

Pour une gestion décentralisée et démocratique
des ressources forestières au Sénégal

**Le quota est mort, vive le quota!
Ou les vicissitudes de la réglementation de
l'exploitation du charbon de bois au Sénégal**

El Hadji Dialigué BÂ



© 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: Sériane Camara Ajavon

Impression:

ISBN: 2-86978-187-3

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.

Sommaire

Dedicace	4
Remerciements	4
Introduction	5
Une naissance prématurée	7
L'historique du quota	7
Les différentes catégories de quotas	9
Les fonctions du quota	10
Une vie tumultueuse	12
La détermination du quota	12
L'attribution du quota	14
La détermination des zones d'exploitation	15
La notification du quota	16
L'installation des exploitants	18
Les insuffisances du système du quota	18
Une mort programmée	20
La suppression juridique du quota	21
L'exigence des plans d'aménagement	21
L'établissement des "zones de production contrôlée"	24
Une résurrection spontanée	25
La survivance du quota	25
Une violation du code forestier	26
Conclusion	26
Recommandations	28
Notes	29
Bibliographie	29

Dedicace

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

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont participé à la réalisation de ce travail, et notamment:

- le directeur des Eaux et Forêts, M. Matar Cissé, ainsi que tous ses collaborateurs pour leur disponibilité et pour nous avoir facilité l'accès à la documentation;
- les agents de la direction de l'Énergie;
- ainsi que les deux lecteurs externes anonymes qui ont eu l'amabilité de porter un regard critique sur ce travail afin d'en améliorer la qualité.

Introduction

En 1992, la conférence de Rio de Janeiro (Brésil) a permis aux gouvernements de la plupart des États de prendre conscience de la nécessité de préserver l'environnement, gage d'un développement durable. Cette nécessité coïncidait avec la volonté des États de se désengager progressivement de la gestion des affaires locales au profit des représentants élus par les populations locales. Ce mouvement appelé "décentralisation" promet, conformément aux recommandations de la conférence de Rio, d'institutionnaliser la participation des populations locales.

Pendant les années 1990, des réformes sont engagées au Sénégal pour transférer aux populations locales la gestion de leurs affaires propres par l'intermédiaire de leurs élus locaux. La décentralisation est définie comme tout acte par lequel l'État transfère des pouvoirs à des entités situées dans une hiérarchie administrative et politique inférieure. La décentralisation devient démocratique si ce transfert est effectué au profit de représentants élus par les populations locales (Ribot 2002b). Au Sénégal, cette décentralisation démocratique est consacrée à travers les lois du secteur forestier.

En 1996, le Sénégal se dote d'un code des collectivités locales qui prévoit le transfert de neuf domaines de compétences de l'État vers les collectivités locales.¹ Parmi ces compétences se trouve la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Cette politique de décentralisation conduit à l'adoption en 1998 d'un nouveau code forestier dont l'objectif est de conscientiser et de responsabiliser les citoyens vivant dans les forêts ou en tirant profit (RdS 1998a:préambule).

La principale conséquence de cette nouvelle politique est de laisser aux communautés rurales le pouvoir d'organiser, de gérer et d'exploiter les forêts situées sur leur terroir. Toutefois, une condition est nécessaire à la réalisation de ce transfert de pouvoir de gestion, il s'agit de l'établissement de plans d'aménagement forestier, gages d'une exploitation maîtrisée des ressources forestières (RdS 1998 b:R.9 et s).

Depuis 1981, un quota de charbon de bois est fixé au niveau national. Avec la décentralisation forestière, la concrétisation de plans d'aménagement devait conduire à la suppression des quotas d'exploitation du charbon. Au lieu de fixer les quotas au niveau national, le nouveau système de gestion devait déterminer le niveau de production en fonction du potentiel des forêts commu-

nautaires. Cette politique devait être programmée dans le plan d'aménagement.

Mais les quotas continuent de faire l'objet d'une gestion centralisée, alors que leur suppression était un des objectifs du nouveau code forestier. Leur attribution est assurée par le ministère de l'Environnement et le service des Eaux et Forêts. Ni les élus locaux, et moins encore les populations locales, ne sont associés à la détermination et à la répartition de ces quotas; ce qui, somme toute, est contraire à l'esprit de la décentralisation forestière. C'est la raison pour laquelle le code forestier avait prévu la suppression définitive et inconditionnelle de ce système du quota dès 2001 (RdS 1998b:R.66). On assiste néanmoins à la survie de ce système qui continue à être mis en œuvre selon les mêmes modalités qu'avant l'introduction de la décentralisation forestière.

Le présent article analyse la structure, les fonctions et le fonctionnement du système d'attribution des droits d'exploitation du charbon de bois par quotas. Ce système, supprimé par la loi depuis 2001, reste malgré tout en vigueur. L'étude présentée ici examine les raisons du maintien de ce système. Par ailleurs, la gestion des forêts communautaires doit désormais se fonder sur un plan d'aménagement comprenant une programmation dans le temps et dans l'espace de l'exploitation forestière, principalement du charbon de bois. Cet aménagement qui devait emboîter le pas à l'attribution au niveau national du quota est analysé dans ce travail pour évaluer ses chances de réalisation et de succès. Aux termes des dispositions du code forestier (RdS 1998 b:R.66), le quota aurait dû disparaître depuis le 21 février 2001. Mais il continue d'être appliqué dans les mêmes conditions qu'avant l'avènement de la décentralisation forestière. Qu'est-ce qui justifie alors le maintien du système du quota? La réponse à cette question principale passe par la réponse aux questions secondaires suivantes: Qu'est-ce qui avait justifié l'introduction du système du quota? Quels sont les enjeux suscités par ce système? Quelle alternative a été proposée au quota? Quels sont les obstacles à sa suppression?

