

Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources
forestières au Sénégal

**Décentralisation sans représentation :
Le charbon de bois entre les collectivités
locales et l'État**

Ahmadou M. Kanté



© 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

En collaboration avec:

World Resources Institute
10 G St., N.E., Suite 800, Washington, D.C. 20002, USA
www.wri.org

Centre de Coopération Internationale en Recherche agronomique
pour le Développement
B.P. 6189, Dakar Etoile, Sénégal
www.cirad.fr

Composition: Hadijatou Sy

Impression:

ISBN: 2-86978-189-X

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
programmes de recherche, de formation et de publication.

Dedicace

A la mémoire de Elhadj Sékou 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

Dedicace	3
Remerciements	6
Résumé	7
Introduction	8
Problématique	8
Intérêts liés à la production de charbon de bois	10
Objectifs	10
Cadre analytique	11
Résultats	13
Site et méthodes de recherche	14
Historique de la production de charbon de bois	15
Les enjeux de la production de charbon dans deux villages	19
Au village n° 1	19
Au village n° 2	24
La représentation politique locale	26
Responsabilité politique des élus locaux	26
Pouvoir et capacité des élus locaux à répondre	30
Aspirations villageoises et perception des élus, quelles relations ?	34
Conclusion	38
Recommandations	39
Annexes	43
Annexe 1	43
Annexe 2	44
Notes	45
Bibliographie	45

Remerciements

Nos remerciements distingués vont à toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce document :

Jesse Ribot, WRI, pour la conception des grandes orientations de ce programme de recherche et l'encadrement de qualité et sans relâche qu'il nous a apporté pour la réussite de notre travail d'enquête de terrain et d'écriture ;

Laurence Boutinot, CIRAD, pour l'encadrement que nous avons su apprécier et la participation à son propre programme ATP, qui nous a beaucoup enrichi ;

Ebrima Sall, CODESRIA, pour l'encadrement et les conseils pédagogiques qui nous ont encouragé à perfectionner notre travail de recherche ;

Bruno Sonko et Hawa Diao, CODESRIA, pour la coordination de nos activités et la gestion de l'impression des photocopies de nos documents ;

Jean-Pierre Diouf, CODESRIA, pour la disponibilité et la gestion de la documentation ;

nos interlocuteurs, élus locaux, populations villageoises, personnels des administrations forestière et territoriale, pour leur collaboration décisive ;

et tous ceux et toutes celles que nous avons pu oublier.

Résumé

La présente étude porte sur deux villages d'une collectivité locale du Sénégal. Elle consiste en une analyse de la problématique de la représentation politique locale, à travers la production de charbon de bois dans une forêt dont la gestion est dévolue aux élus locaux depuis la loi de la décentralisation, en 1996, par le biais des compétences transférées. Cette étude montre que si l'on retient comme critère l'obligation des élus de rendre compte aux administrés villageois et de répondre à leurs aspirations, en matière d'exploitation forestière, l'effet politique de la décentralisation est plutôt faible, voire insignifiant, en terme de promotion de la démocratie locale. En effet, c'est l'existence d'une institution suffisamment reconnue comme décideur principal qui détermine la conscience et/ou les actions — sanctions — de contrôle des administrés vis-à-vis de leurs représentants, et nos résultats montrent que cette condition n'est pas encore réalisée.

La répartition inappropriée des pouvoirs et ressources entre l'État et la collectivité locale explique, dans une certaine mesure, la faible efficacité des élus locaux en matière forestière, ainsi que les dysfonctionnements du couple déconcentration/décentralisation.

En matière d'exploitation forestière, les élus locaux ont posé des conditions au démarrage de la campagne qui renseignent sur les pouvoirs qu'ils revendiquent et que les textes actuels ne leur confèrent pas. Le poids des intérêts partisans et le manque de transparence et de répartition claire des rôles et responsabilités au sein du conseil rural ont paralysé l'action publique locale. Il y a toujours plus local que le local supposé. Les élus locaux ne sont pas toujours en phase avec les administrés villageois. En effet, ils ne perçoivent pas ou ne prennent pas toujours en considération la logique et la diversité des préoccupations de leurs administrés, aussi bien entre les villages qu'au sein d'un même village.

Le rapport se termine par un certain nombre de recommandations dont la mise en application devrait aider à améliorer la GRN au niveau des communautés rurales, notamment en rendant les conseils ruraux plus responsables vis-à-vis de ceux qui les ont élus.

Introduction

Problématique

Au Sénégal, le législateur a opté pour une décentralisation politique démocratique à travers des transferts de compétences, dans dix domaines, aux trois types de collectivités locales que compte désormais le pays : la région, la commune et la communauté rurale. Cette réforme, qui se donne pour finalité « une meilleure harmonie du développement local » (RDS 1996), s'inscrit dans une logique de démocratie représentative : « Les collectivités locales, s'administrant librement par des conseils élus, participent de l'organisation même de nos pouvoirs publics et de nos libertés » (RDS 1996).

Suite à cette décentralisation, un nouveau code forestier est adopté en 1998 au Sénégal, qui consacre dans ce secteur le transfert de certaines compétences aux collectivités locales dont la communauté rurale. En matière de Gestion des ressources naturelles (GRN), cette nouvelle forme de redistribution des pouvoirs et responsabilités entre l'État et des institutions locales élues rompt avec les pratiques auparavant dominantes.¹

Ces nouvelles dispositions légales et réglementaires en matière de gestion des ressources forestières stipulent entre autres que : a) la communauté rurale gère les forêts qui sont de son ressort, situées en dehors du domaine forestier de l'État, à condition de disposer d'un plan d'aménagement approuvé par le représentant de l'État ; b) toute coupe d'arbre à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale est assujettie à l'autorisation préalable du Président de la communauté rurale (PCR) ; c) la communauté rurale reçoit sept dixièmes des produits issus des infractions commises dans ses forêts (RDS 1996, code forestier 1998).

Ces nouveaux arrangements légaux et réglementaires laissent supposer que, dorénavant, les élus locaux disposent de pouvoirs significatifs et de moyens suffisants, pour prendre en charge de façon appropriée et effective les aspirations des populations rurales qui utilisent quotidiennement les ressources forestières de leurs terroirs. Le conseil rural constitué des élus locaux est l'institution compétente, censée représenter et défendre les intérêts des populations rurales mandantes, en apportant par ses délibérations et actions, des réponses appropriées à leurs attentes.

Or, les élus locaux ne sont pas les seuls acteurs de l'« arène » locale qu'est la communauté rurale. Ils interagissent avec d'autres qui cherchent à influen-

cer la gestion des affaires publiques locales dans le sens de leurs propres intérêts. Dès lors, notre préoccupation majeure dans cette étude a été de chercher à comprendre comment les élus locaux parviennent-ils (ou non) à prendre en charge les préoccupations des populations villageoises en matière d'exploitation forestière.

Le problème crucial de la représentation politique locale a été peu étudié dans le monde rural du Sénégal, depuis l'avènement de la décentralisation du secteur forestier, alors qu'elle représente un critère significatif de mesure de l'effectivité d'une décentralisation démocratique. (Agrawal et Ribot, 1999 cités par Ribot 2004:17). En effet, souvent, la démocratie locale est analysée à travers l'élection de représentants des populations locales pouvant être sanctionnés par les élections suivantes. Mais les rapports de pouvoir entre les collectivités locales et l'État, et entre les élus locaux et les administrés au cours de l'exercice du mandat, sont rarement étudiés. Pourtant, ces rapports de pouvoir ne peuvent manquer d'avoir une part d'influence sur les succès et/ou les insuccès de la représentation politique locale.

C'est à travers la production de charbon de bois que nous avons abordé ce problème, en posant la question suivante : « Est-ce que le contexte institutionnel et social de la décentralisation en cours permet une représentation politique locale effective ? »

Nous avons jugé utile d'interroger la production de charbon eu égard au fait que cette activité représente un enjeu important qui renseigne, d'une part, sur les relations concrètes de pouvoirs entre le gouvernement central et les institutions locales élues, et d'autre part, sur les relations de représentation entre ces dernières et les populations villageoises mandantes.

Le charbon de bois est une source d'énergie domestique très utilisée dans les zones urbaines du Sénégal, surtout dans la capitale, Dakar, où vivent 25 pour cent de la population nationale. Les familles utilisent les combustibles ligneux pour la cuisine, le thé, le chauffage, l'éclairage et le repassage. En 1987, Maldon (1987) cité par Ribot (1990:144) estime que plus de 89 pour cent des usages domestiques d'énergie primaire en milieu urbain sont constitués de combustibles ligneux. Dans les zones urbaines, la consommation de combustible ligneux consiste en 91 pour cent de charbon de bois et 9 pour cent de bois de feu, alors qu'en zones rurales, c'est respectivement 8 pour cent de charbon de bois et 92 pour cent de bois de feu. (Maldon 1987 cité par Ribot 1990:144).

Cette situation montre bien comment le secteur urbain est un grand consommateur de forêts du monde rural, surtout de la région de Tambacounda et de Kolda plus au sud, comme l'indiquent les chiffres qui suivent sur la répartition régionale du quota national de charbon de bois. Le quota représente la

quantité de bois autorisée par l'État, à être exploitée, par les organisations d'exploitants agréés. Ce système de gestion de la production de charbon de bois est entré en vigueur en 1980. (Ribot 1990:151). Ainsi, de 1993 à 2004, sur une moyenne annuelle de 745 352 quintaux du quota national, 339 779 sont attribués à la région de Tambacounda, et 399 897 à la région de Kolda, soit plus de 80 pour cent pour ces deux régions. (Politique forestière du Sénégal 2005-2025, document principal 2005). La consommation urbaine, estimée à 1 825 kg par an et par ménage urbain, va doubler en cinq ans si l'on tient compte de l'accroissement naturel de la population et surtout du taux d'urbanisation. (Djigo 2003:27). L'articulation urbain-rural, à travers la production rurale de charbon de bois et sa consommation urbaine, constitue ainsi un domaine d'étude fort pertinent en ce qu'il révèle les dynamiques sociales, économiques et politiques en œuvre.

Intérêts liés à la production de charbon de bois

Pour l'État, il s'agit d'éviter des pénuries de ravitaillement pour les villes principales, Dakar, Saint-Louis, Thiès et Kaolack, et les conséquences qui pourraient en découler en termes de protestations populaires notamment. Il s'agit aussi d'engranger des retombées économiques importantes grâce à la maximalisation de la production de charbon de bois. Pour les exploitants, l'enjeu est de miser sur une rentabilité satisfaisante de l'opération avant d'engager les frais y afférents. Pour les collectivités locales, il faut considérer les préoccupations selon le double point de vue des élus locaux et des administrés.

Pour les élus locaux, il s'agit de conduire une action publique la plus conforme possible aux aspirations des administrés en matière de gestion forestière et d'en tirer tout le bénéfice politique. Les populations villageoises sont les premières concernées par le mode d'exploitation des forêts et ses conséquences, et désirent préserver la durabilité des services et des biens que ces forêts leur procurent au quotidien.

Objectifs

Objectif général : Contribuer à une meilleure compréhension de la problématique de la représentation politique locale, à travers la gestion forestière décentralisée.

Objectifs spécifiques

- Analyser les facteurs et conditions de succès et/ou d'insuccès de l'obligation de rendre compte des élus locaux aux administrés villageois.

- Analyser la nature et la portée – et les limites – des moyens dont disposent les élus locaux pour répondre concrètement aux aspirations des administrés.
- Formuler des recommandations pour la promotion d’une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal.

Cadre analytique

Pour analyser la représentation politique locale, plus précisément à l’échelle de la communauté rurale, nous avons adopté la décomposition que des théoriciens comme Pzeworski, Manin et Stokes (1999) cités par Ribot (2004:17-18) ont faite de cette notion, en termes de : a) responsabilité/imputabilité et de : b) pouvoir/capacité à répondre, deux conditions obligatoires de la représentation.

Par responsabilité/imputabilité, nous entendons la façon dont les élus locaux sont tenus de rendre compte aux administrés, relativement à leurs décisions et actions dans l’exploitation forestière. Une telle situation suppose l’existence de contre-pouvoirs. Par pouvoir/capacité à répondre, nous entendons la nature et la portée des moyens dont disposent les élus locaux pour traduire concrètement les attentes des populations rurales en matière de production charbonnière.

