles de gestion du patrimoine forestier (RDS 1998:R20). Le service forestier doit approuver toute décision de la collectivité portant sur la gestion des ressources forestières. C'est sur la base de l'autorisation préalable à toute coupe devant se faire dans la forêt communautaire (cette autorisation est signée par le PCR), que l'inspecteur régional des Eaux et Forêts délivre les autorisations de coupe aux exploitants forestiers orientés dans la communauté rurale. « Pour les coupes non inscrites dans les plans d'aménagement ou décalées par rapport au calendrier du plan de gestion ainsi que pour toutes les coupes en forêt non aménagée, une autorisation préalable du service des Eaux et Forêts est nécessaire ». (RDS 1998:R.28).

### **Les institutions déconcentrées ou les représentants locaux de l'État**

La décentralisation politique sénégalaise se passe en même temps qu'une décentralisation administrative appelée généralement « déconcentration ». Celle-ci a mis en place des représentants de l'État dans les circonscriptions administratives et territoriales. Il s'agit, par ordre hiérarchique, du gouverneur au niveau de la région, du préfet au niveau du département, du sous-préfet au niveau de l'arrondissement et du chef de village dans les villages. Dans cette étude, nous nous sommes uniquement intéressé aux institutions déconcentrées qui se trouvent en milieu rural à savoir les sous-préfets et les chefs de village.

#### ***Les sous-préfets***

Selon les textes sur la décentralisation, le sous-préfet doit apporter assistance permanente à la communauté rurale, conseiller, coordonner et impulser les actes de développement (RDS 1996a :art. 31 et art. 365). Il représente l'État

dans sa circonscription. Il est le délégué du président de la République et représente le ministre de l'Environnement ainsi que tous les autres ministres (Bâ 2005 ; RDS 1996a:art. 361). Avec la décentralisation, le sous-préfet n'exerce plus qu'un contrôle de légalité a posteriori sur les actes de la communauté rurale, le contrôle a priori ayant été abrogé par le code des collectivités locales (RDS 1996a). C'est à ce titre qu'il est appelé à approuver les décisions des conseils ruraux devant être exécutées par ou avec l'accord des PCR. Sur sa demande, le sous-préfet reçoit du président du conseil rural toute information utile à l'exercice de ses attributions. Entre autres, le sous-préfet peut contribuer à la collecte de la taxe rurale (RDS 96a-228:art. 29).

### *Les chefs de village*

Les statuts et les fonctions des chefs de village sont précisés par décret. Ainsi, en 1996, un décret (RDS 1996c) a été promulgué en guise de modification du précédent décret de 1972 (RDS 1972) pour préciser davantage le statut et les fonctions du chef de village. Il reste l'inférieur hiérarchique du sous-préfet et ses tâches se réduisent essentiellement à la collecte de la taxe rurale (article 29 du décret 96-228). Il doit aussi veiller à l'application et au respect de toutes les lois et règlements dans le village mais aussi au règlement des conflits quels qu'ils soient. Il est le dernier « maillon » de l'administration territoriale du Sénégal et ne dispose d'aucun pouvoir de gestion forestière à travers les textes de loi sur la décentralisation forestière.

### *L'institution décentralisée*

L'institution décentralisée se compose de deux organes : un organe délibérant, le conseil rural et un organe exécutif, le président du conseil rural. Les conseillers ruraux sont élus au suffrage universel direct, pour une moitié au scrutin de liste majoritaire à un tour et pour l'autre moitié au scrutin proportionnel sur des listes complètes, sans panachage ni vote préférentiel. Deux semaines après sa nomination, le conseil rural est convoqué par le sous-préfet pour élire son bureau. Durant cette séance, les conseillers ruraux nomment un président et deux vice-présidents.

### *La communauté rurale*

Les textes de loi sur la décentralisation forestière (RDS 1998 ; RDS 1996a ; 1996b) ont transféré à la communauté rurale un certain nombre de pouvoirs. Il s'agit principalement de :

- 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 ;
- la délivrance d'une autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale ;
- la quote-part d'amendes prévues par le code forestier (elle est constituée des sept dixièmes) ;
- la constitution et le fonctionnement des comités de vigilance, en vue de lutter contre les feux de brousse ;
- la création de bois et d'aires protégées.

Pour assumer ces responsabilités, la communauté rurale s'appuie sur ses deux organes. Chacun des organes dispose de compétences spécifiques que la diversité des textes a obscurcies ou superposées.

Ainsi, le code des collectivités locales a transféré au conseil rural le pouvoir de délibérer avant la signature de l'autorisation préalable à toute coupe devant se faire dans les forêts situées dans la communauté rurale en dehors du domaine classé de l'État (RDS 1996a:article 195). Il peut également émettre « des vœux sur toutes mesures réglementaires qu'il juge utile de voir son président mettre en œuvre et qui sont nécessaires pour l'exploitation des ressources naturelles et la protection des biens » (RDS 1996b:article 200). Dans ce sens, le PCR ne dispose que du pouvoir d'exécution de la délibération du conseil. Cependant, si le code des collectivités locales a transféré le pouvoir de délibération au conseil rural à propos de la signature de l'autorisation préalable, le code forestier a nommément cité le PCR comme organe habilité à la signer. Le code forestier a ainsi ôté au conseil rural une partie de ses prérogatives au profit du PCR, car en droit règne la « prééminence de la nouveauté » : Quand deux textes de loi sont promulgués sur une même affaire, le dernier en date abroge le précédent.

#### *Le projet et ses institutions d'intervention : les comités*

Une des innovations majeures du dernier code forestier est d'avoir donné aux communautés rurales, la compétence de gérer elles-mêmes leurs forêts communautaires ou d'en concéder la gestion à des personnes physiques ou morales tels des ONG ou des projets forestiers à travers des contrats (RDS 1998:7).

Cependant, la décentralisation forestière n'a transféré aucun pouvoir de gestion aux comités villageois ou intervillageois mis en place par un projet

quel qu'il soit. Si le PROGEDE trouve son cadre d'institutionnalisation dans le code forestier, il n'en est pas ainsi pour les CVGD et les CIVGD.

## Le jeu des institutions locales et leurs relations de pouvoir : effets socio-politico-économiques du pluralisme institutionnel<sup>1</sup>

Dans cette section, nous avons tenté d'analyser la manière dont les compétences sont exercées dans ce contexte de pluralisme institutionnel en privilégiant celles qui sont relatives à l'exploitation du charbon de bois, aussi bien en zone non aménagée qu'en zone aménagée (PROGEDE). Nous avons cerné le jeu des acteurs et leurs relations de pouvoir tout au long des processus.

### **La signature de l'autorisation préalable et le protocole d'entente**

Le démarrage de toute campagne de production de charbon de bois dans une zone non aménagée (ZNA) et dans une zone de production contrôlée (ZPC) requiert la signature par le PCR d'une autorisation préalable, sur laquelle se fonde le service forestier régional pour délivrer, à son tour, les permis de coupe aux exploitants forestiers. Dans la forêt de Missirah faisant l'objet d'un pré-aménagement, appelée ZPC, le démarrage est assujéti à un protocole d'entente entre le CIVGD et les exploitants forestiers, signé par le PCR. L'exercice de cette compétence ne se fait pas sans pression qui se fonde sur le prétexte de « l'approvisionnement des centres urbains (Dakar surtout) en combustibles ligneux ».

### **Les pressions des représentants locaux de l'État sur les représentants des populations**

L'exploitation du charbon de bois est la question la plus sensible de la GRF au Sénégal, tant l'approvisionnement des centres urbains en combustibles ligneux est primordiale pour les politiques et le service forestier. Il s'est agi de voir, si dans un domaine aussi sensible, il sera permis à des élus locaux d'user de leurs droits et pouvoirs effectifs dans le processus de prise de décision en la matière. Un des PCR a affirmé à ce sujet que l'année précédente, un représentant de l'État lui avait demandé de se conformer à la politique nationale définie par le chef de l'État et les ministères, relative à la satisfaction des besoins en énergie

des centres urbains. Il lui avait signifié que refuser de signer l'autorisation, c'était essayer de s'opposer à l'action du gouvernement sénégalais et s'attirer par conséquent, les foudres de grandes personnalités nationales. Étant donné que les quotas sont distribués depuis Dakar avant même de parvenir au conseil régional, que peut faire un PCR pour infléchir cette décision ? Pour répondre aux arguments des conseillers ruraux qui y voyaient sa « main occulte », le sous-préfet soutenait que : « Les conseillers ruraux qui s'attaquent au PCR sont des frustrés manipulés par l'ex-PCR. Ils sont dépassés par le temps et trahis par leur ignorance car ils confondent même le chef-lieu de la communauté rurale (le village) avec la collectivité locale (la communauté rurale). Ces gens sont les acolytes de l'ex-PCR et sont tous non informés et incapables de vous dire quoi que ce soit sur ce qui se fait au niveau national. J'ai le droit de conseiller le PCR, s'il y a des mécontents qui y voient une manipulation, tant pis pour eux ». (Entretien avec un sous-préfet, 27 mai 2005).