Le présent rapport a pour cadre la filière du charbon de bois au Sénégal. Le charbon de bois est principalement produit dans les régions orientale et australe du pays. Pour l'année 2005, sur les 500 000 quintaux officiels, 256 830 ont été affectés à la région de Kolda et 243 170 à la région de Tambacounda. La filière du charbon fait intervenir des acteurs qui se situent à des niveaux différents dans les chaînes de production, de commercialisation, de consommation, de réglementation et de contrôle. Ces acteurs sont, à des degrés divers, concernés par le système du quota qui constitue la pièce maîtresse de l'exploitation du charbon de bois au Sénégal.

C'est pourquoi ce travail a nécessité des enquêtes de terrain dans les zones d'exploitation, principalement dans la région de Tambacouda où nous nous sommes entretenus avec des "surgas" (coupeurs de bois) et des "patrons" (exploitants charbonniers). Des interviews et des entretiens ont été menés à Dakar et aux différents postes de contrôle entre Tamba et Dakar auprès des "coxeurs" (intermédiaires), des chauffeurs et des agents du service des Eaux et Forêts. Auparavant, une collecte et une exploitation minutieuse des textes légaux et réglementaires régissant le secteur forestier et l'exploitation charbonnière, ainsi qu'une revue de la littérature dans ce domaine, ont été effectuées.

Les acteurs apprécient différemment l'importance du quota en tant que système d'attribution des droits d'exploitation du charbon. Malgré son élimination juridique, le quota résiste et continue d'exister. Sa "mort" annoncée tarde à se réaliser. La question n'est plus de savoir si le quota doit "mourir". Sa "mort" est prononcée comme une sentence que le "bourreau" n'ose pas exécuter. La question est de savoir combien de temps va encore durer la "lutte contre la mort" que le quota a engagée. Le quota est "mort" juridiquement. Mais il a survécu. Aussi, le quota est-il à l'image d'un être "vivant surnaturel". Il est né, a vécu, est mort et est ressuscité. Si sa naissance a été précipitée (I) et sa vie tumultueuse (II); sa mort, elle, a été programmée (III) et sa résurrection était prévisible (IV).

Une naissance prématurée

L'introduction du quota dans la gestion forestière n'a pas été planifiée. Mais très tôt, des limitations ont été introduites dans l'exploitation des produits forestiers. Il est difficile de déterminer avec exactitude la date à laquelle le système du quota est entré en vigueur.² Mais il existe dans sa forme actuelle au moins depuis 1982 (Ribot 1996).

L'historique du quota

Avant le quota

Déjà pendant la période coloniale, le commandant de cercle était l'autorité compétente pour attribuer les permis et les concessions aux commerçants français et urbains (Ribot 2001). Ces titres étaient obligatoires pour l'exploitation et le transport du charbon de bois. L'administration forestière a été instituée en 1935 par le décret du 4 juillet 1935 relatif au régime forestier en Afrique occidentale française. Après les indépendances, les dispositions essentielles du code fores-

tier colonial ont été reconduites, pour être par la suite reproduites dans les codes du Sénégal indépendant (GGAOF 1935, cité par Ribot 2001). L'exploitation du charbon continuait à être réglementée et contrôlée par le service forestier. Le code forestier de 1965 avait prévu les "ventes de coupe" de bois de chauffe ou à carboniser. Ces coupes de bois pouvaient être vendues par voie d'adjudication publique aux enchères ou au rabais. Ces coupes étaient délimitées sur le terrain et un plan en était dressé par le service forestier (RdS 1965 b:D.45 al. 1er).

Avant l'institutionnalisation du système du quota, l'exploitation forestière était libre. La production du charbon de bois n'était soumise à aucune condition particulière, hormis l'obtention du permis et la détention de la carte d'exploitant.

L'entrée en vigueur du quota

Le quota a pour origine la période coloniale. Au début, le quota cherchait à augmenter la production de charbon (Ribot 2001). C'est dans les années 1980 que le quota sera instrumentalisé pour limiter, voire réduire la production de charbon de bois.

Pendant la deuxième guerre mondiale, alors que la France ne pouvait plus assurer le ravitaillement de ses colonies en combustibles, le service forestier avait initié une campagne pour augmenter la production de charbon. (Aubréville 1938:5, cité par Ribot 2001). L'effort de guerre a maintenu la production de charbon de bois à un haut niveau. En 1941, pour lutter contre la pénurie, le gouverneur des colonies encourageait les exploitants forestiers à produire du charbon pour les centres urbains. Dans la même année, le gouverneur avait exigé des exploitants forestiers, sous peine de perdre leur droit d'exploitation, qu'ils consacrent au moins 5 pour cent de leur production au charbon, de décembre à avril, et ensuite 30 pour cent, de mai à novembre (GGAOF 1939:1,12; GGAOF 1941:443-445; GGAOF 1940:30-34, 56-60, cités par Aubréville). Cette politique qui vise à quantifier la production du charbon de bois peut être considérée comme l'origine du quota. C'est bien après que le quota va être utilisé pour limiter la quantité de charbon à produire et préserver les forêts.