Dans ce cadre, analyser la responsabilité des élus locaux revient à examiner leurs décisions et actions relatives aux ressources naturelles renouvelables (les forêts) et à l’activité (la production charbonnière) qui sont en jeu, et de pouvoir expliquer en quoi elles sont en accord ou en désaccord avec tel intérêt de tel acteur. De là viennent les questions : À qui et comment les élus locaux sont-ils tenus de rendre compte en matière de production de charbon de bois ? Quelles sortes de contre-pouvoirs les acteurs de la production charbonnière possèdent-ils vis-à-vis des élus locaux ? Quelles stratégies sont mises en place par les acteurs de la production charbonnière pour que les élus locaux tiennent compte de leurs intérêts ?

La condition pouvoir/capacité à répondre se réalise si les élus locaux disposent de pouvoirs formels ou symboliques et de moyens humains, matériels, juridiques ou autres suffisants pour traduire en décisions et actions publiques les préoccupations des populations rurales. Mesurer cette condition revient à poser les questions suivantes : Quelles perceptions et connaissances les élus locaux ont-ils des attentes des populations villageoises en ce qui concerne la production de charbon de bois ? Quelle compréhension les élus locaux ont-ils

des compétences qui leur sont transférées et comment s'en servent-ils ? De quels moyens disposent-ils pour répondre aux aspirations villageoises ? Quelles sortes de relations les élus locaux entretiennent-ils avec les autres acteurs de l'exploitation charbonnière que sont les administrations forestière et territoriale, et les patrons charbonniers ?

Pour mesurer ces deux conditions de la représentation, nous nous sommes servis des indicateurs suivants :

- Les opinions et actions des villageois sur la production de charbon de bois.
- Les perceptions villageoises sur les institutions qui contrôlent le processus de décision sur la production de charbon de bois.
- Les actions de contrôle — sanctions — initiées, le cas échéant, par les villageois contre les élus locaux dans le domaine de l'exploitation charbonnière, leur portée et leurs conséquences.
- Les perceptions et connaissances que les élus locaux ont des pouvoirs qui leur sont transférés en matière d'exploitation forestière et les façons dont ils les exercent.
- Les perceptions et connaissances que les élus locaux ont des préoccupations des populations rurales en matière d'exploitation charbonnière.
- Les actions de contre-pouvoir des acteurs autres que les populations villageoises tels que l'administration forestière, l'administration territoriale, les patrons charbonniers.
- Les décisions (et mécanismes) et actions (et les moyens utilisés) des élus locaux relatives à l'exploitation forestière, et particulièrement, à la production de charbon de bois.

Agrawal et Ribot (1999) cités par Ribot (2004:17) soutiennent que la représentation est une forme d'institutionnalisation de la participation et un mécanisme qui renseigne sur le niveau d'effectivité de la décentralisation. Dans cette même optique, et conséquemment à cette étude sur la production de charbon de bois, nous dirons que la gestion décentralisée des ressources forestières du Sénégal se fait de plus en plus sur le mode démocratique si, à travers les compétences qui leur sont transférées par les textes de loi, les élus locaux sont de plus en plus responsables et comptables devant les populations villageoises mandan-

tes, et s'ils ont de plus en plus de pouvoirs et de capacité appropriés pour traduire en décisions et actions publiques les aspirations locales.

Résultats

Parmi les objectifs politiques assignés par les textes de loi à la décentralisation figure l'émergence d'une libre administration des affaires propres des collectivités locales par des conseils élus. De ce point de vue, cette étude montre qu'à travers ce qui se passe dans l'exploitation forestière, cet objectif n'est pas encore atteint. En effet, la nature et la portée des compétences transférées, les jeux d'influences des représentants de l'administration étatique territoriale et forestière, ainsi que ceux des patrons exploitants sont tels que, les choix des élus locaux ne sont pas les plus déterminants en matière de gestion forestière.

Dans d'autres domaines de la vie publique locale, les administrés villageois ont dû obliger leurs représentants à leur rendre compte de décisions et actes non conformes à leurs attentes. En revanche, une véritable crise de responsabilité politique règne dans le domaine de l'exploitation forestière, au sens où les populations villageoises ne peuvent rien imputer aux élus locaux en la matière. En effet, ceux-ci n'ont pas posé d'actes, dans ce domaine, pouvant inciter les administrés à leur demander des comptes ou leur témoigner leur satisfaction en matière forestière. Au regard de l'obligation de rendre compte et de la capacité de répondre, l'effet politique de la décentralisation est plutôt faible, voire insignifiant. Cette étude montre que l'existence d'une institution suffisamment reconnue comme décideur principal est déterminante sur la conscience et/ou les actions – sanctions – de contrôle des administrés vis-à-vis de leurs représentants.

L'exercice que le service forestier local fait de son pouvoir de répression des délits, à travers notamment des confiscations de matériels et produits, des ventes de gré à gré, des arrestations et amendes, et le fait que ce même service soit plus actif et visible dans les processus d'installation des producteurs de charbon à l'échelle villageoise, font qu'il est considéré par les villageois comme l'institution qui décide et contrôle, au nom de l'État, l'exploitation forestière dans leurs terroirs.

L'exercice de la compétence transférée, qu'est l'autorisation préalable à toute coupe d'arbre dans le périmètre de la communauté rurale, ne s'est pas fait dans la transparence. Dans ses tractations avec les autres acteurs de l'exploitation forestière, l'exécutif a marginalisé le délibératif au niveau du conseil rural. Cette situation est due en partie à un problème de clarté des textes, de confusion des rôles et responsabilités au sein du conseil, mais aussi, à un glissement

vers une sorte de présidentialisme local où tout est concentré entre les mains du PCR.

Les élus ont posé des conditions éminemment politiques, preuves de leur tentative de contrôler la production de charbon de bois, grâce à la participation au choix des intervenants dans la forêt communautaire, au respect strict des espaces qui leur sont alloués, à l'acquisition de retombées financières pour la communauté rurale et aux efforts de replantation des exploitants. Mais, le déphasage apparu entre les options des élus et certaines des préoccupations des villageois est dû en partie, à la non prise en compte par ceux-ci, de la diversité des attentes selon les villages et selon les intérêts des groupes sociaux, à l'intérieur d'un même village.

Le couple déconcentration/décentralisation ne fonctionne pas à l'optimum. Les élus peinent à mobiliser, et les services techniques, et les ressources financières de l'État destinées aux collectivités locales, selon leurs objectifs et priorités propres. Cela s'explique par des malentendus et de la suspicion entre les élus locaux et les représentants de l'État, un manque de maîtrise des procédures administratives de l'État, la méconnaissance et/ou la non-utilisation de recours en justice en cas de manquement de l'État vis-à-vis de ses obligations envers les collectivités locales.

Site et méthodes de recherche

Le potentiel agroforestier de notre site est important. L'économie rurale est dominée par l'agriculture (mil, sorgho, coton, maïs, arachide, riz) et l'élevage de bovins, d'ovins et de caprins ; de vastes pâturages sont disponibles ainsi que des réserves fourragères pendant presque toute l'année. (Thiaw 1997). Des activités de maraîchage sont menées par les villageois, à petite échelle. La couverture végétale est dominée par la famille des Combrétaceae – essences prisées par les exploitants charbonniers -, et des espèces telles que le « dimb » (*Cordyla pinnata*), le « vène » (*Pterocarpus eurinaceus*), et le tamarinier (*Tamarindus indica*). Des produits forestiers sont également utilisés par les populations tant autochtones qu'étrangères en matière d'alimentation (humaine et animale), de bois de service, de bois d'œuvre et de bois d'énergie.

L'analyse des questions que nous avons posées précédemment se fonde sur une étude villageoise. Au cours de l'année 2005, vingt villages de la communauté rurale qui en compte une centaine, soit 1 village sur 5, ont été officiellement retenus, pour la production de charbon de bois. Cette collectivité locale

présente un intérêt particulier pour une recherche sur les relations de représentation à travers l'exploitation forestière.

Pour ce qui est des méthodes de recherche, nous avons procédé à des enquêtes de terrain et à une analyse documentaire. En plus des techniques d'enquête d'ordre qualitatif, sous forme d'entretiens semi-directifs, nous avons eu recours à l'observation directe et à des conversations informelles. En ce qui concerne la revue documentaire, les personnes enquêtées et le contenu des guides d'entretien, on se reportera à l'annexe.¹

Pour faire ressortir la diversité des situations et des préoccupations villageoises, nous avons choisi de mener cette étude dans deux villages. Dans le premier, les résidents sont eux-mêmes les gorkat – bûcherons -, sous la direction d'un superviseur qui sert d'intermédiaire avec les patrons charbonniers. Dans le second, les gorkat sont surtout des « étrangers », les villageois qui se considèrent comme autochtones sont pour la plupart opposés à la carbonisation, y compris le chef de village, même si elle y est officiellement autorisée.

Ce site présente aussi un intérêt d'ordre comparatif – un objectif de notre programme de recherche –, puisque n'étant pas aménagé, il peut servir de zone témoin par rapport à d'autres communautés rurales qui ont reçu des projets venus les appuyer dans la gestion de leur secteur forestier et, en particulier, pour formuler un plan d'aménagement.

Au regard de l'organisation du texte, la présentation du site et des méthodes constitue la première partie. Dans une deuxième partie, nous présentons une mise en perspective historique de l'exploitation charbonnière dans notre site. La troisième partie est relative aux enjeux de la production de charbon de bois à l'échelle villageoise à travers les préoccupations des différents acteurs. Dans la quatrième partie, c'est la représentation politique locale que nous analysons en considérant les questions de responsabilité des élus locaux, de leurs pouvoirs et capacité à répondre et leur perception des préoccupations villageoises. Ensuite nous tirons des éléments de conclusions, suivis de recommandations attendues par ce programme de recherche pour une réforme de la politique forestière au Sénégal.

Historique de la production de charbon de bois

L'exploitation forestière commerciale en Afrique de l'Ouest remonte aux temps coloniaux. Elle est réglementée par les autorités coloniales dans une perspec-

tive d'exclusion des populations indigènes de tout droit commercial, depuis la loi forestière de 1900 jusqu'au code forestier de 1935 et de 1941. Jusqu'après les indépendances en 1960, la distinction entre droit d'utilisation pour les populations rurales et droits commerciaux pour les urbains est maintenue, et les codes forestiers inspirés de l'approche participative et communautaire apparus dans les années 1980 ne changent pas de façon significative cette pratique. (Ribot 2001:2-7).

Au Sénégal, l'exploitation charbonnière commence dans les années 1940 (Thiaw 1997). Venu des zones du centre-ouest du pays, le front de l'exploitation charbonnière progresse vers le sud (Thiaw 1997). Les débuts de l'exploitation charbonnière sont controversés et semblent remonter à l'époque de la seconde guerre mondiale, dans les années 1939-1945, selon des villageois âgés interrogés à ce sujet (entretiens Diallo, Kanté, Ribot décembre 2005). Dans le village n° 1, les personnes âgées confirment que l'exploitation de charbon de bois a eu lieu avant 1972. En 1962, des charbonniers étaient déjà dans les environs d'un village de la zone, affirme l'actuel chef de village (chef de village depuis trente ans).

Les premiers exploitants forestiers recrutent de la main-d'œuvre essentiellement venue de Guinée, pays voisin et frontalier du Sénégal. Ces Peuls guinéens qui s'installent dans les chantiers choisis par les patrons exploitants pour procéder aux coupes sont appelés sourgas. Le service forestier ferme la zone à l'exploitation pendant une dizaine d'années, pour officiellement permettre la régénération de la forêt. (Kane 1997:89). Mais l'exploitation y continue de façon clandestine. (Ribot 1997:6). Cette exploitation du charbon de bois faite par des « étrangers » sourgas perturbe les utilisations villageoises de la forêt et l'organisation traditionnelle qui les sous-tend. Certaines populations villageoises refusent cette activité, comme ce fut le cas de ce village dont le chef explique le rejet de la carbonisation en termes de corrélation entre coupe et sécheresse, de pression excessive des sourgas sur le puits du village, de raréfaction du bois de service, et de méconnaissance de la pratique de carbonisation par leurs ancêtres (Thiaw 1997).