Mais malgré l'argument du sous-préfet fondé sur l'ignorance du PCR due à son statut de néophyte en matière de gestion administrative, il n'en demeure pas moins que son poids est tout à fait déterminant sur les décisions du conseil rural. Si la loi donne au sous-préfet la compétence pour un contrôle de légalité a posteriori sur les décisions du conseil rural exécutées par le PCR, elle ne lui permet pas pour autant d'influencer les séances de délibérations auxquelles sa présence n'est pas nécessaire. Les pratiques du représentant de l'État s'apparentent à une résurgence du « contrôle de légalité a priori ». Certains Conseillers ruraux et le chef du centre d'expansion rurale polyvalent (CERP) parlent d'ingérence du sous-préfet dans la gestion des affaires locales. Ce chef de service pense que s'il en est ainsi, c'est parce que le PCR ignore ses compétences. En effet, selon le chef de ce service, « il n'applique que ce que lui ordonne le sous-préfet car il ne sait pas ce qu'il doit faire. En plus, il est en permanence absent de la communauté rurale car il passe la majeure partie de son temps à Tambacounda d'où il ne revient que les fins de semaine » (Extrait d'un entretien avec un chef de CERP, 05 septembre 2004). La présence du représentant de l'État aux séances de délibération du conseil rural et son intervention dans le processus de signature de l'autorisation préalable sont les exemples donnés par leurs protagonistes pour corroborer la dépendance de l'organe exécutif local au sous-préfet. Si les conseillers contestataires ne sont pas opposés à cette présence, ils n'en déplorent pas moins l'influence qu'elle exerce sur les décisions finales, car selon eux, il intervient au cours des débats en faveur de ceux qui soutiennent la position qu'il souhaite. La réponse apportée par le sous-préfet à ces frustrations n'est pas satisfaisante. Il justifie sa présence aux séances de délibération par l'importance des questions à l'ordre du jour (par exem-

ple le vote du budget) et l'occasion d'exercer directement son contrôle de légalité a posteriori. L'analyse de son propos montre qu'il exerce plutôt un « contrôle de légalité a priori », car c'est la postérité de l'approbation du représentant de l'État sur les décisions prises par le conseil rural qui fait que le contrôle est qualifié de « a posteriori ». En revanche, si le contrôle se fait au cours même de la prise des décisions, il revêt une autre nature et ressemble plus à une résurgence du « contrôle de légalité a priori ».

Parmi, les représentants de l'État, il y a aussi les chefs de village. Bien qu'ils n'aient reçu aucun pouvoir dans le cadre des transferts de compétences en matière de GRF, ils sont aujourd'hui inclus dans le processus de décision sur la question charbonnière et influent sur les décisions des élus locaux, du PCR en particulier. « La région où je suis inspecteur est en avance sur le niveau de la décentralisation du Sénégal. J'exige des exploitants forestiers qu'ils aillent recueillir les accords préalables des chefs de village avant que je ne signe les autorisations de coupe ». (Entretien avec un inspecteur au service forestier, 21 juin 2004). Un PCR a confié qu'il exigeait lui aussi les accords des chefs de village avant de signer l'autorisation préalable à la campagne de production et le protocole d'accord (Entretien avec un PCR, 28 mai 2005).. De tels propos démontrent l'implication des chefs de village dans le processus. De plus, pour la signature des protocoles d'entente, les accords des chefs de village sont aussi une condition exigée.

### *Les « njëgou gouro »<sup>8</sup> des exploitants forestiers*

Après la notification des quotas aux exploitants, ceux-ci sont appelés à se présenter aux chefs des villages qui doivent accueillir leurs « sourgas »<sup>9</sup>, ainsi qu'au service forestier et aux PCR comme nous l'avons vu précédemment.

Cependant, il faut noter le fait que certains chefs de village utilisent cette opportunité comme une stratégie d'accès aux retombées financières de l'exploitation du charbon. C'est ainsi qu'un groupe de villageois a soutenu que c'est grâce aux petits cadeaux (noix de cola, argent, vivres, etc.) que leur chef de village reçoit des exploitants et des sourgas eux-mêmes après l'écoulement de la production qu'il accueille ces derniers. Pour le chef de village, ceux qui ont tenu ces propos « ont de mauvaises langues » (entretien du 28 mai 2005) car ce qu'il reçoit, il ne l'exige pas et il est loin de préférer ces cadeaux aux arbres qui sont abattus.

Les propos d'un des PCR ont corroboré ceux du groupe de villageois sur les pratiques des chefs de village. Le PCR se sentait dépassé par le fait que des chefs de village qui, dans un premier temps, lui ont manifesté leur ferme oppo-

sition à la production de charbon de bois, soient venus, peu de temps après, lui faire part de leur revirement. Ce PCR est convaincu qu'ils ont reçu de l'argent (entre 5 000 et 15 000 FCFA par exploitant orienté autour du village) de la part des exploitants forestiers (entretiens avec un PCR, 28 mai 2005 et 08 décembre 2005).

Pourtant, ce PCR lui-même était considéré par des collègues conseillers ruraux, des exploitants forestiers et des autorités déconcentrées comme ayant exigé et reçu du « njëgou gouro » (une contrepartie financière contre sa signature) d'une grande personnalité de l'Union nationale des coopératives d'exploitation forestière du Sénégal (UNCEFS).

Ce qu'il convient de noter dans ces entretiens, c'est le fait que cet agent du service forestier et ce PCR se félicitent d'avoir associé les chefs de village dans la prise de décision, même si la décentralisation forestière n'a pas transféré à ces derniers des pouvoirs de gestion. Leur position traduit, à l'analyse, la nécessité d'adaptation progressive des textes de loi sur la décentralisation. Les deux autorités précitées ont opté pour ce recours non pas parce qu'elles ignorent la législation forestière mais parce qu'elles ne souhaitent pas que des conflits se reproduisent à ce sujet comme ce fut le cas à Thiowlé Gnol.<sup>10</sup>

Le mode d'intervention du PROGEDE : entre renforcement des comités villageois et intervillageois, et récupération des pouvoirs par les chefs de village ou production de nouvelles hiérarchies sociopolitiques.

Un des objectifs du PROGEDE est d'« assurer un approvisionnement des ménages en combustibles domestiques, de manière régulière et durable, en préservant l'environnement et en offrant des possibilités élargies de choix et de confort aux consommateurs ». Pour cette raison, le projet conçoit à la fois l'exploitation et la gestion des ressources forestières. Dans cette sous-section, nous allons traiter, premièrement, des pouvoirs des institutions locales dans le processus de signature du protocole d'entente ou d'accord qui, comme l'autorisation préalable en zone non aménagée et en zone de production contrôlée, ouvre la campagne de production de charbon de bois en zone aménagée. Deuxièmement, nous allons analyser les pouvoirs reçus par les institutions locales en matière de gestion forestière dans le cadre de l'intervention du PROGEDE. Il s'agit précisément de définir quels sont, ou peuvent être, les effets du renforcement des comités sur l'effectivité de la décentralisation forestière.

### ***L'exploitation du charbon de bois sous l'égide du PROGEDE***

Dans le cadre de son intervention, le PROGEDE devait intégrer les populations locales à l'exploitation du charbon de bois. L'analyse montre qu'aujourd'hui il a relevé en partie le défi. Cependant, dans le processus de prise de décision, le projet a renforcé le comité intervillageois au détriment du conseil rural.

### ***Le renforcement du comité intervillageois de gestion et de développement***

Le renforcement du CIVGD au détriment du conseil rural s'est vraiment manifesté au cours de la signature du protocole d'accord. L'analyse du mémo adressé au gouverneur par un inspecteur régional des Eaux et Forêts en date du 16 mars 2005 met en évidence cet état de fait. Dans le premier point du mémo, on peut lire ceci : « Le comité intervillageois de gestion et de développement (CIVGD) chargé de la gestion de chaque forêt communautaire signe un protocole d'accord avec l'Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers du Sénégal (UNCEFS) en vue de la production de charbon par les organismes agréés. Une ristourne de 200 FCFA est opérée sur les prix de vente du sac de 50 kg évalué à 800 FCFA ».

Le deuxième stipule en revanche que : « Pour la zone de production contrôlée de Missirah, le président de la communauté rurale de Missirah signe un protocole d'accord avec l'UNCEFS, en vue de rationaliser la production de charbon et de permettre aux villageois riverains, à la collectivité locale et au service forestier de disposer de ressources (ristourne de 200 FCFA par sac de charbon) pour des activités de développement et de réhabilitation des zones dégradées ».

Ces deux points établissent deux centres de décision pour les forêts d'un même territoire de la communauté rurale de Missirah. Le PROGEDE avec le concours du service forestier a réussi à faire du CIVGD le gestionnaire de la forêt communautaire aménagée et le « signataire légitime » de tout contrat le concernant. Le PCR ne garde sa compétence que pour la ZPC. L'action du projet et du service a délégitimé le conseil rural et son PCR au profit du président du CIVGD et du CIVGD lui-même. Il apparaît ainsi une nouvelle hiérarchie sociopolitique sous couvert de la décentralisation forestière. Le CIVGD devient une institution renforcée par des pouvoirs de gestion – par le PROGEDE aidé du service forestier – au détriment du conseil rural qui dispose d'une commission spécialisée en gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

### *La gestion forestière sous l'égide du PROGEDE*

Le PROGEDE a donné des pouvoirs en matière de gestion des ressources forestières du massif sans établir une relation de coopération entre ces comités et le conseil rural. Les pages suivantes ont pour objet dans un premier temps l'analyse de ce processus de renforcement des CVGD. Dans un second temps, nous avons cerné les stratégies des chefs de village consistant à récupérer ces pouvoirs et la tendance de cette option à créer de nouvelles hiérarchies sociopolitiques au nom de la décentralisation forestière.