Après la sécheresse des années 1970, les menaces graves de dégradation des écosystèmes forestiers ont conduit à une volonté de "rationaliser" l'exploitation des forêts aux fins de carbonisation. Le service forestier avait reçu comme mission de sauvegarder les forêts et d'assurer le ravitaillement des centres urbains en charbon.

C'est pour trouver un équilibre entre ces exigences quelque peu contradictoires que le quota a commencé à être réduit. Le service forestier fixant aux exploitants de charbon la quantité à produire, le service des Eaux et Forêts espérait pouvoir maîtriser ainsi la production de charbon de bois. Ce système semblait, suivant la logique des forestiers, le mieux indiqué pour produire du charbon de bois de façon suffisante et durable. (Agent direction Eaux et Forêts n° 4, entretien du 12 juin 2005).

Les différentes catégories de quotas

Le quota national est réparti entre un quota global et un quota communal. Le quota global comprend le quota initial et le quota d'encouragement.

Le quota initial ou quota ordinaire

Le quota initial est fixé et réparti entre les exploitants au niveau national par le ministre chargé de l'Environnement. Il a connu une diminution progressive compte tenu d'une volonté proclamée du service forestier de protéger les forêts. Ces dernières années, le quota global national est fixé à 500 000 quintaux. Le quota initial est notifié aux exploitants avant le début de la campagne. Il était en 2005 de 460 650 quintaux.

Le quota d'encouragement

Le quota d'encouragement est fixé en même temps que les quotas initiaux. Mais il est réparti et notifié plus tard, en milieu de campagne d'exploitation. Le quota d'encouragement provient des quotas qui sont soustraits aux bénéficiaires n'ayant pas correctement assuré l'exploitation. En effet, tout organisme sanctionné durant la campagne précédente subit une pénalité en rapport avec l'infraction commise, déductible de son quota de l'année suivante. "Les quantités ainsi prélevées seront réparties au profit des organismes les plus performants et à ceux qui se sont distingués par des actions de développement forestier" (RdS 2005:17), sous forme de quotas d'encouragement. En 2005, ce quota était de 17 650 quintaux, répartis entre 94 organismes d'exploitants. (Rapport bilan de la campagne 2005).

Les agents des Eaux et Forêts expliquent que la répartition se fait en fonction des initiatives prises par les exploitants (création de pépinières, actions de reforestation, etc.). Ce sont les agents techniques qui signalent à la direction nationale les activités menées par les exploitants. Cependant, certains agents soulignent que la direction qui attribue ces quotas n'a aucun moyen de contrôler la réalité des ces initiatives. Enfin, la répartition de ce quota d'encouragement est décriée par certains exploitants qui affirment que ce quota est attribué selon des critères tout à fait subjectifs. Selon plusieurs d'entre eux, il sert à récom-

penser les exploitants qui font de la politique au profit du parti au pouvoir. (Exploitant forestier n° 7, entretien du 07 juin 2004; exploitant forestier n° 11, entretien du 18 mai 2005).

Le quota communal

Un quota de 2 000 quintaux dit "quota communal", non déductible du quota national, est mis en place au niveau des chefs d'inspection de Tamba et Kolda. Ce quota est exclusivement destiné à l'approvisionnement des communes de ces régions. Le quota communal est destiné en principe aux organismes locaux. Son attribution est laissée à la discrétion du chef d'inspection régional, alors qu'en vertu de la décentralisation forestière, ce quota devrait être géré par les conseils communal ou rural. (Conseiller rural n° 6, entretien du 07 septembre 2005).

Les fonctions du quota

Plusieurs visions de la fonction du quota ont été identifiées. Le quota est la quantité de charbon de bois fixée par l'État qui doit être produite chaque année. En tant que telle, l'utilité du quota est diversement appréciée. Les agents des Eaux et Forêts estiment que le quota assure une fonction de contrôle de la production et de la circulation du charbon de bois. Certains forestiers y voient un moyen de protéger la ressource, alors que pour d'autres, il s'agit d'assurer l'approvisionnement des centres urbains, principalement de Dakar, en combustible. Pour d'autres encore, le quota est un moyen de pérenniser une répartition injuste et anarchique des droits de production entre les patrons. Mais en pratique, le quota est très souvent un instrument discrétionnaire à la disposition de l'Administration qui en sélectionne les bénéficiaires (Exploitant n° 13, entretien du 06 juin 2004). Il s'agit d'examiner chacun de ces arguments.

Selon certains agents du service forestier, la fonction essentielle du quota est de mesurer et de contrôler la production du charbon de bois, dans le but de mieux protéger les forêts. Le quota permet de réguler cette production. Il constitue "une unité de mesure et un moyen de suivi de la production". (Agents direction Eaux et Forêts n° 2 et 3, entretien du 05 juillet 2004; agent n° 6, entretien du 12 septembre 2005). Il permet de mesurer la quantité de bois exploitée. Ainsi, l'objectif visé à travers le système du quota serait de satisfaire les besoins des populations de façon durable. "Le quota étant une quantité à produire, il est calculé en fonction des besoins de la population en bois énergie." (Agent direction Eaux et Forêts n° 3, entretien du 05 juillet 2004). C'est pourquoi un des agents estime que, sans le quota, il y a une exploitation "anarchi-

que et démesurée des ressources forestières". (Agent direction Eaux et Forêts n° 3, entretien précité). Toutefois, l'utilité du quota est diversement appréciée.