Les principaux arguments des villageois hostiles à la carbonisation s'articulaient autour de considérations d'ordre social, écologique et économique. Au plan social, les villageois se plaignaient de problèmes de mœurs entre leurs femmes et les sourgas. Au plan écologique, ce sont les utilisations de la forêt à des fins sanitaires, alimentaires, de construction, d'énergie, qui étaient évoquées.

Les conseillers ruraux qui soutiennent les doléances des villageois demandent au préfet de protéger leurs forêts et de faire en sorte que de la production

de charbon de bois permette de ristourner des fonds pour le développement local. Suite à une rencontre entre le président du conseil rural et le préfet, ce dernier promulgue un arrêté ordonnant la fermeture de la zone à la production de charbon de bois. Mais, le service forestier réouvre la zone à la production de charbon de bois, en ignorant l'arrêté préfectoral. Les villageois voient les sourgas, permis en main, procéder à des coupes. Les tensions sont vives entre les villageois et les charbonniers ruraux. Le service forestier défend les arguments suivants : a) la gestion de la forêt est du ressort de l'État ; b) les cités urbaines doivent être approvisionnées ; c) le refus de cette localité risque de faire des émules dans les autres communautés rurales ; b) la forêt de cette zone a eu le temps de se régénérer et peut supporter à nouveau les coupes ; d) le préfet n'est pas habilité à ordonner la fermeture de la zone à l'exploitation (Ribot 1997:8).

Après la réouverture par le service forestier, le préfet promulgue un second arrêté qui autorise l'exploitation à l'insu des villageois. Les tensions et malentendus se multiplient entre les parties concernées. Mais les patrons exploitants trouvent une stratégie, à savoir parlementer directement avec des chefs de villages et les convaincre de laisser s'installer des sourgas pour la coupe ; ils y parviennent, du moins pour quelques villages, puisque certains chefs de village ont « ouvert la main » (Diallo 1994).

Une réunion est convoquée par le sous-préfet en vue de trouver des solutions à la crise. À cette réunion participent, en plus du sous-préfet, des conseillers ruraux, deux exploitants les plus influents à l'époque, le président du conseil d'arrondissement, des forestiers et des notables villageois. Durant cette réunion, l'argumentaire des forestiers s'articule autour de la compétence exclusive de l'État sur les prises de décisions relatives à l'exploitation forestière, de la solidarité nationale qui implique des échanges de produits entre les différentes régions du pays, et de la répartition des revenus tirés de l'exploitation qui concerne toute la nation. Du côté des exploitants, l'argument principal défendu est que la coupe sert à satisfaire les besoins de tout le pays.

Au total, les populations rurales demandent une prise en compte des usages agrosylvopastoraux qu'ils font des forêts de leurs terroirs, une replantation après les coupes, le cantonnement des bûcherons dans des zones déterminées et des retombées financières pour elles-mêmes. Une liste de villages qui refusent la production est alors établie à la demande des exploitants qui s'engagent à ne pas y installer de sourgas.

Une seconde rencontre a lieu pour faire l'état d'avancement des questions discutées lors de la première réunion. Le préfet avait demandé la mise en place d'une commission regroupant les représentants de toutes les parties prenantes.

tes, avec pour mission de : a) déterminer les zones d'exploitation charbonnière; b) répartir les quotas ; c) formuler un plan d'exploitation contrôlé par le biais de fiches et de cartes d'identification. Mécontents du non-respect des promesses, les élus demandent aux villageois d'expulser les sourgas de leurs villages, mais les exploitants font échouer la mobilisation en offrant de l'argent aux chefs de villages. C'est ainsi que de tous les villages qui avaient été inscrits sur la liste des zones sans coupe, plus de la moitié vont recevoir des sourgas. (Ribot 1997:12-13). L'exploitation continue sous le contrôle exclusif de l'État, malgré l'approche participative censée inspirer le code forestier de 1993.

De l'évolution mouvementée de l'exploitation charbonnière dans cette localité, nous pouvons tirer un certain nombre d'enseignements. Les élus locaux de l'époque ont initié d'importantes actions pour contester les choix de l'État, du service forestier et des patrons exploitants, et demander une exploitation qui préserve leurs intérêts, ou même obtenir la possibilité de la refuser. De ce point de vue, on peut dire qu'il y a eu une représentation politique effective des populations rurales, au sens où : a) les élus locaux ont été les porte-voix des revendications de ces populations auprès de l'administration étatique territoriale et forestière ; b) ils ont eu à prendre des décisions et conduire des actions publiques conformes aux attentes des populations villageoises.

Mais en ce temps, du fait de la centralisation des prises de décisions, le déséquilibre dans les rapports de pouvoir entre l'État et les institutions locales élues était tel que, les choix de l'État s'imposent au plan local. Ces choix de l'État étaient bâtis sur une certaine idée de l'intérêt national, véhiculée par les agents de l'État et dans une certaine mesure par les privés exploitants, en opposition à l'intérêt local. D'autre part, les motivations financières données par les exploitants à des chefs de villages ont fait éclater des divergences intervillageoises qui ont rendu difficile le maintien d'une mobilisation populaire par les élus locaux. S'ajoute à cela le fait que cette représentation politique locale n'a pas été relayée par une représentation politique nationale.

Avec l'avènement des transferts de compétences en matière de gestion forestière en 1996, et l'adoption du nouveau code forestier de 1998, une opportunité est offerte par les nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires, aux populations rurales, pour que leurs préoccupations se reflètent dans les décisions et actions de leurs représentants élus. Par la suite, on ne peut parler de représentation effective puisque l'exécutif du conseil rural, le PCR, personnalise l'utilisation de l'autorisation préalable à toute coupe d'arbre dans le périmètre de la communauté rurale, et par voie de conséquence, fait des choix que le reste des élus locaux et des populations rurales n'ont pas avalisés (Thiaw 2003).

Les enjeux de la production de charbon dans deux villages

Dans leur terroir villageois, les populations entretiennent avec les formations forestières qui les environnent des relations que les processus de production transforment. La production de charbon de bois en tant qu'activité introduite dans le terroir villageois remet en question les réponses « traditionnelles » que les villageois « autochtones » ont données aux questions fondamentales, à savoir : Dans la forêt, qui a droit à accéder ? À quoi ? Et comment ?

Ces questions renvoient bien entendu au rôle du chef de village dans les décisions relatives à la forêt, aux parties de la forêt dont l'utilisation est valorisée et autorisée par les représentations socioculturelles locales et aux techniques villageoises d'utilisation de la forêt. S'ajoutent à cela la loi 96-07 du 22 mars 1996 et le décret d'application 96-1134 du 27 décembre 1996 qui stipulent que les populations rurales sont désormais maîtresses de la gestion des ressources naturelles de leurs localités (RDS 1996).

Nous nous sommes appliqué dans cette étude villageoise à caractériser le village à travers son organisation socioéconomique et les relations qu'il entretient avec le système de production de charbon de bois dans la forêt environnante. Pour ce faire, nous avons identifié le statut social des sourgas bûcherons, la perception des villageois sur l'activité de production et ses conséquences sur leurs utilisations de la forêt.

Au village n° 1

Le village n° 1 est situé à environ 7 km au nord du chef-lieu d'arrondissement. Des concessions assez rapprochées les unes des autres sont habitées par les chefs de famille et leurs épouses. Il n'y a aucune infrastructure tels que moulin ou forage par exemple. Suivant la division traditionnelle du travail, les hommes sont surtout impliqués dans les tâches agropastorales et de petit commerce dans les louma (marchés hebdomadaires) à l'intérieur, et hors de la communauté rurale. Ils s'occupent aussi de la collecte de bois de service à usage domestique (éléments de construction des maisons). À l'instar d'autres villages, le village n° 1 ne semble pas connaître les migrations vers l'Europe. Mais certains hommes se déplacent à l'intérieur du pays pour chercher du travail quand il n'y a plus de travaux champêtres quotidiens. En pratique, la charge de chef de village est héréditaire, même si celui-ci doit être confirmé par le représentant de l'État.

Les « groupements », organisations villageoises unisexuées ou mixtes, se différencient en fonction de leur popularité, du nombre de leurs membres et de leur dynamisme. Les activités de maraîchage sont devenues négligeables, voire inexistantes, à cause des problèmes de disponibilité en eau. Une replantation timide d'eucalyptus a été réalisée avec l'appui de la brigade forestière. Les femmes, chargées de la nourriture du ménage comme le veut la coutume, se rendent quotidiennement dans la forêt pour y chercher des fruits sauvages, des feuilles, des écorces, des plantes médicinales, entre autres produits forestiers. La recherche de bois mort — bois de chauffe — est une activité dévolue aux femmes, même si on rencontre de temps à autre des hommes avec des charrettes chargées de bois mort.

En outre, l'accès relativement facile au chef-lieu d'arrondissement par une piste bitumée fait que ces villageois sont facilement informés de ce qui se passe dans la maison communautaire, siège du conseil rural, la sous-préfecture et le service forestier. Ce village fait partie des premiers à avoir accepté l'installation de sourgas. Le chef de village a reçu le premier un patron charbonnier qui l'a « motivé » financièrement. Les forestiers et l'administration territoriale n'étaient pas impliqués directement dans cette prise de contact (Thiaw 2003).

Préoccupations sociales et économiques

Dans la plupart des familles de ce village, pour ne pas dire dans toutes, il existe au moins un membre qui pratique l'exploitation de charbon de bois, y compris dans celle du chef de village. Au démarrage de la production de charbon de bois, aux alentours du village, seuls les Peuls « étrangers » étaient sourgas. La composition sociale de cette main-d'œuvre va ensuite changer puisque les villageois autochtones vont se mettre eux-aussi à produire du charbon de bois. Maintenant, les autochtones sont les seuls à pratiquer cette activité, sous la direction d'un « contre palace » (qui gère la production au niveau du village et sert d'intermédiaire entre le patron charbonnier et les sourgas), lui-même villageois « autochtone ».

Selon un notable du village, cette implication des autochtones trouve sa justification dans les difficultés économiques des familles, autrement dit leurs faibles moyens de subsistance :

Tu sais, les gens de mon ethnie n'aiment pas le travail de charbon, mais les problèmes sont tels que nous nous y adonnons pour avoir des revenus en dehors de ce que nous trouvons dans les activités agricoles. Les récoltes ne sont pas toujours au niveau que nous souhaitons. Les autres villages qui refusent la

production ont des membres émigrés en Europe qui leur envoient des revenus supplémentaires.

Même si le facteur « émigration », comme élément explicatif de l'hostilité des gens d'autres villages plus nantis envers la production de charbon, reste discutable² ici, les considérations d'ordre économique, telle que la recherche de revenus additionnels en dehors de l'agriculture, l'ont emporté sur celles citées précédemment d'ordre culturel, moral et écologique.

Dans la même logique des motivations d'ordre économique, un jeune villageois dit :

En dehors des activités agricoles, notre principale source de revenus était la vente de « crinting », — matière végétale tirée du bambou utilisée pour faire des clôtures —, cette ressource s'étant raréfiée, nous nous sommes rabattus sur le charbon.

Le « contre palace » du village énumère d'autres arguments où l'intérêt national n'est pas mis en opposition à l'intérêt local :

Le travail du charbon a beaucoup d'avantages. Les coupeurs sont rémunérés au sac, ainsi que ceux qui aident à entasser le bois coupé et à mettre en place la meule, et ceux qui participent à l'ensachage et au chargement des camions. En plus, beaucoup d'argent issu du travail du charbon alimente les caisses de l'État sous forme de taxes et de redevances, en commençant par le permis d'exploitation jusqu'à tout ce qui est payé sur la route pour Dakar.

Si l'on tient compte de ce que le sourga « étranger » dépense dans le processus de production pour la nourriture, le logement et la charrette de transport (Thiaw 1997), il est aisé de se rendre compte qu'être autochtone et sourga comporte maints avantages. En effet, ce dernier se prend en charge lui-même, dispose de la logistique de transport, et étant du terroir, n'est pas l'objet de suspicion.