#### *Le renforcement des comités villageois de gestion et de développement*

Dans les villages, les comités villageois créés par le PROGEDE sont chargés de la gestion forestière. Ils mènent des activités de protection des forêts par la lutte contre les feux de brousse et le reboisement. Dans la lutte active contre les feux de brousse, les CVGD sont assistés par le projet par l'octroi de petit matériel : brouettes, pelles, seaux, fûts, etc. Pour la lutte passive, des pare-feux sont constitués par les membres du CVGD le long des routes sous la haute surveillance des animateurs.

Comme nous l'avons écrit précédemment, la communauté rurale peut mettre sur pieds des comités de vigilance pour la protection et la surveillance forestières, particulièrement pour la lutte contre les feux de brousse. Mais au lieu d'aller dans ce sens, le PROGEDE a créé des CVGD en les dotant de pouvoirs de gestion importants.

Le service forestier contribue à la légitimation des CVGD comme « maîtres » de la gestion des ressources naturelles dans le massif forestier. Les chefs de village, ayant depuis longtemps cette fonction en tant que « propriétaires des villages », l'objectif pour le projet en collaboration avec le service forestier est de rendre ce pouvoir aux comités du massif. En effet, le règlement du conflit entre le président du CVGD de Padendia<sup>11</sup> et le chef du village corrobore cet argument. Pour l'ex-chef de la brigade forestière (il a changé d'affectation avant la fin de nos enquêtes de terrain), son intervention était destinée à « faire reconnaître l'autorité du comité sur la gestion des ressources forestières dans l'espace villageois. Les chefs de village croyant être autorisés à tout faire » (Extrait d'une discussion avec un chef de brigade forestière, 18 octobre 2004). L'analyse de ce mode de règlement de conflit montre également qu'il existe une étroite coopération entre le PROGEDE et le service forestier. Le PROGEDE est un projet forestier dans le service forestier. Un charbonnier autochtone formé par le PROGEDE a confirmé cette coopération étroite entre les institutions : « Nous nous adressons au président du CVGD quand nous désirons toucher

aux forêts, le président, lui, va voir le président du CIVGD ou l'animateur qui lui aussi va à la brigade forestière ou nous conseille d'y aller » (Entretien avec un producteur local dans une zone aménagée).

*La récupération des pouvoirs ou la production de nouvelles hiérarchies*

Les chefs de village en désignant leurs proches parents ou leurs « inférieurs sociaux » à la présidence des comités villageois créent les conditions pour se faire obéir. Un président de comité villageois disait : « Je ne fais rien sans l'aval du chef du village. Les choses se passaient ainsi avant nous. Il ne peut pas y avoir deux autorités dans un même village. En plus, il est mon père puisqu'il est le mari de ma tante paternelle. Je l'avertis de mes affaires personnelles, à plus forte raison de celles qui concernent le village dont il est le propriétaire » (Entretien avec un président d'un CVGD, 17 août 2005).

Les modes de désignation des membres des comités villageois, fondés sur la nomination de proches parents et de « dépendants sociaux » des chefs de village, les mettent dans une position de subordination à la chefferie villageoise. Les comités villageois choisissent en effet des personnes socialement contraintes à faire acte de docilité et d'obéissance aux chefs de village. En fait, les personnes nommées (fils, neveu, frère, gens de caste inférieure, etc.) se sont subordonnées pour la plupart aux chefs de village. Ces derniers n'ont pas laissé aux présidents des CVGD la facilité d'user de tous les pouvoirs que leur a donnés le PROGEDE. Ils ont su maintenir leur autorité et leur légitimité « traditionnelle » sur les questions de gestion forestière en se faisant subordonner par ceux qui ont reçu ces pouvoirs. Lefort (2002:26-27) écrivait pour pareille situation que « le pouvoir est un des plus importants mobiles du comportement humain, qu'il excite naturellement un appétit sans limite, et qu'une fois en position de l'exercer, chacun s'emploie à le conserver, voire à l'accroître, s'il ne rencontre pas d'obstacle ».

Ainsi, le seul cas que nous avons rencontré où le président du CVGD dispose d'une légitimité sociale forte à l'égard des populations et n'a aucun lien de parenté avec elles, en lieu et place des rapports de subordination se trouvent des rapports conflictuels. Le président du CVGD de ce village, situé à quelque 2 km de Missirah, est un marabout. Il exerce les compétences qu'il a reçues du PROGEDE indépendamment du chef du village. Cette prise de distance n'a pas plu à ce dernier qui pense que le marabout veut établir une deuxième autorité dans le village. On peut le constater à travers ces propos : « Madou Gassama est la seule personne qui agit dans le village à mon insu. Pas plus tard qu'hier, il est allé avec quelques membres du CVGD désherber les rebords de la route qui mène à Missirah sans m'en parler [...]. D'ailleurs, je ne

parle plus avec lui. Pourtant, je l'ai aidé à rester à la tête du CVGD puisque les femmes du GIE et la plupart des membres de la structure avaient convoqué une réunion chez moi pour le destituer. C'est l'animateur et moi qui leur avons demandé de lui donner une seconde chance mais je peux ordonner sa destitution quand je voudrai » (entretien avec le chef du village de Goudoudia12, 21 juillet 2004).

En fin de compte, les comités villageois dans la dynamique de leurs interrelations avec les autres acteurs au niveau villageois sont victimes de la subordination aux chefs de village et de la dépendance au projet, le PROGEDE en particulier.

*Les comités dans les activités du PROGEDE :  
une participation par incitation matérielle*

La participation des populations aux activités soutenues par le PROGEDE est largement dépendante de la surveillance des actions du projet. Le projet distribue aux CVGD du matériel pour la lutte contre les feux de brousse, pour l'apiculture, le maraîchage et la production du charbon de bois. Il distribue aussi chaque année des vivres de soudure, issus du Programme alimentaire mondiale (PAM), aux membres de CVGD ayant pratiqué du maraîchage. Il fait également des séances de formation à la production de charbon de bois (à la meule casamançaise et au FourMati)<sup>13</sup> et au maraîchage à l'intention des membres des comités. Il y a lieu de s'interroger, dès à présent, sur la phase d'après-projet dans ces communautés rurales où la participation des populations locales aux activités soutenues par le PROGEDE est largement dépendante du matériel et des vivres qu'il distribue. Nous en voulons pour preuve l'exemple de ce CVGD où, à la veille de la première distribution des vivres, seuls les membres d'une concession constituait le CVGD. Le lendemain plus de 143 membres avaient manifesté leur volonté d'adhérer à la structure, comme l'atteste cet extrait : « Les gens s'étaient rendu compte des avantages dont nous bénéficions en adhérant au CVGD » (Entretien avec Milk Kanté président de CVGD, 23 juin 2004). N'était-ce pas cette forme de participation que bien des auteurs (Kassibo 2004 ; Meister 1997) ont qualifié de participation provoquée ?

*L'accès des populations locales à la filière charbon de bois*

L'analyse de toute filière requiert une étude succincte du produit, de sa production jusqu'à la commercialisation. Ainsi, dans cette sous-section, nous avons tout d'abord analysé l'intégration des populations locales à la carbonisation et ensuite leur intégration dans le marché charbonnier.

*L'intégration directe des CVGD dans le marché du charbon*

Sous couvert du PROGEDE, les comités ont intégré la production de charbon de bois sans avoir ni statut de GIE ni carte professionnelle d'exploitant forestier. À ce sujet, un président de CVGD se défendait comme suit : « C'est à cause du PROGEDE que nous faisons du charbon maintenant. Avant l'intervention du PROGEDE, quand un villageois en faisait, le service forestier confisquait le charbon. On nous disait qu'il fallait être exploitant forestier ou sourga d'un exploitant pour produire du charbon ou bien constituer une coopérative d'exploitants et acheter le permis d'exploitation » (entretien du 06 octobre 2004).

Pour préparer cette intégration, le PROGEDE avait entrepris une « campagne de conviction » qui n'était pas des plus faciles. Les discours des populations reproduisent d'ailleurs « l'idéologie » du projet. Le projet avait basé son discours sur la lutte contre les feux de brousse qui était déjà une préoccupation pour les populations. Pour produire du charbon dans une zone où l'on admettait difficilement l'exploitation du charbon de bois, le projet avait considéré la coupe du bois mort comme une solution contre les feux de brousse. Les agents du PROGEDE ont pu convaincre de nombreux villages que l'existence d'une grande quantité de bois mort augmente les risques de feux de brousse car ce bois prend feu et contamine les arbres vivants. « Avant l'arrivée du PROGEDE, nous avions notre propre manière de prévenir les feux de brousse et de lutter contre eux. À la fin des récoltes, nous désherbions les alentours immédiats des villages et placions des fûts remplis d'eau tout autour des habitations. Cela nous permettait de mettre les personnes et les animaux à l'abri des feux et d'être prêts à réagir rapidement. C'est pourquoi quand les gens du PROGEDE sont venus nous dire que l'élimination du bois mort diminue les risques de feux de brousse, nous avons accepté car nous savons que le bois vert ne prend pas facilement feu. Ils nous ont dit que c'est le bois mort qui prend vite feu et le contamine » (entretien avec un chef de village, 11 octobre 2004).