Le quota ne permet pas de satisfaire la demande des ménages en charbon de bois ni la protection de la nature, parce que le quota est de loin inférieur à la quantité de charbon de bois effectivement consommée. La production est donc supérieure au quota officiel. La suppression du quota ne change pas la production de charbon, car malgré l'existence du quota et la limitation officielle de la production, les besoins des ménages en charbon de bois sont largement satisfaits. Ce qui confirme que, dans la pratique, le quota n'est pas respecté. (Ribot 2006:Rapport de présentation du programme). Le quota ne permet pas réellement de protéger les peuplements forestiers, car ce système ne favorise pas une utilisation maximalisée du bois. Ce qui intéresse les exploitants, c'est la quantité de charbon produite, la quantité de bois utilisée importe peu. (Conseiller rural n°5, entretien du 09 juin 2004). Ceci fait dire à certains que "le système du quota n'est pas rationnel, qu'il ne permet pas une exploitation optimale de la ressource". (Agent direction de l'Énergie n° 1, entretien du 17 juin 2005). La fixation de la production à partir de la quantité de charbon à produire ne permet pas une rationalisation du bois. "Il serait plus indiqué de déterminer la surface de forêt à exploiter ou le volume de bois à utiliser." (Agent direction de l'Énergie n° 2, entretien du 21 mai 2005). Le quota est aussi une source de recettes pour l'État. D'une part, l'Administration est certaine de recouvrer toutes les taxes relatives à l'exploitation des quotas alloués. En cela, le quota constitue un système de suivi des bénéficiaires. D'autre part, s'il n'y a pas de quota, il ne peut pas y avoir de fraude. En effet, c'est à partir de l'existence du quota que toute exploitation effectuée sans titre sera qualifiée de frauduleuse et sanctionnée. Les amendes vont ainsi constituer les recettes contentieuses qui seront réparties entre les collectivités locales et les agents des Eaux et Forêts. Si le quota n'a pas de fonction écologique et n'a pas non plus pour objectif de satisfaire les marchés urbains, quelles sont les raisons d'être de ce "monstre" qui en pratique refuse de mourir? Il est important de se demander à qui et à quoi sert ce quota et pourquoi est-ce qu'il est si attaché à la vie, quand bien même, il ne remplit pas ses fonctions officiellement proclamées?

Une vie tumultueuse

La détermination du quota

Malgré la proclamation de la décentralisation forestière, le quota continue d'être déterminé au niveau central. C'est le ministre chargé de l'Environnement qui en fixe l'assiette et la répartition, sur proposition du service forestier et après approbation de la commission nationale.

La proposition des services des Eaux et Forêts

Au terme de chaque campagne d'exploitation, les services des Eaux et Forêts présentent un rapport à la commission d'attribution des quotas. Ce rapport comporte le bilan d'exploitation et des propositions de détermination et de répartition du quota pour la campagne suivante.

Sur la base du quota de l'année précédente, les services des Eaux et Forêts proposent un quota global, qui, s'il est approuvé, sera réparti selon un double critère: spatial et institutionnel. Ce quota global est réparti cumulativement entre les régions et entre les exploitants forestiers. (Agent direction Eaux et Forêts n° 1, entretien du 07 juin 2004, membre de l'Union des exploitants forestiers n° 1, entretien du 09 juin 2004). Les services des Eaux et Forêts proposent les régions qui vont abriter l'exploitation et arrêtent la liste des organismes bénéficiaires, ainsi que la répartition de ces organismes entre les différentes régions productrices.

L'approbation de la commission nationale

Chaque année, l'arrêté ministériel portant organisation de la campagne d'exploitation forestière institue une commission ad hoc qui doit faire des propositions relatives à la répartition du quota au niveau national.

La composition de la commission

Pendant longtemps, cette commission présidée par le directeur des Eaux et Forêts regroupait, entre autres, un représentant de la présidence de la République, de la primature, de l'Assemblée nationale, ainsi qu'un représentant des ministères de l'Intérieur, de l'Économie, de l'Environnement, et de l'Énergie. Le Haut Commandement de la Gendarmerie, de même que les directions de l'Agriculture, du Commerce intérieur, de l'Artisanat, des Parcs nationaux et de l'Environnement étaient aussi représentés. Étaient également présents dans cette commission les inspecteurs régionaux, un représentant de l'Institut des scien-

ces de l'environnement, les organismes exploitants et les collectivités locales. (RdS 1995:13; RdS 1997:15).

La composition de cette commission semble relever à présent du pouvoir discrétionnaire du directeur des Eaux et Forêts. De toute évidence sa composition n'est plus aussi transparente qu'auparavant. En effet, les arrêtés organisant les dernières campagnes (RdS 2003; RdS 2004; RdS 2005) ne donnent aucune précision quant à la composition de la commission de répartition des quotas, contrairement aux années antérieures, où la liste des membres était indiquée dans l'arrêté lui-même (RdS 1995; RdS 1997; RdS 1999). L'article 17 de l'arrêté fixant les modalités d'organisation de la campagne d'exploitation forestière 2004 énonce simplement que "la répartition des quotas [...] est faite par une commission nationale, désignée par le ministre de l'Environnement et présidée par le directeur des Eaux et Forêts". L'arrêté organisant la campagne 2005 ne fait quant à lui aucune mention de cette commission. Le ministre de l'Environnement a présidé la réunion de la commission de cette année (2006).