Il faut aussi tenir compte du fait que certains villageois n'interviennent dans la production de charbon que de façon circonstancielle, pour trouver l'argent nécessaire à un projet de mariage, par exemple. La production charbonnière est mise au service de la reproduction sociale familiale. Cela explique peut-être pourquoi les femmes du village n° 1 font montre de circonspection à propos de la carbonisation quand elles disent : « La coupe pour le charbon est la cause de la raréfaction du bois de chauffe, mais c'est un problème que les hommes doivent régler. C'est eux qui le font pour trouver à se marier. Nous ne pouvons pas trop nous avancer dans ce domaine ».

La production de charbon au niveau du village est facilement à la portée des autochtones, puisqu'il suffit de disposer d'une hache, d'où les dangers d'une exploitation incontrôlée qui procure un gain « rapide », mais peut également s'avérer néfaste pour la durabilité écologique de la forêt, en ce qui concerne la reproduction des ressources forestières. De plus, en termes de temps consacré à l'activité et de gain monétaire, il semble que la production charbonnière soit plus avantageuse que la production agricole. Ce qui peut expliquer les propos d'une villageoise lors d'un entretien : « Les sourgas n'ont qu'à s'investir dans les activités agricoles comme nous et arrêter la destruction de la forêt. » Nous avons observé, à des kilomètres de là, que les sourgas peuls fouta faisaient de l'agriculture pas « à la place », mais plutôt « en plus » de la production de charbon.

Il ressort de cette enquête que les problèmes de sécheresse et de recherche de gain monétaire rapide, inspirés par ce que gagnaient les premiers sourgas peuls, ont été déterminants dans l'implication des autochtones dans la production de charbon de bois, même s'il est difficile de déterminer quel est le facteur prédominant. On peut faire une analogie seulement indicative avec ce qui s'est passé en milieu insulaire dans le village de Bétenti.

Dans ce village, les arrivants d'ethnie socé étaient des agriculteurs et ne recouraient à la pêche que de façon marginale. Avec la loi sur le domaine national (LDN) qui permettait des interventions de pêcheurs « étrangers » à la localité, et le gain rapide que la vente des captures de produits halieutiques procurait à ces derniers, il s'est produit une transformation importante dans l'organisation socioéconomique de Bétenti. En effet, l'économie maritime a progressivement supplanté l'agriculture. Les jeunes générations de villageois comptent désormais beaucoup plus de pêcheurs que d'agriculteurs comme l'étaient leurs parents. Il s'en est suivi une ruée sur les ressources halieutiques, ce qui amena les villageois à élaborer une convention locale pour contrôler la pêche. Lors de notre passage, on a pu observer l'amorce d'un mouvement de retour à l'agriculture (Kanté et Ndiaye 2002).

Préoccupations écologiques

La production de charbon de bois devient dans ce village un créneau où entrent en compétition des préoccupations d'ordre social et économique, et des modes de production aux effets écologiques interprétés différemment selon les intérêts des acteurs en présence. Ainsi, les femmes qui s'occupent de la collecte du bois mort, combustible domestique utilisé au quotidien, accusent la coupe de réduire les possibilités de collecte du bois de chauffe.

Mais les producteurs autochtones pour leur part tentent de minimiser l'impact écologique de leur activité sur la forêt « Lorsqu'on coupe une essence de combrétacée ligneux prisée des charbonniers, il y a plusieurs rejets, jusqu'à une dizaine ; par conséquent, la régénération est assurée. Et nous coupons loin du village ». Cet argument peut en partie répondre aux détracteurs du mode de production actuel du charbon de bois, qui relèvent des difficultés liées : a) au problème de la distance à laquelle le bois mort est disponible, par rapport au village, b) à la problématique de la régénération de l'essence préférée pour la coupe.

Ainsi, dans et autour de la production de charbon au village, se dessine une confrontation manifeste entre intérêt local et savoir local. À l'instar du savoir dit « global », conventionnel, scientifique, le savoir local est bien enchâssé dans les compétitions, voire les conflits d'intérêt entre les acteurs sociaux.

La régénération des essences préférées pour la carbonisation constitue un enjeu de taille. Si l'argument des bûcherons du village n° 1 présente la question aussi simplement, en termes de régénération « potentielle », il occulte les arguments contraires des autres villageois qui dénoncent la coupe. Ainsi, les inconvénients majeurs qui sont soulignés par ces villageois à propos du mode de production charbonnière en cours dans leurs forêts sont les suivants :

- Les rejets n'atteignent leur pleine maturité qu'entre 5 à 8 ans. Or, les charbonniers reviennent couper dans un chantier sans respecter ce temps de maturation, ce qui conduit à la déforestation.
- Le développement intégral des rejets et pousses ne se fait pas de façon automatique. Il est souvent entravé par les maladies, les feux de brousse récurrents dans ces zones et les vents violents.
- La chaleur emmagasinée par le sol lors de la carbonisation provoque une sorte de « microdéforestation » tout autour.
- Les sourgas coupent tout et pas seulement les essences destinées à la carbonisation.

Des études scientifiques rejoignent dans une certaine mesure ces arguments du savoir local.³

Ce charbon qui traverse la frontière

La surveillance forestière est très problématique. En effet, la brigade forestière du site ne compte que deux agents pour effectuer les opérations de police fo-

restière sur trois communautés rurales assez vastes et ne dispose que d'une moto. Il faut ajouter à ce problème de logistique des réclamations récurrentes concernant le carburant — qui sont aussi un point d'achoppement des discussions avec les élus locaux — et les nombreuses tâches administratives qui occupent les forestiers une grande partie de leur temps.

Ce problème est plus aigu au niveau de la frontière. À cet endroit, les tensions se cristallisent autour de l'activité charbonnière. Les villageois qui argumentent contre la carbonisation disent : « Nous avons signalé à la douane que des gens font passer le charbon en territoire étranger : sans résultat. Vous voyez ! Des gens viennent dans nos forêts couper comme bon leur semble nos arbres, s'enrichissent et alimentent un pays étranger où la production charbonnière est interdite ».

Les villageois en sont réduits à constater l'impuissance des forestiers face aux multiples stratégies des fraudeurs. Un villageois s'exprime à ce propos en ces termes : « Les forestiers ne font que suivre les pistes habituelles, alors que, nous, nous passons partout dans la forêt et nous voyons des fraudeurs dans des coins insoupçonnés des forestiers ».

Au village n° 2

Ce village est situé à environ 4 km au sud-ouest du chef-lieu d'arrondissement. Plus peuplé que le premier, il compte un forage et présente moins de difficultés que dans le village n° 1 quant à la disponibilité de l'eau. Pour ce qui est de la division du travail et des utilisations de la forêt, ce village est organisé comme le n° 1. Des activités de maraîchage sont effectuées par des « groupements » du village, les activités les plus partagées étant ici aussi agropastorales. Certains des villageois émigrent vers l'Europe.

Préoccupations sociales et économiques

Les coupes de bois sur ce site ont été réalisées avec des périodes d'interruption et, depuis quelques années, la forêt qui environne le village est concernée par la carbonisation, malgré l'hostilité « déclarée » de l'actuel chef de village, ainsi que celle de la plupart de nos interlocuteurs habitants du village.

Le fait que ni le chef de village ni les résidents, pour la plupart, n'approuvent cette activité, et qu'elle y soit quand même pratiquée, présente un intérêt important de recherche sur les relations de représentation dans l'arène de la communauté rurale. Les sourgas impliqués ici sont des Peuls guinéens et des autochtones. Les sourgas guinéens logent dans le village chez des villageois qui en tirent des revenus. Pour le mandat en cours (2002-2007), aucun élu n'est

issu de ce village qui figure pourtant parmi les plus importants de la communauté rurale au plan démographique et infrastructurel.

L'actuel chef de village et la plupart de nos interlocuteurs villageois sont contre la production charbonnière au nom de la protection des ressources forestières et des utilisations qui en sont faites. Ceux qui produisent le charbon sont en majorité des sourgas peuls guinéens, on compte cependant quelques autochtones. Un des villageois résidant explique les raisons de sa participation à la production de charbon de bois par une situation précaire : « Je venais d'arriver au village, je n'avais pas encore de champ, je me suis alors investi dans la production de charbon pour avoir des revenus »

Le chef de village qui se dit hostile à la carbonisation n'a joué aucun rôle dans le processus de la production charbonnière au niveau de son village, il clame ainsi son impuissance :

Lors d'une réunion au conseil rural — avec le projet DGL Félo —, on nous a dit qu'on pouvait refuser la carbonisation dans la forêt de notre village. Quand des gens sont venus se présenter à moi — c'était en 2003 — avec des papiers pour dire qu'ils vont carboniser, je me suis rendu à la brigade forestière. Le chef de la brigade m'a dit qu'effectivement c'est le gouvernement qui leur a permis de le faire. Nous ne pouvons rien contre une décision du gouvernement.

Quant à son point de vue sur la production du charbon de bois, il est le suivant : « Il n'y a que l'État qui gagne dans cette affaire, les bûcherons n'y gagnent rien par rapport à leurs efforts, et cette production gâte la forêt ».

Préoccupations écologiques

Autant les villageois chefs de ménage considèrent que la production charbonnière est le principal responsable de la déforestation, autant les femmes associent la carbonisation à la raréfaction du bois mort (de chauffe). On peut ajouter aux arguments cités précédemment sur la problématique de la régénération, le fait que nos interlocuteurs aient évoqué le rôle de la carbonisation dans la propagation des feux de brousse. Pour ce qui est de la rareté du bois mort, ils confirment en constatant le même phénomène pour le bois de construction. Un villageois réputé actif par ses concitoyens en matière de replantation individuelle s'exprime ainsi :

Tu vois ! J'ai coupé du bois humide et je l'ai déposé ici chez moi pour attendre qu'il sèche et l'utiliser comme pilier pour les toitures de mes chambres. Avant, on ne le faisait qu'avec du bois mort, qui est plus résistant. Ce bois humide est rapidement attaqué par les termites et en moins de deux ans, tu es obligé de le remplacer.

Placées par la division sociale du travail en position de récolteurs et d'usagers réguliers du bois mort, les villageoises donnent leur propre critère de mesure des effets néfastes de la carbonisation dans la forêt : « À cause de la carbonisation, nous allons maintenant de plus en plus loin pour ramasser de moins en moins de bois mort ».

Il existe une farouche compétition entre les activités de carbonisation et les besoins immédiats de bois d'énergie des populations villageoises. En effet, les essences prisées des charbonniers, qui donnent la meilleure qualité de charbon, comportent des essences que les populations villageoises utilisent pour certaines d'entre elles, comme combustible domestique. Cette compétition pour l'accès aux ressources forestières conduit à des litiges entre les femmes autochtones et les sourgas. C'est ainsi que dans ce village n° 2, il est arrivé à plusieurs reprises que des femmes s'emparent des bois coupés et entassés par les bûcherons pour la carbonisation. Ces derniers se sont alors plaints auprès du chef de village qui a ordonné aux époux des femmes auteurs de ces faits de « rembourser » le volume de bois dérobé. « Cela m'est arrivé témoigne un villageois, et j'ai dû couper de 8 heures du matin à 12 heures pour rembourser ».

Dans ce conflit, les femmes, qui considèrent que leur difficulté d'accès au bois mort est liée aux activités de production de charbon de bois, ne trouvent pas de soutien auprès du chef de village. Celui-ci, dans son arbitrage, se montre redevable envers les producteurs et ne semble pas tenir compte des motivations des villageoises à ce sujet.

La représentation politique locale

Il s'agit ici de voir comment, à l'échelle de la communauté rurale, se fait la prise en compte des préoccupations des administrés villageois, dans le domaine de la gestion forestière, par les élus locaux censés être leurs représentants. Ce terme est retenu au sens où Weber entend cette fonction : « L'activité de certains membres déterminés (les « représentants ») est imputée aux autres membres (les « représentés »), de sorte que les chances aussi bien que leurs conséquences respectivement leur profitent ou leur tombent à charge » (Weber 1956:86).

Responsabilité politique des élus locaux

L'historique de l'exploitation charbonnière que nous avons retracé a montré comment les élus locaux ont fait preuve de responsabilité politique, et com-

ment ils se sont montrés redevables vis-à-vis des populations rurales mandantes. Ces élus locaux ont été confrontés aux contre-pouvoirs des administrations territoriale et forestière auxquels se sont ajoutés ceux des patrons charbonniers. Dans les lignes qui suivent, nous examinons la situation actuelle à travers les questions sur l'imputabilité des élus locaux en matière d'exploitation charbonnière, les décisions prises par les élus locaux sur cette exploitation, et les contre-pouvoirs auxquels ces élus font face dans ce domaine.