Ce discours du projet a pu pendant la période précédant l'aménagement légitimer, dans beaucoup de villages, la production du charbon de bois. Mais jusque-là, les populations n'étaient pas enclines à intégrer la filière qui était victime d'une mauvaise interprétation sociale : la carbonisation était considérée par les nobles comme un travail salissant (Ribot 1998 ; Ndiaye 2005). De plus, les rendements avant aménagement étaient faibles. Un président de CVGD, ex-producteur, nous l'annonçait à travers ces propos : « Nous avons produit une fois du charbon mais le revenu par personne était tellement maigre que nous ne pensions plus en produire à nouveau. Nous avons perdu notre énergie pour rien. Si le PROGEDE veut qu'on en produise encore, qu'il

vende pour nous ou nous permette d'aller vendre nous-mêmes. Les exploitants nous exploitent. Ils achètent le sac à 800 FCFA et vont le revendre à plus de 4 000 FCFA » (entretien avec un président de CVGD destitué, 11 octobre 2004).

Cependant, après l'aménagement du massif par le PROGEDE, les populations ont bien perçu l'opportunité économique que représentait la carbonisation. Et ce, d'autant plus qu'il leur était permis d'écouler leur production à Dakar par l'intermédiaire du CIVGD. Un président de CVGD, nouvellement entré dans la filière, exprimait la différence entre la situation avant et après l'aménagement de la façon suivante : « Les CVGD ont intérêt à collaborer avec le président du CIVGD car sinon ils ne peuvent pas écouler leurs productions à Dakar. Grâce à Sonko,14 nous ne nous faisons plus exploiter par les exploitants forestiers qui achetaient auprès de nous le sac de charbon à 800 FCFA au plus, alors qu'à Dakar le président du CIV le vend à 5 000 FCFA. Vous voyez la différence » (entretien avec un président de CVGD, 29 mai 2005).

Les productions faites par les CVGD sont vendues en principe par les présidents des CIVGD des massifs. Mais lorsque ces derniers ne peuvent pas tout acheter, il peut arriver qu'elles soient vendues à des organismes exploitants. Ce fut le cas en 2004 pour les 2 875 quintaux produits par les CVGD du massif aménagé de Missirah/Kothiary. Les présidents n'avaient pas encore acquis ce pouvoir.

Dans l'intégration directe, les sourgas – ils constituent la main-d'œuvre des exploitants forestiers, généralement des spécialistes venus de la Guinée (Ndiaye 2005) – sont absents du processus. Ils sont suppléés par les autochtones qui sont venus intégrer la filière, soit parce qu'ils sont convaincus par le PROGEDE, soit parce qu'ils se sont rendu compte que la production de charbon de bois peut être une activité d'appoint à l'agroélevage. La carbonisation implique généralement, dans ce cas de figure, outre les cinq membres du CVGD formés par le projet, d'autres personnes. Celles-ci, quand elles sont membres de la structure villageoise de participation, contribuent gratuitement à la coupe et au ramassage du bois et aident à la construction de la meule. Cependant, elles sont rémunérées à raison de 1 500 FCFA la journée de travail quand elles ne sont pas membres du CVGD.

Le PROGEDE est la garantie et la crédibilité des CIVGD en tant qu'exploitants forestiers. Sans lui, les CIVGD n'auraient jamais réussi à se convertir en organismes d'exploitants, l'accès aux cartes professionnelles d'exploitants forestiers étant suspendu. (Ndiaye 2005, entretiens de Faye 2005).

***L'intégration indirecte des CVGD dans le marché du charbon :  
la contractualisation***

La forme d'exploitation est la contractualisation. Un contrat de production est établi entre le CIVGD et l'Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers du Sénégal. Puis, des sourgas sont installés pour produire le charbon. En effet, on constate que les villageois ont une représentation sociale négative du travail du charbon. De plus, les membres formés à la carbonisation n'ont parfois pas le temps de produire du charbon parce qu'ils sont occupés à d'autres activités ou bien ils se désintéressent de la pratique à cause des faibles profits qu'elle procure comparée à l'agriculture, l'élevage ou le petit commerce auxquels ils s'adonnent. Bien que les CVGD ne produisent pas, c'est avec leur accord et sous leur couvert que le charbon est produit. Les CIVGD supervisent les processus de production. Ils veillent au respect des engagements pris par les organismes orientés et leurs sourgas tels les modes de coupe et le versement des ristournes dues aux comités et aux communautés rurales.

***Les présidents de CIVGD : des exploitants forestiers particuliers***

Dans le cadre de l'intégration de la commercialisation du charbon de bois par le CIV avec l'appui du PROGEDE, le service forestier régional ou local délivre les permis nécessaires à cet effet. Les permis d'exploitation attribués aux CIV sont achetés dans des conditions particulières. Les présidents de CIVGD tiennent leur légitimité d'exploitant forestier du PROGEDE. Ainsi, ils ont réussi à franchir la barrière légale, l'obtention de la carte professionnelle d'exploitant forestier, et la barrière économique. Concernant cette dernière, les CIV, n'ayant pas assez d'argent dans leur caisse (ils n'avaient que les 2 pour cent de l'exploitation du charbon de bois vendu avant le plan d'aménagement), ont collecté l'argent des CVGD qu'ils coiffent.

Un des présidents de CIVGD avait, à sa première expérience (campagne 2005), acheté le permis et fait des dépenses complémentaires avec les 785 000 FCFA collectés, mais n'avait plus les moyens financiers pour acheter le charbon de bois produit par les CVGD. Voilà comment le problème a été résolu : « Grâce à la confiance que les présidents de comités ont en moi, ils m'ont prêté le charbon de bois jusqu'à mon retour de Dakar ». (entretien avec un président de CVGD, 03 mai 2005).

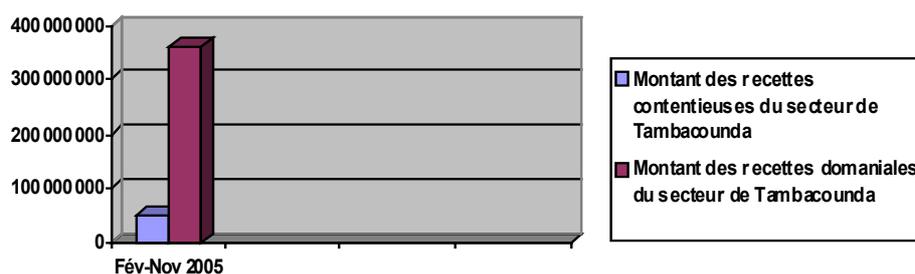
***L'accès aux recettes forestières : un pas du PROGEDE vers la démocratisation***

Si on se réfère aux textes de loi sur la décentralisation forestière, les communautés rurales ne peuvent avoir accès aux recettes forestières qu'à travers les recettes provenant des amendes sur les infractions commises sur les forêts communautaires situées sur leur territoire. Ces recettes sont appelées recettes contentieuses. Un des acquis démocratiques du PROGEDE, en plus de l'intégration des populations locales dans la filière charbon de bois, est d'avoir réussi à établir des clefs de répartition sur les recettes provenant de l'exploitation du charbon de bois au profit des institutions locales. Dans les zones non aménagées, les recettes issues de l'exploitation du charbon de bois appartiennent à l'État et sont classées dans les recettes domaniales.

Dans le cadre de l'intégration directe – la carbonisation par le CVGD –, la clef de répartition se présente comme suit : 20 pour cent, dont 10 pour cent du prix du chargement versés par l'acquéreur au conseil rural, 7 pour cent au CVGD, 3 pour cent au CIVGD ; les 80 pour cent qui restent reviennent aux personnes ayant produit le charbon. Dans le cadre de la contractualisation, la clef de répartition est la suivante : 25 pour cent, dont 10 pour cent pour le conseil rural, 10 pour cent pour le CVGD et 5 pour cent pour le CIV ; les 75 pour cent restants reviennent à l'exploitant forestier contractuel.

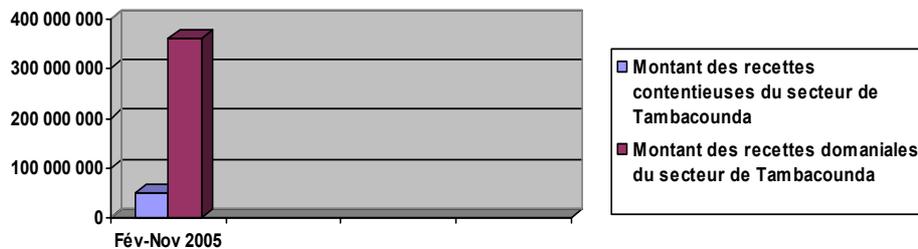
Cependant, la ristourne qui revient aux communautés rurales est dérisoire comparée à celle de l'État et au montant global de la part du charbon de bois dans les recettes domaniales. Cette part représente près de 50 pour cent du montant total des recettes domaniales du département de Tambacounda.

Répartition de la part du charbon de bois dans les recettes domaniales du secteur de Tambacounda.