Les principaux intéressés sont représentés, sauf les communautés rurales

Le fonctionnement de la commission

La répartition des quotas d'exploitation entre les différents exploitants devait être réalisée sur la base des propositions faites par cette commission ad hoc. En réalité, la commission n'a pas beaucoup de pouvoirs. Elle se contente de reconduire, sans les discuter, les propositions qui lui sont faites par le service forestier (Membre commission n° 1, entretien du 16 janvier 2005). Elle n'est pas de ce fait un véritable organe délibératif. Les propositions sont presque intégralement formulées par les services des Eaux et Forêts. Celles-ci sont automatiquement reconduites, la plupart du temps sans amendement. (Membres commission n° 2 et 3, entretiens du 23 janvier 2005). Les élus locaux ne participent pas activement aux discussions lors de cette commission. Lors de la réunion de cette année (2006), ils n'ont pas eu plus de 10 minutes de temps de parole. Ce sont plutôt le ministre, les autorités des Eaux et Forêts et le président de l'UNCEFS qui se sont exprimés longuement. (Observations directes de la réunion par l'auteur, 07 février 2006).

La détermination du quota et sa répartition requièrent une connaissance du terrain et des exploitants. La commission aurait dû être divisée en sous-commissions dotées de véritables pouvoirs d'investigation et d'analyse pour proposer des projets ou des contre-projets assez rigoureux et fiables par rapport à ceux des services des Eaux et Forêts. (Conseiller rural n° 5, entretien du 09 juin 2004). Actuellement, la commission joue un rôle de légitimation de la politique de l'État et de ses démembrements, alors qu'elle se limite à entériner

les propositions des services des Eaux et Forêts. (Conseiller rural n° 6, entretien du 15 juin 2005).

La décision du ministre de l'Environnement

Chaque année, le ministre de l'Environnement arrête le quota annuel et fixe la répartition de ce quota entre les organismes bénéficiaires à travers l'arrêté portant organisation de la campagne d'exploitation forestière. Cet arrêté reprend principalement les propositions du service forestier.

L'attribution du quota

L'arrêté organisant la campagne d'exploitation chaque année attribue le quota prévu entre les différents organismes exploitants, sur la base de critères fixés par le ministre en charge de l'Environnement.

Les bénéficiaires du quota

L'exploitation charbonnière est autorisée "aux détenteurs de la carte professionnelle d'exploitants forestiers organisés en coopératives, groupements d'intérêt économique ou sociétés en cours de validité et aux populations villageoises riveraines des forêts aménagées et regroupés en organisations paysannes" (RdS 2005:5). L'exploitation est assujettie à l'installation de l'organisme par le service forestier et au paiement des taxes relatives au renouvellement annuel de la carte professionnelle d'exploitant forestier et des cartes d'employés (RdS 2005:7).

En 2005, 164 coopératives, GIE et sociétés ont bénéficié du quota d'exploitation. En 2004, les 146 organismes d'exploitants forestiers comprenaient 85 coopératives, 53 GIE et 8 sociétés. (Rapport bilan de campagne 2004). En pratique, une fois le quota attribué à l'organisme exploitant, il est distribué entre les membres. Mais l'actuel quota n'étant pas très élevé, tous les membres des coopératives ne peuvent pas exploiter. Au sein de chaque coopérative ou GIE, il n'y a que quelques membres seulement qui continuent l'exploitation. Les autres membres leur donnent leur part du quota. Une fois le charbon produit et vendu, ils se partagent les bénéfices, après avoir défalqué les frais d'exploitation. (Exploitant n° 12, entretien du 07 janvier 2006).

Toutefois, la vente, la cession et l'échange de permis d'exploitation sont formellement interdits. Les permis qui en feront l'objet seront confisqués par le service forestier (RdS 2004:25, 2005:24). Mais dans la pratique, on remarque la persistance du phénomène de revente des titres d'exploitation (Ribot 2006).

Les critères d'attribution du quota

La répartition du quota entre les organismes bénéficiaires tient compte des critères tels que "le niveau du quota national, le niveau d'exécution du quota alloué à chaque organisme lors de la campagne précédente, la bonne gestion de l'organisme exploitant et le respect des dispositions réglementaires, ainsi que la participation de l'organisme aux actions de développement forestier, à la modernisation de la filière, au reboisement et la lutte contre les feux de brousse" (RdS 1997:16; RdS 1995:13; RdS 2004:16). Mais les forestiers qui allouent ces quotas au niveau de la direction nationale ne peuvent pas vérifier si ces critères sont effectivement pris en compte dans l'attribution des quotas. (Agent direction Eaux et Forêts n° 11, entretien du 12 février 2006). Certains exploitants qui ont vu leur quota baisser fortement avancent que c'est leur appartenance à des partis de l'opposition qui leur a valu ce mauvais traitement. (Exploitant n° 9, entretien du 03 juillet 2004; exploitant n° 17, entretien du 09 mai 2005).

La détermination des zones d'exploitation

En principe, ce sont les présidents de conseil rural qui ont compétence pour indiquer les zones d'exploitation et les chantiers de coupe dans les forêts de leur ressort, avec l'appui du service des Eaux et Forêts (RdS 2004:19; RdS 2005:18). Mais d'après les interviews que nous avons réalisées, les présidents de conseil rural n'exercent pas ce pouvoir. Les services des Eaux et Forêts déterminent les zones de coupe à leur place. Les élus locaux sont informés des organismes affectés sur leur terroir par le service forestier.