Les populations ont conscience qu'en matière de production charbonnière, ce sont des intérêts importants et « sensibles » du gouvernement central qui sont en jeu. Ne voyant pas d'actes significatifs dans le domaine de la carbonisation posés par les élus locaux, les populations villageoises ne reconnaissent pas ces derniers comme constituant une institution imputable en la matière. En revanche, dans d'autres domaines de la vie locale, le contrôle de l'action publique s'est fait activement (Voir annexe 2).

L'autorité que nos interlocuteurs villageois attribuent au service forestier se décline en termes de prérogatives de répression des délits forestiers et d'autorisation à couper que les exploitants brandissent devant le chef de village, peu importe qu'il ne sache pas lire. À nos questions sur l'institution qui contrôle selon eux la forêt, les villageois ont répondu : « Si tu fais une coupe interdite, ou si tu défriches, les forestiers t'arrêtent et te font payer une amende ; ce sont les forestiers qui détiennent la force, sous-entendu l'autorité, sur la forêt ».

C'est ainsi que dans la même logique, les forestiers qui sont les acteurs les plus actifs dans le processus d'installation des producteurs sont vus par les villageois comme l'institution qui décide de toutes les modalités de cette activité. On voit bien que le chef de village s'adresse au service forestier, et non aux élus locaux, pour savoir si les personnes qui se sont présentées chez lui sont des exploitants autorisés à intervenir dans la forêt qui environne son village.

Les villageois que nous avons interviewés sur le rôle de l' élu local considèrent que dans le domaine de la forêt, il peut signaler des fraudeurs aux forestiers, mais pas plus. En conséquence, les villageois ne voyant pas les actes posés par les élus locaux dans ce domaine, ont tendance à ne rien leur imputer, c'est-à-dire à ne pas les mettre face à des responsabilités qu'ils ne parviennent pas à situer. Et effectivement, dans le passé, chaque fois qu'elles ont eu à contester ou à assujettir la carbonisation à certaines conditions, les interventions des gouverneurs, sous-préfets, forestiers et patrons charbonniers ont réussi à faire échec à leurs démarches. (Kane 1997:69-91, Ribot 1995:62).

La compétence d'autorisation préalable dévolue au PCR par le code forestier de 1998, sur toute coupe d'arbre dans le périmètre de la communauté ru-

rale, reste soit ignorée, soit ne semble pas être perçue comme un moyen permettant d'influencer le processus décisionnel sur la production de charbon de bois. Les populations villageoises que nous avons interviewées ne parlent jamais de la possibilité pour elles de faire pression sur leurs représentants pour qu'ils l'utilisent conformément à leurs attentes. Relativement à l'exploitation forestière, la loi dit ceci :

Le président du conseil rural a pour compétence de délivrer les autorisations préalables à toute coupe d'arbres dans le périmètre de la communauté rurale en dehors du domaine forestier de l'État. Le président du conseil rural siège à la commission régionale de répartition des quotas. Il indique, sur la base des quotas affectés par la région, les chantiers d'exploitation dans les forêts de son ressort ouvertes à cette activité selon les possibilités des formations (RDS 1996 TITRE IV, Article 46).

En pratique, le démarrage de la coupe se fait après signature, par l'exécutif du conseil rural, le PCR, de l'arrêté du conseil régional, qui a auparavant convoqué une réunion de notification des mesures prises par l'État pour la prochaine campagne de production. Cet arrêté comporte, entre autres, la liste des organismes agréés pour l'exploitation charbonnière, leurs quotas, les noms des villages retenus pour la production de charbon de bois. Il s'agit ici de voir comment les élus utilisent leur pouvoir, et de quoi et de qui ils tiennent compte dans l'exercice de l'autorisation préalable.

Ce qui s'est passé dans cette communauté rurale peut servir de cas illustratif des relations concrètes de pouvoirs entre les élus locaux, d'une part, entre les élus locaux et les populations rurales qu'ils sont supposés représenter, d'autre part, et enfin, entre les élus locaux et les autres acteurs que sont les administrations territoriale et forestière, et les patrons exploitants.

Les élus ont voulu, par l'intermédiaire du service forestier, rencontrer les représentants de toutes les coopératives autorisées à s'installer dans les villages de leur communauté rurale. Le chef de la brigade forestière a décliné cette demande arguant qu'une telle initiative ne relevait pas de sa compétence. Devant cette situation, les acteurs ont mis en branle leurs stratégies d'influence : « Tout le monde est intervenu : les forestiers, les exploitants, le sous-préfet. Finalement, nous avons signé », racontent les élus. Comme par le passé (voir précédemment le chapitre sur l'historique de l'exploitation), les pressions sur les élus locaux visant à les empêcher de prendre librement leurs décisions sur la production charbonnière sont toujours de mise.

L'avènement de la décentralisation n'a apporté aucun changement significatif dans ce domaine, et par voie de conséquence, la libre administration des

affaires locales par des élus, comme le stipulent les textes de loi, n'est que théorique. Les élus affirment avoir posé des conditions préalables à la coupe en ces termes :

Nous voulons savoir qui est qui, qui fait quoi et où dans nos forêts. Il faut aussi que les exploitants charbonniers participent à la reforestation et aident financièrement la communauté rurale. Nous avons aussi demandé un moyen de communication pour pouvoir les joindre à tout moment. Mais nous avons subi trop de pressions. Vous savez que dans la réglementation de la carbonisation, il est prévu une commission *ad hoc* pour installer les exploitants dans les villages. Cette commission est composée entre autres personnes, du PCR, du chef de village et du forestier. La campagne est pourtant ouverte sans que cette condition soit respectée.

Pour les autres protagonistes de cette affaire, les élus locaux en question ont surtout voulu « quelque chose pour eux-mêmes », même s'ils ont émis des réclamations d'intérêt général pour la communauté rurale. Donner « la cola » aux élus et chefs de village chez les patrons est selon nombre de gens, une pratique courante — lors des négociations pour des marchés d'achat de médicaments, de matériel scolaire, de fonçage de puits entre autres — qu'il est bien entendu difficile de prouver. Cependant, on sait que la pratique de la « cola » donnée par des exploitants aux chefs de village est avérée, lors notamment de la contestation de la production à ses débuts. (Thiaw 2003).

Malgré ce que dit la loi, les pratiques des représentants de l'État et des patrons exploitants étouffent, dans une certaine mesure, l'autonomie de décision chez les élus locaux. Mais, à côté de ces jeux d'acteurs extérieurs qui pèsent lourdement sur les prises de décision du conseil rural, il est nécessaire d'évoquer les obstacles d'ordre interne à la prise de décision dans cette institution.

Si le PCR est l'exécutif du conseil rural, est-il obligé de débattre de l'exercice de cette compétence d'autorisation préalable ; pour le cas échéant, n'être l'exécutif qu'après la délibération de tous les élus locaux sur la carbonisation ? Cette question est d'autant plus importante qu'à la différence du code forestier de 1998 qui attribue la compétence d'autorisation préalable au PCR, la loi de décentralisation de 1996 sur les compétences transférées, déjà citée, attribue cette prérogative au conseil rural, ce qui laisse supposer la nécessité d'une délibération. Des élus que nous avons rencontrés n'ont pas confirmé l'existence d'un tel débat et le registre des délibérations n'en dit mot.

À l'instar d'autres domaines de la gestion des affaires locales, on note une sorte de glissement vers un « présidentielisme » local, au sens où, même au sein du conseil rural, seuls le PCR et quelques élus locaux étaient au fait des

tractations avec les autres acteurs de la production de charbon de bois, et ces derniers n'ont pas jugé nécessaire de rendre compte aux autres élus de ce qui se passait. Cette situation ne saurait être comprise si l'on ne prend pas en considération les ambitions personnelles des uns et des autres et/ou les guerres de tendances omniprésentes dans le conseil rural.

Pouvoir et capacité des élus locaux à répondre

Nous discuterons ici d'une autre condition de la représentation, à savoir les pouvoirs formels, symboliques mais aussi les savoirs et autres moyens humains et financiers dont disposent les élus locaux pour conduire l'action publique. Cet aspect de la représentation est d'un intérêt capital car c'est à son propos que les réticences de certains agents de l'État vis-à-vis du transfert de compétences aux institutions locales se focalisent. (Ribot 1997).

Entre plan d'aménagement et zone de production contrôlée

Les élus locaux peinent à satisfaire à la condition technique incontournable du code forestier adopté en 1998, à savoir, le plan d'aménagement, instrument de gestion exigé des collectivités locales pour qu'elles puissent jouir des droits d'exploitation des forêts de leurs localités situées hors du domaine de l'État. À ce sujet, les élus s'expriment ainsi : « Avec l'ARD, agence régionale de développement, créée par l'État du Sénégal, nous avons rempli et déposé un formulaire pour bénéficier des 'conventions types', sans résultats. Le gouverneur a rejeté notre demande pour non-conformité ».

Cette difficulté à mobiliser les conventions types, mécanismes juridiques devant permettre l'obtention de fonds logés auprès du gouverneur de la région et destinés aux collectivités locales, montre bien les contraintes qui existent en termes de mobilisation des services de l'État et des ressources dont les élus voudraient disposer pour faire leurs propres choix d'investissement.

C'est ainsi que le PCR s'est vu refusé par le chef de la brigade forestière, l'accès à un diagnostic forestier. Celui-ci avait considéré que son service était utilisé sans contrepartie en terme d'appui. « Les élus locaux ne prévoient rien pour nous comme appui financier dans le budget. Pourtant, aucun secteur ne leur rapporte plus que le secteur forestier ». Le chef de brigade dit la même chose : « Depuis que je suis là, le conseil rural ne m'a pas donné de carburant, et pourtant quelque chose est prévu dans leur budget pour nous, et les élus ne nous donnent rien ». Ces points de vue de forestiers, largement confirmés ailleurs dans la région de Kolda lors de nos enquêtes sur les agents forestiers et la décentralisation (Kanté et Thiaw 2005), révèlent le climat de suspicion et de

malentendus qui règne entre les élus locaux et l'administration forestière, et au-delà, les dysfonctionnements du couple déconcentration/décentralisation.

De la même manière, au niveau de l'administration territoriale, des élus se sont plaints du fait que le sous-préfet ne se limite pas à son rôle de contrôle de légalité des actes du conseil rural, mais qu'il réoriente les décisions budgétaires issues des délibérations des élus locaux et réclame vivement « son carburant » inscrit dans le budget, sans pour autant faire le recensement qui est de son ressort et qui est important pour le recouvrement de la taxe rurale.

En ce qui concerne à nouveau le plan d'aménagement, il faut préciser que l'affirmation récurrente chez les forestiers, selon laquelle les élus locaux n'ont pas la capacité requise pour en formuler de convenables, doit être nuancée. En effet, les forestiers ne tiennent compte dans leur perception de la question du plan d'aménagement, que des aspects techniques. Les questions des élus « nous voulons savoir qui est qui, qui fait quoi, comment et où ? » montrent pourtant clairement que les élus locaux peuvent faire leurs propres choix de gestion et que leurs préoccupations dépassent les seules questions techniques. La partie de notre texte relative aux enjeux de la production de charbon de bois à l'échelle villageoise montre que le savoir local contient bien des éléments significatifs qui permettent aux populations rurales, d'évaluer les intérêts socioéconomiques et les conséquences écologiques des modes d'intervention humaine sur les ressources forestières.

Par ailleurs, le problème de compétition, voire de conflits de compétences entre les services forestiers de l'État et les collectivités locales, fait que la gestion forestière décentralisée reste peu lisible. C'est ainsi que le service forestier a entrepris, dans certaines collectivités locales, la création de Zones de production contrôlées (ZPC), en y associant tant bien que mal les populations villageoises. Ces ZPC sont en réalité des sortes de plan d'aménagement, à l'échelle villageoise et intervillageoise, ne prenant en compte que la production de charbon de bois. Cette initiative dont les forestiers sont fiers constitue, en fait, une entreprise de substitution aux compétences transférées aux collectivités locales. En effet, en procédant ainsi, les forestiers marginalisent encore les élus locaux, mais restent maîtres du jeu, tout en sortant de leur nouveau rôle d'appui/conseil qui leur est fixé par le code forestier de 1998.