Source: Secteur de Tambacounda

Les recettes domaniales constituent une rentrée importante de l'État mais les communautés rurales en bénéficient peu. Si la décentralisation engendre la naissance de collectivités locales que l'État sénégalais doit doter de moyens pour l'exercice des compétences qu'il leur transfère, pourquoi n'a-t-il pas établi une clef de répartition sur ces recettes comme il l'a déjà fait sur les recettes contentieuses ? Préfère-t-il garder la « vache à lait » (les recettes domaniales) de la GRF plutôt que « la vache maigre » (les recettes contentieuses) ? En tout état de cause, tout le laisse à penser si l'on compare les montants des deux types de recettes présentés dans le diagramme ci-après.



### *Problématique de la gestion des recettes forestières*

S'agissant des ristournes sur les recettes contentieuses, les conseils ruraux doivent en recevoir les sept dixièmes. Les PCR ne reçoivent pas de quittance de versement et ne peuvent pas évaluer les montants annuels, étant donné qu'au Trésor où elles sont versées, ces recettes ne sont pas isolées. Elles sont incluses dans la rubrique des amendes engrangées par la communauté rurale. Cette façon de gérer ne donne aux élus locaux ni la possibilité de connaître le montant de ces recettes ni celle de les contrôler ou de les vérifier. Un secrétaire communautaire d'une des communautés rurales s'exprimait en ces termes lors d'une discussion avec nous : « Je n'en connais pas beaucoup très franchement à propos de ces recettes. Mais j'espère qu'elles sont classées dans les recettes éventuelles ou imprévues. En fait, au Trésor, on me dit qu'on les ajoute au compte de la communauté rurale. À dire vrai, je n'ai jamais demandé à en savoir plus » (extrait d'une discussion avec un secrétaire communautaire, 11 octobre 2004).

Pourtant, ce secrétaire communautaire nous avait été recommandé par le PCR et le président de la commission environnementale du conseil rural. Ces derniers, après avoir avoué leur ignorance sur cette question, croyaient que le secrétaire en saurait davantage. Les hésitations de chacun nous laissent penser qu'il existe de réels problèmes autour de la gestion des recettes contentieuses.

On retrouve le même manque de clarté au sujet des ristournes liées à l'exploitation du charbon de bois produit en zone aménagée. Si l'on en croit un des animateurs, le principal problème d'un des PCR avec le PROGEDE est relatif au versement des 10 pour cent de la vente du charbon produit dans les villages couverts par le PROGEDE et dus au conseil rural. En effet, l'animateur qui a en charge les CVGD où le charbon a été produit verse au Trésor du département ces recettes dont il doit présenter la quittance aux PCR. Pour le cas de la communauté rurale située administrativement dans le département duquel il est distant de près de 200 km, l'animateur rencontre des difficultés pour verser au compte du conseil rural les ristournes collectées. Selon cet animateur, l'argent est donc parfois remis directement au PCR. « La situation administrative de Kothiary nous inflige beaucoup de difficultés à la tête desquelles le versement des ristournes sur la production du charbon de bois dans l'un des blocs que je dirigeais. Il m'est arrivé de lui verser de la main à la main une somme. Mais, étant donné qu'on contrôle nos versements à travers les quittances, je suis allé lui demander de m'en faire une » (entretien avec un animateur, 02 juin 2005).

Si le PCR a fait valoir le caractère exceptionnel de cette pratique (« Ce n'est arrivé qu'une seule fois », a-t-il déclaré), il apparaît évident que les versements concernant ces recettes ne sont pas sécurisés et que l'absence de règles stables dans les procédures de transferts des financements locaux laisse libre cours aux pratiques de malversation ou de détournement.

## Le report de la démocratie locale

Nous abordons ici, dans une approche synthétique, l'effet du pluralisme institutionnel sur la démocratie et sur la représentation politique locale, dans les deux communautés rurales, à partir de l'exemple de la gestion des ressources forestières.

### **La représentation politique locale à travers la GRF**

Le modèle, avec lequel nous éclairons notre analyse considère la décentralisation comme effective quand les élus locaux sont responsables envers les popu-

lations locales (Ribot 2004a ; 2004b ; Ribot et Larson 2004). Pour mesurer la représentativité des institutions locales, nous prendrons deux indicateurs. Ceux-ci expriment d'une part, la capacité des élus, et notamment le PCR, à répondre aux demandes et aux besoins des populations et, d'autre part, leur obligation de rendre compte de leurs actes à l'endroit de leurs électeurs. L'étude de ces deux paramètres nous impose de savoir quelles sont les demandes des populations, les moyens par lesquels elles les transmettent et enfin, les sanctions qu'elles exercent pour apprécier positivement ou négativement le comportement de leurs représentants.

La représentativité existe lorsque les organes de la collectivité locale – la communauté rurale –, le conseil rural et le PCR exercent leurs compétences de manière autonome – sans pressions ni contraintes d'une quelconque institution –, dans les limites de la loi. Elle exprime également la détention de pouvoirs de décision réels, et la capacité pour les élus locaux d'imposer aux institutions de niveau national – tels que l'État et ses services techniques, service forestier par exemple ou encore projets environnementaux – des choix politiques de gestion locale sur les ressources forestières.

### *L'expression des demandes locales et leurs contenus*

Les demandes des populations sont transmises pour l'essentiel par le canal des chefs de village et portent sur des domaines divers.

#### *Des demandes canalisées par les chefs de village*

Les canaux d'expression des demandes des populations locales convergent presque tous vers les chefs de village. Les conseils ruraux reçoivent les demandes des populations locales par le biais des chefs coutumiers, notamment pour les villages qui n'abritent pas de conseiller rural. Les conseillers ruraux restent, en pratique, des sortes d'« envoyés des chefs de village auprès des conseils ruraux ». Les discours des conseillers ruraux caractérisent leurs relations avec les chefs de village. Celui qui suit a été l'un des plus marquants : « Un conseiller rural ne peut pas se permettre d'aller demander des choses au conseil rural sans en avoir préalablement parlé avec le chef de village. Moi, personnellement, je le fais à chaque fois. D'ailleurs, c'est le chef de village qui me précise les demandes à formuler quand je vais l'informer des réunions du conseil rural. Je vais lui rendre compte de la réunion à chaque fois que je retourne de réunion et c'est lui qui convoque les villageois chez lui pour que je leur fasse, au besoin, un compte rendu » (entretien avec un conseiller rural, 24 août 2004).

### *Du contenu des demandes villageoises*

Pour l'essentiel, les demandes des populations aux conseils ruraux qui sont évoquées dans nos entretiens ont porté sur les domaines de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique rurale.

En revanche, en matière de gestion et d'exploitation des ressources forestières, avant la campagne 2004, les conseillers de l'une des communautés rurales, sur proposition des populations locales par le canal des chefs de village, avaient bien demandé au PCR de ne pas signer l'autorisation préalable de coupe. Les populations locales avaient manifesté par ce biais leur opposition à l'exploitation du charbon de bois dans leurs terroirs. Une autre demande exprimait la volonté des villages de Fofi I et Fofi II de ne pas suivre l'avis de la plupart des villages sur cette affaire. Ces deux villages faisaient partie des rares endroits où les chefs de village étaient favorables à la production du charbon dans leur terroir. Alors même que les populations demandaient au PCR de ne pas autoriser la campagne de production, ces chefs de village manifestaient leur volonté de continuer à abriter l'exploitation, sans doute parce que beaucoup de villageois étaient impliqués dans cette activité. L'année suivante, les mêmes villageois, par le canal de leur chef de village, sont revenus demander au PCR qu'on n'installe plus de sourgas dans leur village. Une des raisons essentielles de ce revirement a été l'intervention du projet de gestion intégrée des écosystèmes du Sénégal (PGIES) pour intégrer les terroirs de ces villages dans les réserves naturelles communautaires (RNC)<sup>15</sup>.

Ailleurs, dans la seconde communauté rurale, les principales demandes en matière de GRF sont également liées à l'exploitation du charbon de bois, mais aussi au contrôle de l'exploitation de la forêt classée de Ballou<sup>16</sup>.

Durant la campagne d'exploitation de l'année 2004, les populations locales (les jeunes surtout), représentées dans une commission mise en place au sein de ce conseil rural, appelée « commission jeunesse et sport », avaient demandé au PCR de refuser toute production de charbon de bois lorsqu'elle était le fait de personnes étrangères au territoire communautaire. La raison avancée par les jeunes était directement liée au fait que, lorsqu'ils ont voulu intégrer cette activité, toutes leurs tentatives d'accès à la carte professionnelle d'exploitant forestier ont été vaines. Du point de vue du PCR, l'intérêt des jeunes pour intégrer cette activité est une conséquence des baisses des revenus agricoles et de l'absence d'alternative à un exode rural encore peu éprouvé dans cette région. Lorsque l'agriculture ne suffit plus et que la ressource principale dont dispose le territoire reste la forêt, les jeunes deviennent alors sensibles aux enjeux et aux intérêts de l'exploitation forestière. « Les gens n'étaient pas intéres-

sés par le travail du charbon. Mais vu le nombre de camions remplis de charbon de bois qui traversaient le terroir, ils se sont rendus compte que les forêts se dégradent progressivement, les pluies se raréfiaient et les récoltes diminuaient. Il fallait impérativement remédier à cela en trouvant une activité alternative pour parer à l'exode rural. À plusieurs reprises des groupements se sont organisés pour obtenir l'autorisation d'exploiter, mais leur tentative s'est heurtée au refus des autorités forestières ». On leur a dit que c'est saturé. En réponse, nous sommes convenus de fermer la production et la commercialisation des produits forestiers aux non-résidents de la communauté rurale. Seule la production par les CVGD est autorisée car je signe ce protocole d'accords avec le PROGEDE. Dans les forêts classées, nous sommes en train d'établir un code de conduite pour mettre en place un système de taxation sur l'exploitation des fruits forestiers » (entretien avec un PCR, 20 octobre 2004).