En pratique, une fois l'arrêté ministériel pris, les inspections des Eaux et Forêts des régions concernées déterminent les communautés rurales qui sont susceptibles de produire la quantité de charbon de bois indiquée dans le quota. Cette orientation des organismes est portée à la connaissance des exploitants lors de la réunion de la commission régionale. Les critères retenus sont, selon les forestiers, d'ordre technique, ce qui les incite à réaliser l'orientation à la place des conseils ruraux (chef de secteur n° 1). Le chef de secteur accompagné des chefs de brigades et de leurs collaborateurs fait une tournée de prospection pour déterminer la capacité des forêts. Par la suite, les présidents de conseil rural concernés signent un arrêté rédigé par les services des Eaux et Forêts pour autoriser l'installation des exploitants.

Mais, cette répartition des organismes par secteur est au préalable fixée par les brigades des services des Eaux et Forêts. Cette proposition d'orientation des exploitants vers les sites de production est envoyée par chaque brigade au chef

de secteur départemental. Dans nos interviews, les forestiers invoquent le caractère technique de ce travail pour justifier la mise à l'écart des présidents de conseil rural. Mais selon un conseiller rural (conseiller rural n° 6, entretien du 09 mars 2005), cet argument ne peut être retenu car les brigades forestières ne font pas d'inventaire, faute de moyens humains et financiers. C'est de visu que les agents des services des Eaux et Forêts, en l'occurrence les chefs de brigade, apprécient approximativement les zones susceptibles de supporter ou non une exploitation, en fonction de la densité des formations végétales. (Chef de brigade n° 2). Le conseil rural peut également faire ce travail sur cette même base. (Conseiller rural n° 6, entretien précité).

La notification du quota

Une fois le quota déterminé au niveau national par le ministre en charge de l'Environnement, les exploitants forestiers en sont informés par une commission qui se réunit au niveau de la région qui doit abriter l'exploitation.

La composition de la commission régionale

Avant la décentralisation forestière, une fois la répartition du quota fixée au niveau national, le gouverneur de chaque région concernée convoquait une commission régionale qu'il présidait aux fins de notification des quotas alloués aux organismes exploitants (RdS 1996:18; RdS 1997:17). Cette commission était composée de l'inspecteur régional des Eaux et Forêts, les chefs de service départemental des Eaux et Forêts, les directeurs des projets forestiers concernés, les présidents des organismes d'exploitations forestières concernés, le président de l'Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers du Sénégal, le président de la Fédération nationale des organisations d'exploitations forestières du Sénégal ou leur représentant, les présidents des conseils ruraux concernés (RdS 1997:17).

Désormais, la commission d'attribution des quotas est présidée par le président du conseil régional, qui est devenu la première "personne morale" de la région (RdS 1998:R66 al 2). Ce texte précise que "la répartition par forêt et par organisme d'exploitation est du ressort de la commission régionale d'attribution des quotas". Présidée par le président du conseil régional, elle est composée des présidents des conseils ruraux et des maires, et délibère selon les modalités fixées par l'arrêté annuel organisant la campagne d'exploitation. Le gouverneur de région ainsi que le chef du service régional des Eaux et Forêts sont membres de droit de cette commission.

Toutefois, la lecture des arrêtés ministériels portant organisation des campagnes 2004 et 2005 laisse perplexe. En effet, la composition de cette commission n'y est pas précisée, encore moins les modalités de sa délibération, con-

trairement aux arrêtés antérieurs.³ Toutefois, on peut se référer à titre indicatif à la liste de la commission telle que citée dans le code forestier (RdS 1998:R. 66); même si par ailleurs, il s'avère que les dispositions de ce même code ont annulé le système du quota. L'article R.66 stipule que: "[...] présidée par le président du conseil régional, elle [la commission] est composée des présidents de conseil rural et des maires [...] Le gouverneur de région ainsi que le chef de service régional des Eaux et Forêts sont membres de droit de cette commission".

Le rôle de la commission régionale

Un mois au plus tard après la réunion de la commission nationale, la commission régionale de notification des quotas doit se réunir (RdS 2004:18; RdS 2005:17). En effet, "la répartition du quota régional dans les différentes communautés rurales concernées est faite par la commission régionale d'attribution des quotas présidée par le président du conseil régional" (RdS 2004:18; RdS 2005:17).

Dans la pratique, cette commission n'a pas un pouvoir délibératif. Ainsi, la terminologie utilisée pour qualifier cette commission varie en fonction des arrêtés ministériels. Tantôt elle est qualifiée de commission "d'attribution" des quotas (RdS 2004; RdS 2005), tantôt de commission de "notification" des quotas (RdS 1997; RdS 1998). Ce changement dans l'appellation de la commission n'a aucune influence sur les pouvoirs et sur le fonctionnement concret de la commission. En pratique, cette commission est seulement une réunion d'information des exploitants sur la répartition des quotas de l'année. La commission régionale ne fait pas de propositions ou d'amendements. (Conseiller rural n° 4, entretien précité). Pourtant, elle aurait pu être le premier maillon de la chaîne qui ferait en aval des propositions sur les quotas à la commission nationale. (Conseiller rural n° 4, entretien précité).