Pourtant au sein même du service forestier, des responsables de haut niveau, tel ce chef de secteur, considèrent qu'en se mettant à la place des élus locaux, les forestiers ne contribuent pas positivement à la démonstration de capacité de gestion des élus locaux :

Je reste convaincu que ce sont nos interventions qui inhibent les élus locaux en matière d'appropriation des compétences transférées dans la gestion forestière. Mes collègues disent que si on ne fait rien c'est la catastrophe, moi je pense que nous devons laisser les élus faire ce qu'ils veulent, s'il y a catastrophe, on en tirera toutes les leçons.

De surcroît, les aspects techniques du plan d'aménagement sont souvent incompréhensibles pour les ruraux, formulés de telle sorte qu'ils ne peuvent se les approprier. (Gellar 1997). Il apparaît dans ces conditions que des agents de l'État, notamment les forestiers, qui influencent les choix publics, les réduisent à des aspects techniques. Ils évincent en cela la dimension éminemment politique de la capacité des élus locaux, c'est-à-dire celle qui concerne la répartition des pouvoirs et des ressources entre l'État et les institutions locales élues.

De la crise budgétaire ou comment sortir d'un cercle vicieux

Les élus locaux sont également confrontés à un autre problème dans la gestion des affaires locales : le manque de marge de manœuvre pour faire des investissements dans les secteurs de leurs choix. L'appui financier que l'État leur apporte en termes de fonds de dotation obéit au pouvoir discrétionnaire de ce même État, qui en impose la répartition dans les secteurs, tels que l'éducation et la santé par exemple, et précise aussi les sommes à engager. « Pour les fonds de dotation, déclare le PCR, on nous dit : vous avez tant cette année pour les secteurs fixés par l'État et vous mettez telle somme pour tel secteur ».

C'est au niveau des fonds de concours que les élus locaux semblent disposer d'une marge de manœuvre, puisqu'ils décident, dans ce cas, des secteurs auxquels ils veulent les allouer. Cependant, le problème du montant et de la régularité de ces fonds eu égard aux besoins d'investissement se pose également à ce niveau. C'est l'État qui décide de son calendrier de versement. Dans ces procédures, les choix de gestion des élus locaux ne semblent pas déterminants.

Le secteur qui devait générer au plan local des ressources pour la communauté rurale est en crise. Quand le PCR regrette que les élus locaux « ne puissent arrêter les fraudeurs, qui pullulent dans l'exploitation forestière, et leur fixer des amendes », il faut y voir moins une logique écologique de préservation de la forêt, qu'une volonté d'engranger des fonds, qu'ils savent provenir des recettes forestières contentieuses, pour la communauté rurale. Ainsi, les fonds que les élus ne parviennent pas à avoir directement de l'État, ils tentent de les obtenir en réclamant le droit d'infliger des amendes aux fraudeurs du secteur forestier, en reléguant au second plan le maintien de la ressource.

La communauté rurale ne dispose pas de plan d'aménagement, comme l'exige les textes de loi. (RDS 1996, code forestier 1998). Par conséquent, elle ne peut bénéficier des droits d'exploitation de ses forêts et ne peut compter que sur 70 pour cent des recettes contentieuses prévues pour elle par le code forestier. Parallèlement aux amendes liées aux délits forestiers verbalisés, pullulent dans la zone les fraudes non verbalisées, en raison notamment des difficultés (manque de moyens humains et logistiques) que rencontrent les brigades forestières qui ne peuvent exercer de façon satisfaisante les opérations de police forestière. Le déficit en matière de surveillance forestière, compétence transférée aux collectivités locales, explique aussi cette situation. La part de la communauté rurale dans la fiscalité forestière est non seulement imprévisible – en raison du caractère aléatoire des délits forestiers – mais dépasse rarement 10 pour cent de ce qui tombe dans la caisse de l'État. (Rapports d'activités de la brigade forestière). Un élu vice-président du conseil rural dit à ce propos :

Les exploitants font beaucoup de fraude et les forestiers négocient avec eux à notre insu. Aussi, tout ce que la communauté rurale reçoit de la forêt, c'est le produit des amendes. Nous ne voulons pas dépendre de choses aussi aléatoires. L'État doit faire une décentralisation effective dans le secteur forestier à l'instar des autres secteurs. L'exploitation du charbon ne profite qu'à l'État et aux services forestiers.

Buttoud établit un lien similaire, toutes proportions égales, entre les comportements des forestiers, les amendes prescrites par la loi en cas d'infraction forestière et l'érosion de la forêt. (Buttoud 1995).

Il faut y voir aussi une tentative des élus locaux de sortir du cercle vicieux lié au paiement de la taxe rurale, impôt annuel rural. Les populations villageoises qui considèrent souvent que payer ou ne pas payer revient au même, en termes d'attentes et de réalisations dans leurs localités, jouent le même jeu que les élus locaux à propos de la manipulation de la taxe rurale. « Nous payons sans rien obtenir en retour de nos autorités, donc à quoi bon le faire ? » disent souvent les villageois. De leur côté les élus locaux ont tendance à dire aux populations rurales : « Vous n'avez pas payé, par conséquent vous ne pouvez pas avoir satisfaction pour vos doléances ». Le faible paiement de la taxe rurale avait déjà suscité de la part des élus, une stratégie coercitive qui a finalement rencontré ses limites face à la mobilisation des populations villageoises contre les mesures prises par leurs représentants. Au final, les élus ont été obligés de renoncer à associer la signature des pièces d'état civil au versement de la taxe rurale.

De toute façon, dans le meilleur des cas, même si tout le monde payait la taxe rurale, cet apport si important soit-il ne saurait être la principale source de recettes pour les collectivités locales rurales, comme le veut la loi. La communauté rurale cherchant à alimenter ses caisses par des voies diverses, la fiscalité locale commence à être un centre d'intérêt pour les élus locaux. C'est ainsi que de nouvelles taxes viennent d'être instaurées, cette année, pour les véhicules à l'entrée de la communauté rurale. La crise budgétaire montre bien, du point de vue des relations entre le gouvernement central et les collectivités locales, la non-adéquation entre les compétences transférées et les moyens financiers devant les accompagner. Du point de vue des relations entre les élus locaux, cette crise budgétaire a fait ressortir deux choses importantes : le pouvoir discrétionnaire, à la limite de la légalité, dont peuvent user les élus locaux vis-à-vis de leurs administrés et, par ailleurs, le contre-pouvoir que ces mêmes administrés peuvent exercer contre leurs élus quand ils le veulent.

Dans le village n° 1, des initiatives ont été prises par les villageois pour contourner l' élu local résidant dans ce village qui n'est pas en bons termes avec le PCR (ils ne font pas partie de la même tendance au sein du parti au pouvoir et qui est majoritaire dans le conseil rural). Certains villageois ont associé cette mésentente à ce qu'ils qualifient de « marginalisation » de leur village. Pour sortir de cette « marginalisation », des gens influents du village ont demandé et obtenu que le PCR vienne s'entretenir avec eux de leurs préoccupations, ce qui a été fait, même si les doléances exprimées n'ont pas reçu les réponses attendues. En effet, les villageois avaient réclamé un forage, un moulin, un poste de santé et un entrepôt pour le stockage des produits agricoles et, selon eux, le PCR leur aurait répondu que ces réalisations ne pouvaient être satisfaites eu égard au faible paiement de la taxe rurale.

Aspirations villageoises et perception des élus, quelles relations ?

Du bois mort pas loin du village

Dans les représentations des populations villageoises prédomine une corrélation entre la carbonisation et la raréfaction du bois mort. Mais, il existe aussi une formulation différente de la perception du problème de la carbonisation. En effet, pour une villageoise concernée par la collecte de bois mort, l'enjeu se mesure en terme de distance de disponibilité de ce combustible, c'est l'exploitation dans l'environnement immédiat du village qu'elle met en question : « Ils

ont commencé la coupe près du village pour aller plus loin. S'ils peuvent aller loin du village pour faire leurs coupes, je n'y vois pas d'inconvénients ».

L'enjeu que représente la distance se comprend si l'on tient compte du fait que plus elle est grande, plus elle devient contraignante pour ces villageoises en termes d'effort physique, de sécurité et de répartition temporelle des activités. De ce fait, les femmes sont très engagées dans la réclamation de l'arrêt de l'activité charbonnière. Mais dans aucun des deux villages, leurs aspirations n'ont été prises en compte par les chefs de villages et/ou les élus locaux. Cette situation peut s'expliquer par l'absence ou par la faible représentation des femmes villageoises dans les réunions où se prennent les décisions au village, et particulièrement, dans le domaine de la production de charbon de bois (Thiaw 2003).

Les prises de positions contre la production se justifient de plusieurs manières. Pour les chefs de famille dans le village n° 1, c'est surtout des raisons d'ordre écologique qui ont été avancées, en addition aux arguments cités précédemment à ce sujet. Selon les interviews que nous avons réalisées dans divers villages, la production de charbon est citée comme une des causes les plus déterminantes des feux de brousse, qui à leur tour sont responsables au premier rang de la déforestation fortement associée à la sécheresse.

Du désir d'intégrer la filière

Dans le village n° 2, où les autochtones sont les bûcherons, le « contre palace » autochtone tente d'organiser les villageois impliqués dans cette activité afin de constituer un GIE (groupe d'intérêt économique) villageois d'exploitation forestière. Ce GIE a pour objectif de produire du charbon et de le vendre. (Expérience PROGEDE). Les villageois producteurs aspirent à une telle organisation parce qu'ils savent que pour obtenir une licence d'exploitant, la réglementation impose aux producteurs de s'organiser en GIE, société ou coopérative. Mais le risque est grand qu'ils n'y parviennent pas car d'autres tentatives similaires n'ont pas abouti depuis une décennie.

Le rôle du capital financier et du clientélisme politique n'est certainement pas à négliger dans cette difficulté des locaux à intégrer la filière charbon (Ndiaye 2005). À la consultation de la liste officielle, on constate que sur les 28 organisations qui sont autorisées à produire du charbon de bois dans la collectivité locale, une seule compte des membres « autochtones ». C'est ainsi que le président sortant de la coopérative locale d'exploitation forestière qui a tenté d'obtenir une licence d'exploitation dit à ce propos :

Depuis des années nous avons déposé notre dossier au niveau de la région et à Dakar, pour pouvoir exploiter légalement le charbon. Mais nous n'avons reçu aucune réponse jusqu'à présent. J'en ai parlé au nouveau chef de brigade qui m'a dit que ce n'était pas normal. Vous voyez, des étrangers viennent exploiter nos forêts sur autorisation du gouvernement et quand nous qui sommes d'ici voulons le faire, c'est non.

Concrètement, le chef de la brigade forestière de cette collectivité locale ne maîtrise pas plus que les élus locaux les modalités d'agrément des organisations qui sont contrôlées par le gouvernement central, ce qui explique cette expression d'indifférence de ces deux institutions à l'égard de cette aspiration villageoise. Les différences de perception et de formulation des attentes vis-à-vis de la production charbonnière selon qu'on est au village n° 1 ou au village n° 2, et selon qu'il est question de villageois impliqués ou non impliqués, nous montrent combien les aspirations sont étroitement liées aux intérêts de ceux qui les formulent.

Élus locaux et administrés, raisons d'un écart

Pour pouvoir répondre de façon appropriée aux préoccupations des populations mandantes, il est indispensable de savoir sous quelle forme ces populations les expriment. À défaut, un écart se dessine entre représentants et représentés et, en conséquence, compromet toute représentation effective des intérêts locaux. En ce qui concerne l'exploitation charbonnière, les élus locaux que nous avons interrogés considèrent que les enjeux sont :

- une meilleure participation aux décisions prises sur la carbonisation ;
- un effort de reboisement exigé des charbonniers ;
- une meilleure répartition de la fiscalité forestière surtout en ce qui concerne la part de la communauté rurale sur les recettes de la filière charbon ;
- une bonne maîtrise de l'identité des exploitants et de leur main-d'œuvre, des zones de coupes, des volumes, et de la rotation en vue d'une bonne régénération des essences ciblées.