Une demande avait également été adressée par les populations locales au conseil rural. Cette dernière était relative non seulement à la limitation de l'accès aux forêts de terroirs villageois et mais également à celle de la forêt classée de Ballou.

Les forêts de terroirs villageois et la forêt classée en question sont des zones riches en herbes et en plantes fourragères. Pour cette raison, elles attirent des éleveurs transhumants, venus du Ferlo voisin, qui sont accusés de provoquer nombre de conflits. Pour les populations autochtones, en effet, ces bergers sont les auteurs de la plupart des feux de brousse, des vols de bétails et de l'émondage des arbres. Il était devenu nécessaire pour le conseil rural de trouver un compromis pour régler cette situation conflictuelle entre autochtones et étrangers, étant donné que les plaintes auprès du PCR, par le biais des conseillers ruraux et des chefs de village, exprimant la volonté de mettre fin à ce phénomène, croissaient de jour en jour.

À cela viennent s'ajouter les problèmes liés à la cueillette des produits forestiers puisque la zone est assez fournie en baobabs, jujubiers, gomme arabique mais aussi rôniers. Des habitants étaient frustrés du monopole de la cueillette que des personnes étrangères à la communauté rurale détenaient. Aussi, les besoins des populations locales coïncidaient-ils avec la volonté du conseil rural de maîtriser la cueillette et de mettre en place une stratégie d'accès aux recettes qu'elle pouvait procurer, ainsi que de protéger certaines espèces en voie de disparition notamment le nété, le dimb, le venn, le sindian, le kewe et des herbes tel le thielal.<sup>17</sup>

Les propos de nos interlocuteurs nous donnent à penser que l'idée de mettre en place un code de conduite pour la gestion et l'exploitation des forêts de

terroirs villageois et celle d'instituer une cogestion de la forêt classée de Ballou sont argumentées par des préoccupations à la fois écologiques, financières mais aussi, à certains égards, protectionnistes. Le responsable de la commission gestion des ressources naturelles et de l'environnement du conseil rural de cette communauté rurale le justifiait par des allégations diverses et parfois contradictoires : « Nous avons constaté que des personnes étrangères viennent exploiter les ressources forestières sans que les autochtones ni le conseil rural ne puissent en bénéficier, sous prétexte que la forêt appartient au domaine de l'État. Même dans les forêts de terroir, les villageois se voient « usurper » les fruits forestiers [...]. Sa mise en place n'avait rien de chauviniste. » (Entretien du 20 octobre 2004). Cependant, au cours d'une deuxième interview, il avance d'autres raisons qui révèlent l'importance d'une intervention extérieure ». Suite aux problèmes entre les villageois et les transhumants venus du Mali et du Ferlo, et les nombreuses plaintes dont ils faisaient l'objet, nous avons décidé avec le programme « décentralisation et gouvernance locale » (DGL Félo) de mettre sur place un code de conduite. Pour cela, nous sommes partis le mois précédent au Ferlo à la rencontre des conseils ruraux des communautés rurales d'où les transhumants provenaient pour les mettre au courant de ce que nous envisageons et les inviter à coopérer au processus, puisque notre réussite sied dans l'acceptation des éleveurs à respecter ce qui sera décidé en fin de compte. C'est parce que nous ne pouvions pas rencontrer les éleveurs, de nature très dispersés dans la forêt, que nous sommes allés voir nos collègues du Ferlo. C'était aussi l'occasion de leur faire savoir que nous partageons toutes les forêts du Sénégal et que par conséquent, notre objectif n'était pas de refuser aux transhumants l'accès aux nôtres, mais seulement de les contrôler pour protéger les ressources que nous avons l'honneur d'abriter et de gérer dans le cadre de la décentralisation » (entretien avec le président de la commission environnement de Kothiary, 24 mars 2005).

Nous avons montré précédemment les conditions dans lesquelles cette autorisation préalable aux coupes avait été signée par le PCR. L'ambiguïté des textes de loi sur la décentralisation semble favoriser cette dichotomie de choix entre deux destinataires d'une seule compétence : le conseil rural (selon le code des collectivités locales) et le PCR (selon le code forestier). S'il était donné compétence au conseil rural pour délibérer sur l'autorisation de coupe dans les forêts communautaires, le PCR aurait-il le pouvoir et la possibilité de signer l'autorisation malgré l'opposition des conseillers sous le prétexte d'une pression ou de *njégou gouro* ?

Les pressions des autorités déconcentrées ou techniques sur le PCR subordonnent les choix locaux à la politique nationale car, si l'on en croit un des

PCR, le fait que le sous-préfet lui ait signifié que l'approvisionnement des centres urbains en combustibles ligneux est une exigence de la politique nationale définie par le chef de l'État, des ministères concernées et du service forestier, est un fait qui l'a poussé à être conscient qu'il ne pouvait guère se dérober. Les pressions des représentants de l'État et le contrôle excessif qu'ils exercent sur les processus de prise de décision du conseil rural constituent un facteur limitant pour la représentativité des élus locaux, notamment celle qu'incarne le PCR.

Toutefois, il faut reconnaître que la dépendance des PCR vis-à-vis du représentant local de l'État n'est pas uniquement liée à l'excès de contrôle de légalité a posteriori qu'exerce ce dernier. Elle est aussi liée à la stratégie de conservation et de protection du pouvoir par le PCR. La légitimité politique de l'un des PCR est fortement compromise par les tensions locales ponctuées d'oppositions politiques. Dès lors, la dépendance ou la connivence avec le représentant de l'État devient un moyen de légitimation de l'autorité du PCR. La dépendance semble « volontaire » ou « recherchée et désirée » par le PCR à certaines occasions.

Par ailleurs, l'appartenance du PCR et de la majorité des conseillers ruraux à un parti d'opposition et le fait de bénéficier de moyens rendent le PCR moins disposé à subir ou à accepter cette dépendance. Le cas du PCR de l'autre communauté rurale est une illustration de cet argument. Ce dernier a réussi à se mettre à l'abri des pressions. « Je n'ai pas besoin d'aller jusqu'au [siège de l'arrondissement]<sup>18</sup> le voir [sous entendu, le sous-préfet]. Je sais ce que je dois faire et j'ai assez de partenaires qui m'aident. Je lui soumets quand même les décisions prises après délibération qu'il doit approuver comme le veut la loi » (entretien avec un PCR, 20 octobre 2004).

Il importe ici de relever l'importance des intervenants extérieurs dans la consolidation de cette situation d'autonomie du PCR vis-à-vis du sous-préfet et du triomphe du « local » sur le « national », qui s'est soldé par le refus de toute forme d'exploitation du charbon par des personnes étrangères, jusqu'au moment où il sera donné satisfaction aux autochtones demandeurs de cartes professionnelles d'exploitants forestiers. Il s'agit principalement de la DGL Felo qui a dispensé des formations aux élus locaux et aux chefs de village, mais aussi de Wula Nafaa qui est un projet qui prolonge la DGL, et enfin, du district de Mont Revel dans le cadre de la coopération décentralisée. L'appui de ces intervenants extérieurs, souvent source de moyens matériels et immatériels (renforcement de capacités) pour la communauté rurale, a été un facteur favorable à la représentativité du conseil rural.

Il est à remarquer toutefois que l'appartenance de ces élus locaux à des partis politiques de l'opposition a, sans aucun doute, contribué à renforcer leur

position vers une forme d'autonomie plus importante que dans l'autre conseil rural étudié.

Mais la différence de niveau de représentativité entre les élus locaux des deux conseils ruraux peut également s'expliquer par d'autres facteurs dont, au premier chef, le mode d'intervention du PROGEDE.

En choisissant « l'approche village » pour être en contact avec les populations locales, le PROGEDE a produit un effet pervers même si personne ne peut nier ses acquis. En effet, au sein des villages, les pouvoirs sont encastés dans le système social qui facilite la reproduction des élites. « Les pouvoirs au village » sont fortement influencés par le système de parenté et de hiérarchie sociale (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998) qui supportent la docilité et l'allégeance envers les anciens ou envers ceux qui appartiennent aux castes nobles. Cela entre en concurrence avec d'autres formes de liens sociaux et compromet fortement l'autonomie des nouvelles institutions locales dans l'exercice de leurs compétences. Les institutions dont la « légitimité traditionnelle » est fortement intériorisée par les populations locales ou qui disposent de plus de capitaux (économique, social et politique) s'accaparent facilement les pouvoirs – prérogatives et compétences – des autres. C'est ici un phénomène visible pour ce qui concerne le maintien, voire le renforcement, du pouvoir des chefs de village et des présidents de CIVGD.