La convocation à cette réunion régionale est établie par les services des Eaux et Forêts et signée par le président du conseil régional qui préside la commission. Les exploitants sont les principaux destinataires de cette convocation dont l'objet porte sur la notification du quota initial. Les élus locaux ne sont pas directement convoqués à cette réunion. Ils reçoivent néanmoins une ampliation de cette convocation.

Le représentant du président de conseil régional ne fait que présider à titre honorifique la commission. (Conseiller régional n° 1). Il ouvre la séance, souhaite la bienvenue à l'assemblée et passe la parole à l'inspecteur des Eaux et Forêts qui lit la liste des organismes bénéficiaires et la communauté rurale où

ils seront installés. (Conseiller régional n° 2). Cette liste d'orientation est dressée au préalable par le service des Eaux et Forêts.

L'installation des exploitants

Une fois informés de leur quota et de leur site de production, les exploitants forestiers procèdent aux formalités de fichage des *sourgas* auprès des services des Eaux et Forêts. Suivant les règles de ces services, les organismes bénéficiaires de quota sont installés dans les zones d'exploitation par une commission ad hoc composée par le chef de secteur des Eaux et Forêts, des chefs de village, du président du conseil rural et de toute autre personne concernée (RdS 2005:19). Les organismes installés dans un arrondissement donné doivent obligatoirement exploiter leur quota dans ce même arrondissement. Le quota d'un organisme ne peut être fractionné sur plusieurs arrondissements (RdS 2005:21).

Dans la pratique, c'est le chef de brigade qui accompagne les exploitants avec leur équipe de *sourgas* pour les mettre en contact avec le chef de village du site d'exploitation. C'est ce dernier qui assure leur intégration sociale. C'est seulement après cette installation que les *sourgas* commencent l'exploitation pour le compte de leur patron charbonnier.

Les insuffisances du système du quota

Le système du quota bien qu'encore en vigueur connaît de nombreuses limites qui entravent son efficacité et son efficacité. Ces limites montrent, en outre, que le système du quota ne se justifie plus à bien des égards.

Le marché noir des quotas

Une fois les quotas attribués, leur cession devient en principe impossible. Toute procuration de quota entre organismes bénéficiaires est formellement interdite (RdS 1997:26). Mais dans les faits, il existe un marché noir des quotas. Les bénéficiaires qui ne parviennent pas à épuiser leur quota le revendent à d'autres exploitants. (Exploitant n° 1, entretien du 06 juillet 2004; Ribot 2006). Ce commerce est doublement avantageux pour les bénéficiaires. Non seulement, ils en tirent bénéfice sans avoir à supporter de charges de production, mais de plus ils n'encourent pas le risque d'être pénalisés lors de la prochaine répartition des quotas qui prend en considération le non épuisement du quota précédemment alloué.

On trouve à l'intérieur des organismes une situation similaire. Sur les cinquante membres d'une coopérative, il y a dans la plupart des cas seulement deux à quatre patrons charbonniers qui travaillent réellement dans le secteur du charbon de bois. (Exploitants n° 7 et 9, entretiens du 07 janvier 2006). Les autres sont uniquement des membres tirant profit de la situation à travers leur

nom qui figure sur la liste des membres de la coopérative bénéficiaire du quota (Agent forestier n° 12, entretien du 04 janvier 2006).

L'exploitation frauduleuse du charbon de bois

L'un des objectifs déclarés du quota est de satisfaire la demande en charbon de manière durable. Mais encore faudrait-il que la quantité de charbon produite à travers ce quota soit suffisamment importante pour répondre à la demande. Si tel n'est pas le cas, les besoins du marché vont favoriser la production abusive du charbon. C'est pourquoi, la fraude dans la production charbonnière demeure considérable (Ndiaye 2005).

Et ce, d'autant plus que les forestiers sont confrontés à un problème de moyens dans leur lutte contre la fraude. (Agent forestier n° 5, entretien du 23 juin 2005). Les ressources humaines sont limitées car les effectifs sont faibles et les tâches à accomplir nombreuses. Les moyens matériels font également défaut. Ainsi, le service forestier est confronté à des difficultés pour se déplacer en forêt et pour transporter les produits frauduleux saisis. Enfin, ce service est aussi limité financièrement, ce qui l'empêche de supporter les charges liées à une surveillance continue des forêts. (Chef de brigade n° 2, entretien du 08 décembre 2005).

Les services des Eaux et Forêts saisissent parfois du charbon produit frauduleusement. Dans ce cas, ce charbon est revendu par ces mêmes services à une personne autre que le contrevenant qui, lui, sera verbalisé et payera une amende. L'inspecteur régional va délivrer à l'acquéreur du charbon frauduleux une quittance de vente lui permettant de transporter le charbon. (Chef de secteur n° 2). Le prix de vente du charbon saisi par le service forestier est fixé à 1 500 FCFA le quintal.⁴ Ce charbon de bois n'est pas comptabilisé dans le quota.

Malgré ces voies de normalisation, le quota actuel est loin de pouvoir satisfaire la demande des ménages. Par conséquent, si le marché est correctement ravitaillé, c'est parce que le quota n'est pas respecté. La consommation nationale des ménages en charbon de bois varie entre 280 000 et 300 000 tonnes par an, en plus des 125 000 tonnes de gaz butane (agent direction de l'Énergie n° 1, entretien du 17 juin 2005; rapports du bureau de l'Énergie), alors que le quota annuel officiel est de 50 000 tonnes (RdS 2002, 2003, 2004). Ceci montre bien que la consommation en charbon de bois, et donc la production, est quatre ou cinq fois plus élevée que le quota annuel déclaré.