Ces options des élus locaux ne correspondent pas en tout point aux aspirations des administrés villageois. En effet, ils se focalisent sur les rapports de pouvoir entre eux et l'État, et semblent négliger la prise en compte des atten-

tes, diverses selon les villages et selon les groupes sociaux dans un même village.

Une telle situation s'explique par la nature des relations entre le conseil rural et les organisations locales qui se développent sur le mode de la méfiance. En effet, les populations considèrent souvent que les élus sont redevables envers l'État et envers leurs partis politiques – surtout envers le parti au pouvoir –, ou qu'ils sont guidés par leurs ambitions personnelles au sens péjoratif du terme, et de fait, négligent les doléances populaires qui ne s'inscrivent pas dans ces cadres. Pour sa part, le conseil rural fait peu de cas du partenariat avec les organisations locales qui sont souvent plus proches des besoins locaux. (Blundo 1998).

Les politiques du conseil rural tiennent peu compte des pratiques des villageois. Quand les organisations locales sont associées à des réflexions ou des activités, c'est souvent à la demande de partenaires qui insistent sur leur participation. La coloration politique de ces organisations peut aussi influencer sur leur rapport avec le conseil rural. Au niveau de la compréhension des problèmes forestiers, les élus sont quelques fois en total déphasage avec les préoccupations des populations villageoises, les exemples suivants permettent d'illustrer ce phénomène.

Les interventions des wallonkés fortement dénoncées au village n° 1, et dans une moindre mesure au village n° 2, semblent être négligées par les élus locaux. C'est ainsi qu'un élu influent s'est exprimé de la façon suivante à ce propos : « Les wallonkés ne transhument pas dans nos forêts parce qu'il y a un arbre qu'ils redoutent pour leurs bêtes ici : cet arbre tue leurs bêtes quand elles le consomment ». Pour cet élu, le problème wallonké n'existe pas dans sa communauté rurale, et par conséquent, il n'est pas dans les dispositions requises pour le traiter et lui trouver des solutions. Il faut noter que certains élus ne sont plus en contact régulier avec la forêt. De ce fait, ils ne sont pas forcément à même de bien comprendre ce qui s'y passe, alors qu'on suppose que l'élu local est très proche des besoins et attentes des administrés villageois, et qu'il est détenteur du savoir local. Il faut ajouter à cela qu'il y a un retour au village de certains lettrés pour occuper la fonction d'élu, originaires du terroir, mais qui l'ont quitté pendant suffisamment longtemps, pour en méconnaître ou mal interpréter certaines transformations sociales et environnementales notamment.

Concernant la raréfaction du bois de chauffe, que les villageois associent à la carbonisation, un élu des plus lettrés du conseil rural pense qu'elle est plutôt due à la pression démographique et à l'agriculture sur brûlis. Mais souhaitant qu'il y ait une coupe sur des surfaces bien délimitées et un respect strict de la rotation, il reconnaît implicitement que la coupe sous ses modalités actuelles

n'est pas contrôlée. Et sur la hauteur et l'âge des essences à couper pour permettre la régénération, il compte sur le savoir des forestiers. « Les populations connaissent ces paramètres, mais souvent elles cachent leurs savoirs », dit-il. À la lumière des expériences d'instrumentalisation qu'ont connues les populations rurales et leurs « experts » locaux de la part de l'État, des ONG et autres partenaires au développement, sans résultats significatifs durables par rapport à leurs attentes propres, on est en droit de se demander si ce savoir que ces populations sont censées cacher, n'est pas en fait le seul pouvoir qui leur reste.

Conclusion

À partir des questions que nous avons posées au commencement de cette étude, il est possible de dégager certains enseignements concernant la problématique de la représentation politique locale et de proposer, sous forme de recommandations, quelques perspectives pour une meilleure politique forestière. Ces éléments de conclusion se déclinent en termes de répartition des pouvoirs et des ressources entre l'État et les collectivités locales, de jeux d'influence entre les représentants de l'administration étatique territoriale et forestière, les exploitants et les élus locaux, d'adéquation entre les politiques publiques nationales déclinées au plan local et les attentes des administrés ruraux, et de transparence dans les prises de décision au sein de l'organe de représentation.

L'influence d'acteurs non élus, étatiques ou patrons exploitants, reste encore déterminante dans les prises de décision sur la gestion forestière, au détriment des choix des élus locaux. Une telle situation n'est pas en cohérence avec la finalité de démocratie locale que la loi de décentralisation a voulu, à travers une libre administration des affaires des collectivités locales, par des conseils élus. Notre étude de cas montre que l'existence d'élus sans autonomie de décision ou de marge de manœuvre suffisante, retire à la représentation politique locale toute sa substance, et par voie de conséquence remet en cause la démocratie locale.

Les administrés ne sont prêts à agir sur leurs représentants, en vue de les obliger à leur rendre des comptes sur la gestion des affaires locales, que lorsque qu'ils peuvent savoir de quoi ceux-ci sont responsables.

La capacité de gestion forestière des élus locaux est démontrée à travers leur questionnement politique concernant la légitimité et les pratiques des différents intervenants dans les forêts de leur ressort. Mais, l'exercice concret des

compétences transférées aux élus locaux reste prisonnier des choix de l'État en raison de contraintes techniques et budgétaires.

En outre, la faible transparence dans les prises de décisions au sein du conseil rural, alimente les controverses internes à cette institution, minée de surcroît par les polémiques politiciennes partisans, et paralyse l'action publique locale. Dans ce contexte, le système de gestion des affaires locales est peu lisible et aboutit à un manque d'efficacité des élus locaux, et au découragement des différents acteurs de la vie publique locale.

Recommandations

Pour l'avènement d'une représentation politique effective des intérêts locaux, particulièrement dans le domaine de la gestion forestière décentralisée, nous proposons ci-dessous des éléments de recommandation, qui constituent un des objectifs du présent programme de recherche : « Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal ».

1. Renforcer la démocratie locale

- Pour faire du conseil rural une institution véritablement légitime et responsable aux yeux des administrés, il est nécessaire que l'État transfère aux élus locaux des pouvoirs suffisamment importants pour qu'ils puissent effectivement poser librement des actes déterminants dans les affaires publiques locales. C'est ainsi que les mandants villageois pourront les considérer comme responsables, et par conséquent les sanctionner positivement ou négativement selon que leurs attentes sont satisfaites ou non. Dans ce cadre, les ministères de l'Intérieur, des Collectivités locales, de l'Environnement et de la Justice devraient constituer une commission réunissant des agents de l'État, les élus locaux, des universitaires, des organisations de la société civile en vue de redéfinir une répartition équilibrée des attributions et ressources entre l'État et les collectivités locales, en particulier en matière de gestion forestière.
- Pour promouvoir une culture de contrôle local de l'action des institutions élues, les élus locaux et leurs mandants devraient mettre sur pied une institution agréée par l'administration territoriale, qui servira de cadre légal à des rencontres publiques régulières. Ces cadres de concertation mandants villageois/élus locaux (CCAEL) seront des structures où pourra s'exercer la démocratie participative locale. Les assemblées

villageoises de notables, de femmes, de jeunes résidents et arrivants trouveront ainsi les moyens de faire des propositions aux élus locaux et de leur demander des comptes sur leur gestion des affaires publiques locales. Dans la même optique, le code des collectivités locales devrait exiger des élus locaux l'installation de radios communautaires, en vue d'une meilleure information des administrés locaux et pour l'organisation de débats publics sur la gestion des affaires publiques. La collectivité locale, avec l'appui de l'État et/ou de partenaires s'attellera à la formation de ressources humaines destinées aux médias locaux ainsi qu'à la réglementation de leur statut, rémunération, protection juridique, etc.

2. Rendre le conseil rural plus performant

L'État, à travers ses ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Environnement, devrait piloter un travail juridique de relecture des textes de loi de la décentralisation en vue d'une meilleure clarification et d'un meilleur équilibre des rôles et responsabilités entre le PCR et le délibératif, au sein du conseil rural. Cette tâche de relecture pourrait être confiée à des juristes agents de l'État ayant une expérience dans le domaine de la décentralisation, des gouverneurs, des préfets, des sous-préfets, des universitaires, des élus locaux, des chefs de villages, des organisations communautaires de base (OCB) et des ONG qui se préoccupent de questions liées à la décentralisation de la GRN. Dans ce cadre, le rôle du PCR pourrait être limité, à travers le code forestier, le code des collectivités locales et le code de l'environnement, à celui de proposition et d'exécution des décisions issues des délibérations du conseil rural sur toute affaire publique.

L'État devrait renforcer l'ARD en moyens matériels et humains, et déployer ses agents dans les communautés rurales, en vue de renforcer les capacités des commissions techniques du conseil rural. Les élus devraient dans ce cadre présenter au début de chaque mandat leurs commissions avec des missions claires, les moyens nécessaires et le calendrier de réalisations à l'approbation du représentant de l'État. Les élus devraient aussi instituer des séances obligatoires de bilans critiques de ces commissions au sein du conseil rural et devant les mandants villageois. Ce renforcement de capacité des élus locaux gagnerait en efficacité s'il prenait en compte, en priorité, leur demande, leur niveau d'instruction et leurs langues. Il faudrait que cette démarche implique l'ensemble des élus locaux pour que ne se créent pas d'écarts entre élus quant à la maîtrise de l'information et ainsi éviter des dysfonctionnements ultérieurs. La formation devrait aussi insister sur la maîtrise des procédures administratives de

l'État, dans tout ce qui concerne les compétences transférées, et en particulier les possibilités de recours en cas de manquement des services déconcentrés vis-à-vis de leurs obligations envers les collectivités locales.

3. Casser le monopole des partis politiques

En légalisant des candidatures indépendantes pour la fonction d'élu local, l'État contribuerait à élargir la représentation politique à des acteurs autres que les partis politiques. En effet, il arrive que les populations veuillent confier la fonction d'élu local à des personnes en qui elles ont confiance et qu'elles se trouvent confrontées au fait que seule l'appartenance à un parti politique peut permettre l'accès à cette fonction.

4. Mieux impliquer les élus locaux dans la planification forestière

En lieu et place des « autorisations préalables » et des « avis », la DEFCCS (direction des Eaux et Forêts Chasses et Conservation des sols) pourrait mettre en place une commission nationale composée des agents des Eaux et Forêts, les élus locaux, les gouverneurs, préfets et sous-préfets et les agents de l'expansion rurale. Cette commission aura pour mission de définir les éléments de base (un minimum de critères) pour l'élaboration de plans de gestion forestière communautaire (PGFC) qui, tout en tenant compte des objectifs forestiers des populations locales, rempliront les critères d'efficacité décisionnelle, (subsidiarité), d'équité sociale (participation, inclusion) et de durabilité écologique (garantir la reproduction des services et biens que la forêt procure aux populations locales).

C'est dans le cadre de ces PGFC que seront définis les statuts des intervenants dans la forêt, les modalités d'accès à la forêt, de production, de conservation, etc.

5. Renforcer l'appui technique des services déconcentrés aux collectivités locales

Le système des conventions types, qui organise l'intervention des agents des services déconcentrés de l'État, a montré ses limites et devait, selon la loi, prendre fin au bout de cinq ans à compter de 1996. L'État devrait accélérer le processus de transfert des moyens humains et financiers devant accompagner la décentralisation, comme le prévoient les textes de loi, pour l'avènement d'une

fonction publique locale. L'État pourrait ainsi redéployer ses agents qui sont nombreux dans les bureaux des villes et régions, alors que l'appui technique est déficitaire dans les collectivités locales.

6. Solutionner la crise budgétaire

La problématique budgétaire est en réalité transversale au sens où elle concerne les trois entités : État, élus locaux, administrés. À travers les agents de ses ministères des Finances et du Budget, de l'Intérieur et de l'Environnement, l'État devrait mettre en place des commissions mixtes État/élus locaux, avec pour mission l'élaboration de critères et objectifs d'alimentation et de répartition du budget de la collectivité locale. L'État pourrait aussi, à travers le sous-préfet, exiger l'expérimentation du budget participatif au sein des cadres de concertation déjà mentionnés.