Parallèlement, le renforcement des comités villageois et intervillageois de gestion et de développement que le PROGEDE a mis en place, au détriment des conseils ruraux et de leurs organes, a contribué à l'émergence de nouvelles formes de hiérarchies sociopolitiques.

Le PROGEDE, à l'instar des services forestiers, semble distinguer trois types d'espaces publics : la zone aménagée (ZA), la zone de production contrôlée (ZPC) et la zone non aménagée (ZNA). Dans la première, le CIVGD devient maître et gérant alors que dans les autres, le conseil rural garde l'autorité même si la loi y est dictée par le service forestier. La substitution des conseils ruraux par les CIVGD dans l'exercice de certaines compétences, comme nous l'avons écrit précédemment, délégitime les élus locaux et par conséquent, compromet leur représentativité.

Si la décentralisation semble plus effective à Kothiary qu'à Missirah, c'est que le premier a connu l'intervention de partenaires extérieurs : le programme DGL Felo et le district de Mont Revel ont fait du conseil rural leur unité d'intervention, là où le PROGEDE a créé des institutions avec des pouvoirs trop importants sans les subordonner aux institutions décentralisées.

## Conclusion

La décentralisation dans le secteur forestier n'a pas encore créé les conditions et les opportunités pour l'émergence ou la consolidation de la démocratie locale dans la gestion des ressources forestières. L'absence des conditions nécessaires à une décentralisation réelle et au renforcement de la démocratie locale nous donne à penser que le gouvernement du Sénégal a opté pour « une décentralisation simulée ». Si l'État a transféré des compétences dont on ne peut nier l'importance à travers la loi, il n'en demeure pas moins qu'il tente de contraindre leur libre exercice par des pressions, qu'il exerce lui-même ou par le biais de ses représentants locaux, sur les conseils ruraux, notamment les PCR. De surcroît, les institutions auxquelles le PROGEDE a transféré des pouvoirs de gestion ne coopèrent pas avec l'institution décentralisée autour de laquelle toutes les actions portant sur la décentralisation forestière doivent s'articuler. Si l'on s'en tient à l'esprit des textes de loi, mais aussi à certains imminents théoriciens de la décentralisation démocratique : Le transfert de pouvoirs d'une autorité centrale à une autre située hors de la hiérarchie politico-administrative est considéré comme de la privatisation (Ribot 2004a ; 2004b).

La pluralité des institutions locales, produit de la combinaison de la déconcentration, de la décentralisation et de l'intervention du projet forestier, n'a pas été favorable à la démocratie locale. Pis, elle s'est présentée comme un obstacle. La confrontation des institutions sur le terrain a engendré l'émergence de nouvelles formes de hiérarchies sociopolitiques. Elle s'est également traduite dans la récupération par les institutions coutumières comme les chefs de village, des pouvoirs délégués aux nouvelles institutions mises en place dans le cadre de l'intervention du PROGEDE.

Toutefois l'intervention du PROGEDE est aussi positive car elle permet aux populations locales d'accéder aux retombées financières jadis classées dans le domaine de l'État. Il s'agit principalement des recettes tirées de l'exploitation du charbon de bois, même si leur part reste dérisoire comparée à l'importance du montant total.

Les observations ci-dessus, bien que découlant d'un contexte social, légal et politico-administratif spécifique comme le disait Ribot (2004a), nous ont néanmoins permis de proposer des recommandations qui sont autant d'indications utiles pour réformer, dans une vision démocratique, les politiques publiques engagées dans la gestion des ressources forestières et la décentralisation au Sénégal.

## **Recommandations**

### ***(1) Pour assurer une décentralisation effective, augmenter l'autonomie des élus locaux qui est établie dans les lois existantes :***

- Par un décret ministériel, rendre obligatoire la production d'un procès-verbal de délibération, élargé par au moins les trois quarts des conseillers ruraux, accompagnant l'autorisation préalable et portant acceptation ou refus de la production de charbon de bois dans leur forêt communautaire.
- Par une réforme législative, permettre aux communautés rurales de recruter du personnel chargé d'appui technique (forestiers, agents du développement, de l'agriculture et de l'élevage, des consultants pour des études préalables) à la rémunération desquels l'État doit contribuer en leur donnant un fonds d'appui annuel.
- Par un décret ministériel, clarifier le rôle et la place des chefs de village dans la gestion et l'exploitation des forêts pour s'assurer que la décision finale sur l'exploitation locale revienne au conseil rural.

### ***(2) Mettre en œuvre un programme d'éducation civique :***

- L'État doit organiser des séances de formation et de sensibilisation pour les élus locaux, en instituant des projets chargés uniquement de renforcer les capacités des élus locaux et de toute la société civile (chefs de village, organisations paysannes, GIE, etc.).
- Les projets forestiers et environnementaux devront incorporer dans leur canevas un volet formation-éducation civique à l'intention des élus locaux et de la société civile pour rendre possible le partenariat qui les motive : il n'y a pas de partenariat entre deux parties ayant des capitaux social, économique et politique trop inégaux.

### ***(3) Renforcer la représentation publique et le domaine public :***

- Les projets forestiers devront remplacer le CIVGD par la commission environnement et gestion des ressources naturelles du conseil rural pour s'assurer de la subordination des comités villageois au conseil rural et de la préservation de l'unicité du domaine public.

- Les conseils ruraux doivent mettre en place un système de supervision du processus d'élection des membres des comités villageois, constitué de quelques membres de la commission environnementale du conseil rural, des animateurs du projet en question et de son responsable des affaires forestières, en vue d'éviter la subordination des structures d'intervention aux chefs de village.

**(4) Créer un système accessible et contrôlable de gestion des recettes forestières :**

- Suivant une directive du directeur national du trésor public, les trésors départementaux devront spécifier la provenance et le montant des recettes forestières de chaque communauté rurale indépendamment des autres types d'impôts et taxes.
- Suivant une directive du directeur national du trésor public, les trésors départementaux devront instituer un journal mensuel des recettes forestières dont copie sera déposée auprès de tous les services locaux déconcentrés et techniques de l'État et à la maison communautaire.
- Le président de la commission environnement du conseil rural deviendra le collecteur des taxes prélevées sur l'exploitation du charbon de bois dans les forêts de leur territoire.

**(5) Accroître les moyens financiers des communautés rurales :**

- Les élus locaux, aidés par leurs associations et leurs représentants nationaux, doivent établir une taxe nationale unique sur l'exploitation du charbon de bois pour les communautés rurales sans distinction de type de zone de production.
- Les élus locaux, aidés par leurs associations et leurs représentants nationaux, doivent instituer une taxe unique et uniforme au profit des communautés rurales pour chaque type de produit forestier exploité dans les forêts communautaires.
- L'État doit débloquer les fonds alloués aux gouverneurs de région pour financer les conventions types des communautés rurales en instituant une commission régionale d'attribution des fonds composée des PCR, du président et du secrétaire du conseil régional, des directeurs régional

et départemental des Agences régionales de développement, des directeurs régional et départemental du développement rural, du gouverneur, de l'inspecteur régional des Eaux et Forêts et du chef de secteur, et des chefs des centres d'expansion rurale polyvalents

## Notes

1. « Comptable » ou « redevable » sont la traduction approximative du concept anglo-saxon de « accountable ». Les termes « comptabilité » et « redevabilité » sont par conséquent employés en lieu et place de « accountability ».
2. Traduction de l'anglais au français par Papa Faye.
3. L'« internalisation » équivaut au concept d'appropriation en français.
4. La publication s'intitulait : Pauvreté, décentralisation et changement social. Éléments pour la reconstruction d'une société politique, septembre 1999, Dakar, Enda-Graf Sahel.
5. Le domaine forestier classé de l'État est constitué des forêts classées, des parcs et autres réserves naturels.
6. Tambacounda et Kolda sont deux régions administratives du Sénégal situées respectivement à l'est et au sud.
7. La première phase du projet devait se dérouler de 1999 à 2004, mais il a bénéficié d'une période de prolongation de deux ans à compter de janvier 2004.
8. L'expression désigne en wolof le montant donné à une personne par une autre en guise de reconnaissance du service rendu.
9. « Sourgas » désigne, dans la taxonomie locale, les personnes qui constituent la main-d'œuvre employée par les exploitants forestiers et qui a pour tâche la carbonisation.
10. Dans un souci de protection des sources d'information, certains noms de villages ou de personnes ont été modifiés : c'est le cas ici. Dans ce village, il y a eu une bataille rangée entre des sourgas et des villageois suite à une autorisation d'installation délivrée par l'ex-PCR, sans consultation préalable des habitants qui ne voulaient pas de l'exploitation du charbon dans leur forêt de terroir. Le fils du chef de village et son neveu, qui dirigeaient l'organisation villageoise de surveillance forestière, ont été incarcérés pour « coups et blessures volontaires ».
11. Ceci est une modification d'un nom de village de l'une des communautés rurales.
12. Modification d'un nom de village d'une des communautés rurales.
13. Selon nos sources, ce four est d'origine malgache et est proposé par la FAO.
14. Ibrahima Sonko est le président du CIVGD de Missirah.

15. Les RNC sont constituées de bandes de forêts autour du parc national de Niokolo Koba où les seules formes d'exploitation forestière autorisées sont celles impératives à la subsistance des populations riveraines.
16. Ceci est le nom modifié d'une forêt classée de la région de Tambacounda.
17. Ce sont pour l'essentiel des appellations vernaculaires.
18. L'expression est destinée à ne pas nommer l'arrondissement

## Bibliographie

- Abélès, M., 1990, *Anthropologie de l'État*, Paris, Armand Collin, 184p.
- Agrawal, A., Ribot, J., 1999, «Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and Africa Cases», in *Journal of Developing Areas* 33.
- 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 », draft de juin, Dakar, WRI, CIRAD et CODESRIA.
- Berger, P., Luckmann, T., 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck (1ère ed. 1966), p. 84 et p. 86.
- Boutinot, L., 2002 « La gestion décentralisée des ressources forestières au Sénégal : transfert de compétences et transfert de pouvoir », in *Bulletin de l'APAD*, n° 22, décembre 2002, pp. 27-45.
- Boutinot, L., Diouf C. N. 2006, « Quand certaines approches participatives engendrent des formes ambiguës de mobilisation de la société civile. Quelques exemples à propos de la gestion des ressources naturelles au Sénégal », in Bertrand, A., Karsenty, A., Montagne, P., (eds), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, pp. 195-212.
- Carbonnier, J., 1976, *Flexible droit : textes pour une sociologie juridique sans rigueur*, 3e ed., Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 338p.
- Chauveau, P., 1998, « Quelle place donner aux pratiques d'acteurs ? », in Lavigne-Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris, Karthala.
- Dahou, K., « La bonne gouvernance selon la Banque mondiale : au-delà de l'habillage juridique », in Totté M. et al., *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Cota, Karthala et Enda-Graf, pp. 55-70.
- Diagne, M., 2003, *Droit administratif local*, IGS, 240p.
- Dembner, S. A., 1998, « Concilier les intérêts multiples en foresterie », in *Revue internationale des forêts et des industries forestières*, Unasylva, n°194, vol. 49, Rome, FAO.
- DGL Felo, Décentralisation et gouvernance locale, « Pour une gestion locale plus efficace, démocratique et responsable des services et des ressources », in Guide pratique sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion des collectivités locales. *Compétences transférées des collectivités locales*. Document préparé par DGL

- Felo pour ARD, Inc. au titre du contrat n° 685-C-00.00.000037.00 avec USAID-Sénégal.
- Eisenmann, Ch., 1948, *Centralisation et décentralisation*. Esquisse d'une théorie générale, Paris, LGDJ.
- Fall, B., 1998, *Pouvoirs et territoire dans la communauté rurale de Ndéné-Langane*, mémoire de maîtrise, département de Géographie, Dakar, UCAD, 91p.
- Fall, B., 1999, *Cadres confrériques et gestion des terroirs dans l'arrondissement de Ouadiour. Étude de cas : Keur Alioune Touré, Khayane Mbambara, Layène et Tiénaba Gossas*, mémoire de DEA, département de Géographie, Dakar, UCAD, 51p.
- FAO, 1997, « Le pluralisme institutionnel dans le secteur forestier: les outils analytiques et opérationnels », in *Archives de documents de la FAO : concilier les intérêts multiples en foresterie*, Département des forêts, Rome.
- Faye, P., 2001, La population sénégalaise et la réforme foncière du 17 juin 1964. L'exemple des Lebou de la presqu'île du Cap-Vert et la loi 64-46 relative au domaine national, m Kanté mémoire de maîtrise, département de Sociologie, Dakar, UCAD, 106p. hors annexes.
- Frédéric, B. C., 1995, « Principe de subsidiarité et administration locale », mémoire en sciences administratives, Paris II, 120p.
- Gurvitch, G., 1935, *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*.
- Laurent, J., 1997, Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain: bibliographie sélective et commentée, Genève, IUED, 118p.
- Kassibo, B., 2004, « Approches participatives et gestion décentralisée de la forêt du Sameri dans la commune de Baye, région de Mopti (Mali) », texte présenté pour publication à *Africa and Development*.
- Lagroye, J., François B., 2002, *Sociologie politique*, 4e ed., Presses de sciences PO et Dalloz, 599p.
- Le Duff, R., Rigal, J.-J., Schmidt, G., 2001, *Démocratie et management local*, 4e rencontre Ville-Management, Paris, Dalloz, 665p.
- Le Roy, É., 1982-1983, Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale: les communautés rurales sénégalaises (1972-1980), *Annuaire du tiers monde*, n° VIII, pp. 61-76.
- Mback, Ch. N., 2003, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Karthala et PDM, 528p.
- Mbembé, A., 2000, *De la post-colonie. Essai sur l'imaginaire politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala.
- Meinzen-Dick, R., 2002, *Legal Pluralism and Dynamic Property Rights*, CGIAR and IFPRI, January, 35p.
- Meister, A., 1997, *La participation pour le développement*, Paris, Les Éditions ouvrières.

- Ndiaye, S., 2005, *La filière charbon de bois dans le contexte de la décentralisation forestière au Sénégal : les acteurs, les pouvoirs et la distribution des bénéfices*, draft de juin, WRI, CIRAD et CODESRIA.
- Nkéné, C. A., 2003, « La gestion décentralisée des ressources forestières : quelle adéquation entre théories et pratiques ? Analyse à partir des cas de Kaolack, Tambacounda et Kolda », mémoire de DEA, Dakar, UCAD et ISE, 64p.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai de socio-anthropologie du changement social*, Karthala et APAD.
- Paut, M., 1998 (6 février), Rôles des acteurs locaux en matière de gouvernance : cas de Menabe. Working-paper. Atelier national sur le rôle des ONGs, collectivités et communautés locales en matière de gouvernance locale, Madagascar, Morondava.
- Ribot J., 2001, *Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest ou comment la science exclut les paysans ?*, IIED, Programme zones arides, 17p.
- Ribot, J., 2002, *La décentralisation démocratique des ressources naturelles. Institutionnaliser la participation populaire*, Washington, WRI, 34p.
- Ribot, J., 2004a, « Décentralisation démocratique des ressources naturelles : choix institutionnel et transfert de pouvoirs discrétionnaires en Afrique subsaharienne », *Public Administration and Development*, 19 p.
- Ribot, J., 2004b, *Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, Washington, WRI.
- Ribot, J., Larson A.-M., spring 2004, « Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens. Experiences from Africa, Asia and Latin America », in *The European journal of Development Research*, vol.16, n° 1.
- Ribot, J., Thiaw S., 2004, « Insiders Out: Forest Access through Village Chiefs in Senegal », draft, May 10.
- RDS, 1996a, Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales.
- RDS, 1996b, Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant Transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.
- RDS, 1996, Loi n° 96-08 du 22 mars 1996 portant Modification du code électoral.
- RDS, 1996, Arrêté n° 009424 du 26 décembre 1996 portant Organisation de la campagne d'exploitation forestière 1997.
- RDS, 1997, Recueil de textes de la décentralisation. Rufisque, 220p.
- RDS, 1998a, Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant Code forestier (Partie législative).
- RDS, 1998b, Décret n° 98-164 du 20 février 1998 portant Code forestier (Partie réglementaire).
- Thiaw, S., 2005, « Les conseils ruraux dans la décentralisation de la gestion des forêts au Sénégal », draft de juin 2005.
- Totté, M., Dahou T., Billaz R., 2003, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Cota, Karthala et Enda-Graf, 403p.

Villiers (de), G., « L'État en Afrique et les lignes de force de l'évolution politique de coopération internationale. Dans quel contexte institutionnel ont émergé les politiques publiques de coopération ? », in Totté M. et al., *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Cota, Karthala et Enda-Graf, pp.37-53.

Weber, M., 1971, *Économie et société*, tome 1, Paris, Librairie Plon, Cop, 650p.

World Bank, 1989, *Sub-Saharan Africa: from Crisis to a Sustainable Growth*.

Wollenberg, E., Anderson, J., Lopez, C., 2005, *Though all Things Differ. Pluralism as a Basic for Cooperation in Forests*.

## **Environmental Accountability in Africa Working Papers Series**

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 Kothiary*. Papa Faye. February 2006.

## World Resources Institute

The World Resources Institute provides information, ideas, and solutions to global environmental problems. Our mission is to move human society to live in ways that protect Earth's environment for current and future generations.

Our programs meet global challenges by using knowledge to catalyze public and private action:

- To reverse damage to ecosystems, we protect the capacity of ecosystems to sustain life and prosperity;
- To expand participation in environmental decisions, we collaborate with partners worldwide to increase people's access to information and influence over decisions about natural resources;
- To avert dangerous climate change, we promote public and private action to ensure a safe climate and sound world economy; and
- To increase prosperity while improving the environment, we challenge the private sector to grow by improving environmental and community well-being.

## Institutions and Governance Program

WRI's Institutions and Governance Program addresses the social and political dimensions of environmental challenges, and explores the equity implications of alternative environmental management regimes. IGP aspires to inform environmental policy arenas with analyses of why apparently sound technical and economic solutions to environmental problems often fail to be implemented, and to generate and promote ideas for how constraints to such solutions can be lifted. The program's principal, although not exclusive, focus is on developing and transition countries, and the representation of the interests of those countries in global environmental policy areas. For more information, please visit <http://www.wri.org/governance>.



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



10 G Street, N.E., Suite 800  
Washington, D.C. 20002  
[www.wri.org](http://www.wri.org)