7. Rendre le forestier plus disponible pour son nouveau rôle

Pour mieux assumer son nouveau rôle « post-décentralisation » d'appui et de conseil aux collectivités locales, la DEFCCS devrait procéder à une répartition équilibrée de son personnel entre tâches administratives traditionnelles, activités de police forestière et nouvelles tâches d'appui/conseil aux collectivités locales. Le forestier serait plus disponible et mieux armé pour assumer ses nouvelles fonctions s'il bénéficiait d'un renforcement de capacité, le préparant à contribuer, à travers ses compétences techniques, à la réalisation des choix de gestion forestière des élus locaux. Cette nouvelle façon de procéder requiert une formation des forestiers adaptée aux réalités et demandes locales, et pas seulement une spécialisation dans les institutions de formation forestière occidentales. Ainsi, le forestier sortira de la représentation de sa profession qui l'amenait à toujours « responsabiliser » et « faire participer » les populations locales aux options du service forestier. Par ailleurs, la DEFCCS devrait affecter une part du fonds forestier national à l'appui financier aux collectivités locales en vue d'un recrutement de personnel affecté aux tâches de surveillance forestière.

Annexes

Annexe 1

Nos entretiens semi-directifs ont concerné le chef de village sur son statut administratif, son rôle dans la gestion forestière, ses relations avec les élus locaux, ses attentes vis-à-vis du secteur forestier décentralisé. Les notables (anciens) ont été interrogés surtout sur les transformations de la gestion forestière depuis 1993 où le code forestier s'inscrit dans une optique de participation.

Dans chaque village nous avons interrogé, au hasard, 15 ménages (chef de famille et épouses). Les organisations villageoises ont été interrogées sur les utilisations de la forêt du village, les acteurs impliqués, leurs préoccupations et aspirations dans le secteur, leurs perceptions du rôle des élus locaux en matière de gestion forestière.

Au chef-lieu d'arrondissement, nous nous sommes entretenus avec le chef de la brigade forestière au sujet du rôle et des activités de ce service étatique dans la gestion forestière décentralisée, de ses relations avec les élus locaux, les villageois usagers de la forêt et les patrons exploitants forestiers.

L'entretien avec le sous-préfet porta sur ses relations avec les élus locaux, sa perception de la façon dont ces derniers gèrent les affaires locales et forestières en particulier.

En termes d'observation directe, nous avons participé à plusieurs réunions du conseil rural à la maison communautaire et accompagné la campagne de reboisement du conseil rural et de la brigade forestière.

Du côté des élus locaux, nous avons eu des entretiens avec l'actuel PCR, et un vice-président, pour ce qui est de l'organe exécutif. Nous avons de plus interviewé 15 conseillers ruraux sur les 32 que compte le conseil rural, dont un membre de la commission chargée de l'environnement et de GRN, un élu qui a été relais formé par le projet DGL Félo pour la surveillance forestière.

Nous avons conversé avec 2 des 3 conseillères du conseil rural, une du parti majoritaire au pouvoir et une de l'opposition. Parmi les autres, nous en avons interviewé 4 qui ne sont pas du parti majoritaire.

Nous avons eu des entretiens assez réguliers avec l'assistant communal, qui est en quelque sorte le secrétaire administratif du conseil rural et qui est à l'interface entre les populations rurales et les élus locaux, il assiste aux réunions du conseil rural et dresse les procès-verbaux.

Nous avons eu des entretiens informels avec le président sortant d'un regroupement villageois qui cherche à être reconnu officiellement dans la liste des exploitants charbonniers, depuis des années, en vain.

La revue de la littérature a consisté à nous imprégner des textes ayant un intérêt théorique concernant les relations de pouvoir et la problématique de la démocratie représentative locale.

L'exploitation et l'analyse documentaires ont concerné les textes légaux et réglementaires sur la décentralisation, avec une attention particulière pour le code forestier de 1998, le registre des délibérations du conseil rural, ainsi que les rapports de la brigade forestière de l'arrondissement de 2000 à 2004. Toutes les informations recueillies ont été traitées manuellement.

Annexe 2

Nos résultats montrent, à travers des événements qui se sont passés sur notre site, que les facteurs déterminants de l'obligation de rendre compte des élus aux ont été :

- L'existence d'un centre de décision clairement identifié par les populations mandantes et qui pose des actes que ces populations peuvent lui imputer.
- La croyance chez les populations qu'une action populaire contre — quand il s'agit d'une sanction négative contre les gouvernants — le décideur élu par elles et les représentant, est légitime.
- La possibilité pour les populations mandantes, de mobiliser des moyens de pression suffisamment importants pour faire fléchir la puissance supposée ou réelle du décideur en question. Et ce, dans le but de faire adopter au décideur les décisions et actions jugées par les populations concernées avantageuses pour elles ou de le faire renoncer à ce qu'elles jugent désavantageuses pour elles.

- L'existence d'un groupe de personnes assez influentes et informées pour susciter, chez les populations mandantes, une mobilisation autour de problèmes vis-à-vis desquels ces dernières se sentent suffisamment concernées pour entreprendre des actions relatives à l'obligation de rendre compte.

Notes

- 1 Ces pratiques antérieures ont été qualifiées de : a) centralisatrices, parce que la gestion des ressources était un monopole de l'État et de l'administration ; b) interventionnistes, en ce sens que l'Administration, par l'intermédiaire de ses agents, exerçait des surveillances et des contrôles sur tout agissement des communautés et des individus touchant aux ressources naturelles renouvelables ; c) répressives, puisque le dispositif juridico-administratif mis en place pour les réaliser instaurait interdiction, amende et emprisonnement et enfin ; d) exclusives, parce que les communautés et les individus n'avaient accès à aucune forme de prise de décision effective dans la gestion des ressources naturelles. (Froger et Andriamahefazafy 2003:55).
- 2 Il serait utile d'enquêter à ce propos. Mais d'après d'autres informations que nous avons eues, les morts « rapprochées » de villageois qui ont été parmi les premiers à vouloir s'adonner à la production charbonnière en ont dissuadé plus d'un. De plus, il n'est pas sûr que parce que les villageois acquièrent des revenus extra-agricoles, ils aient moins tendance à s'impliquer dans le travail du charbon. En tout cas, selon cette logique « économiste », c'est pour des raisons économiques que l'on est favorable à la production, c'est aussi pour des raisons économiques que l'on est contre. Entre ces deux raisons économiques contradictoires, il y a un champ de recherche.
- 3 En effet, il est établi que les Combretaceae, surtout l'espèce *Combretum glutinosum*, présente un bon potentiel de régénération par rejet de souche. (Camara 2000:48). Mais cette régénération peut être compromise par le problème de survie des plants. « De nombreux plants ont certainement été détruits par les feux de brousse, le broutage et/ou piétinés par les animaux » (Akpo et Grouzis 1996 cités par Camara 2002:48).

Bibliographie

- Bâ, E. H. D., février 2006, « La réglementation de la filière de charbon de bois à l'épreuve de la décentralisation : entre discours, lois et pratiques », Programme

- WRI, CODESRIA et CIRAD : Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal, Dakar.
- Bâ, E. H. D., février 2006, « Le quota est mort, vive le quota ! ou les vicissitudes de la réglementation de l'exploitation du charbon de bois au Sénégal », Programme WRI, CODESRIA et CIRAD : Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal, Dakar.
- Bergeret, A., Ribot, J., 1990, *L'arbre nourricier en pays sahélien*, Paris, Édition de la maison des Sciences de l'homme.
- Blundo, G., Gaubert, R., 1998, *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement, le cas du Sénégal*, Genève, IUED et UNRISD.
- Boutinot, L., 2005, «La décentralisation de la gestion des ressources forestières au Sénégal : un processus contraint par le marché ?», in *Bulletin de l'APAD*, n° 26, pp. 47-66.
- 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.
- Buttoud, G., 1995, *La forêt et l'État en Afrique sèche et à Madagascar. Changer de politiques forestières*, Paris, Éditions Karthala.
- Brigade forestière de l'arrondissement de Makacoulibantang, 2002-2004, rapports d'activités.
- Camara, A. A., 2000, « Régénération du peuplement ligneux des chantiers de production de bois de chauffe et charbon de bois au Sénégal oriental », mémoire de DEA, département de Biologie végétale, Dakar, UCAD.
- Compagnon, D., Constantin F. (sous la direction de), 2000, *Administrer l'environnement en Afrique*, Paris et Nairobi, Éditions Karthala et IFRA.
- Campenhoudt, L. V., Quivy R., 1995, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod.
- CILSS, 1997, « La gestion décentralisée des ressources naturelles dans trois pays du Sahel : Sénégal, Mali et Burkina Faso », document publié par le Projet d'appui au développement local au Sahel (PADLOS), septembre 1997.
- Daloz, J.-P., 2002, *Élites et représentations politiques. La culture de l'échange inégal au Nigeria*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux.
- Diallo, B. A., 1994, « Les problèmes liés à l'exploitation forestière et à l'applicabilité du nouveau code forestier », Dakar.
- Djigo, A. S., 2003, *Étude de la fiscalité forestière au Sénégal*, Dakar.
- DGL Félo, 2004, *Guide pratique sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion des collectivités locales*, Dakar.

- DGL Félo, 2003b, *Synthèse de l'étude sur les retombées financières, pour les collectivités locales, de l'exploitation forestière*, Dakar.
- DGL Félo, *Informations pratiques sur la gestion des collectivités locales*, Dakar.
- Diagne, M., 2003, *Droit administratif local*, Dakar, IGS.
- Faye, P., 2006, Le pluralisme institutionnel dans la gestion décentralisée des ressources forestières au Sénégal, Programme WRI, CODESRIA et CIRAD : Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal, Dakar.
- Froger, G., Andriamahefazafy, F., 2003, «Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ?», in *Mondes en développement*, vol. 31, 2003/4, n° 124.
- Guèye, B., Tall, M., 2002, *Institutionnalisation de la participation dans la gestion des terroirs au Sénégal : cas de la région de Thiès*, Dakar, IIED-IDS.
- Gellar, S., 1997, «Conseils ruraux et gestion décentralisée des ressources naturelles au Sénégal : le défi ou comment transformer ces concepts en réalité ?», in *Développement durable au Sahel*.
- IIED, 2002, Rapport d'activités de l'atelier IIED/Banque mondiale sur le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP), Dakar.
- Kulipossa, F. P., 2004, «Decentralisation and Democracy in Developing Countries: an Overview», in *Development in practice*, vol. 14, n° 6, November 2004, Oxfam.
- Ly, I., 2005, Essai d'analyse de la prise en compte des systèmes agroforestiers par les législations forestières au Sahel : cas du Burkina Faso, du Mali, du Niger et du Sénégal, rapport provisoire, World Agroforestry Center, ICRAF Sahel.
- Ndiaye, E. H. S., 2005, La filière charbon de bois dans le contexte de la décentralisation : les acteurs, les pouvoirs et la distribution des bénéfices, Programme WRI, CODESRIA et CIRAD : Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal, Dakar.
- Politique forestière du Sénégal 2005- 2025, document principal, mars 2005, Dakar.
- Ribot, J., 1995, *Le contrôle local des forêts au Sénégal : vers des politiques participatives*, Étude régionale (Afrique), RPTES.
- Ribot, J., 1997, Rebellion, Representation and Enfranchisement in the Forest Villages of Makacoulintang, Eastern Senegal.
- Ribot, J., 2002, *La décentralisation démocratique des ressources naturelles. Institutionnaliser la participation populaire*, Institut des ressources mondiales/World Resources Institute (WRI), Washington.
- Ribot, J., 2004, *Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralisation*, report, World Resources Institute (WRI), Washington.

- Ribot, J., 2004, Décentralisation démocratique des ressources naturelles : Choix institutionnel et transfert de pouvoirs discrétionnaires en Afrique subsaharienne.
- RDS, 1998, Code forestier. Loi n°98/03 du 08 Janvier 1998. Décret n°98/164 du 20 février 1998, Dakar.
- RDS, 2003, *Le recueil des textes de la décentralisation*, novembre 2003, Dakar.
- Thiaw, S., 1997-1998, mémoire de maîtrise, Dakar, UCAD.
- Thiaw, S., 2003, « Populations, pouvoirs locaux et ressources forestières, analyse comparative des cas des communautés rurales de Maka et Pata » (Sénégal).
- Thiaw, S., 2005, *Les conseils ruraux dans la décentralisation de la gestion des forêts au Sénégal*, Programme WRI, CODESRIA et CIRAD : Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal, Dakar.

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.

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



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

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