Les circuits de la fraude sont nombreux. Le charbon continue à être produit dans les zones fermées comme Kaolack, Thiès ou le Ferlo, car le déplacement des zones de production de l'ouest vers l'est a laissé sur place des producteurs de charbon. Ces employés qui ne pouvaient pas migrer se sont sédentarisés

avec leur famille et continuent à produire et à vivre du charbon. (Chef de secteur n° 1). De plus, du charbon frauduleux est produit dans les zones de production actuelles. Ce charbon est acheminé vers les centres de consommation par divers moyens: les pirogues, la route des Niayes, le train, la route nationale, sous le couvert d'autres produits ou sous le couvert des quittances ou encore dans les véhicules de transport public ou de particuliers.

La réalisation partielle du quota alloué

Le quota annuel alloué n'est jamais totalement épuisé par les exploitants forestiers (voir graphique). Cette réalisation partielle du quota pourrait fausser les prévisions si le quota était véritablement l'unité de mesure de la production ou de la consommation en charbon de bois. En 2004, d'après le bilan de la campagne effectué par le service forestier, le quota de 500 000 quintaux alloué n'a été utilisé qu'à 96 pour cent, soit à hauteur de 483 016 quintaux.



Source: Ndiaye 2005.

Une mort programmée

Le nouveau code forestier avait prévu l'aménagement des forêts comme alternative à la détermination du quota au niveau national. Le plan d'aménagement doit permettre à chaque conseil rural de déterminer les modalités de l'ex-

exploitation du charbon de bois et des autres produits forestiers dans les forêts communautaires. C'est pourquoi le code forestier avait fixé une période transitoire de trois ans, avant la suppression définitive du système du quota (RdS 1998:R.66). Entre temps, chaque forêt communautaire devait être dotée d'un plan d'aménagement.

Dans la pratique, on est loin de cette situation. Des obstacles réels ou supposés empêchent le développement des plans d'aménagement et l'éradication du quota. L'essentiel du quota de charbon de bois (on ne sait pas d'où vient le reste) continue à être produit dans les zones non aménagées (300 000 quintaux), contre 160 000 quintaux en zones aménagées et 40 000 quintaux en zones de production contrôlée (RdS 2005:annexes). Mais la volonté exprimée du service forestier est toujours de maintenir cette tendance qui doit aboutir à l'élimination du quota fixé au niveau national.

La suppression juridique du quota

La date limite pour la suppression du quota, fixée au 21 février 2001, est de loin dépassée (RdS 1998:art.66.1).⁵ C'est dire que le système actuel du quota n'a aucune base légale.

L'exigence des plans d'aménagement

"L'aménagement forestier comporte un ensemble de techniques de conduite et de traitement des forêts, aux fins de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit." (RdS 1998:R.11 al. 1er). Pour atteindre cet objectif, la réglementation exige un plan d'aménagement, préalablement à l'exploitation de toute forêt dont la superficie est supérieure à 20 hectares. Pour les forêts dont la superficie est comprise entre 5 et 20 hectares, un plan simple de gestion est requis (RdS 1998:R.11 al. 3). Le plan d'aménagement consiste en une programmation dans le temps et dans l'espace de l'exploitation des forêts pour un rendement optimal du point de vue économique, social, culturel ou environnemental (RdS 1998:R.11 al. 2). Il est nécessaire d'étudier les limites du système d'aménagement et ses liens avec le système du quota.

Le contenu des plans d'aménagement

Suivant le code forestier, l'aménagement doit tenir compte des conditions écologiques et des conditions socioéconomiques du terroir. Il doit notamment comprendre des actions de régénération, de délimitation, de reboisement et d'exploitation (RdS 1998:R.12). Le plan d'aménagement, qui doit prendre en considération ces objectifs, comprend en principe deux parties. La première concerne les éléments "d'analyse des conditions administratives, écologiques

et sociales, au moins sous forme de cartes ayant une échelle comprise entre 1/10 000 et 1/15 000" (RdS 1998:R.16).

La deuxième partie du plan d'aménagement est appelée plan de gestion. Elle contient toutes les décisions de découpage de la forêt en unités de gestion et le calendrier des coupes et travaux (RdS 1998:R.16). Concrètement, ce plan de gestion comprend tout d'abord la définition des objectifs, puis le programme des coupes à exploiter: nature, assiette, périodicité et quotité en volume ou en surface, ainsi que les travaux de régénération et enfin, le programme des travaux d'amélioration sylvicole. Le plan de gestion peut comprendre en annexe un plan de localisation, un plan de la forêt et le parcellaire (RdS 1998:R.11).

L'élaboration des plans d'aménagement

Dans le code forestier de 1993, les plans d'aménagement étaient établis par le service forestier. "Les droits que l'État concède sur les forêts et les terres à vocation forestière du domaine national aux collectivités locales, ainsi que les obligations qui en résultent pour celles-ci, sont définies pour chaque collectivité locale concernée, par un plan d'aménagement élaboré par le service forestier" (RdS 1993:L.6). Les collectivités locales se contentaient donc d'approuver ces plans d'aménagement élaborés par le service forestier. (Agent direction Eaux et Forêts, entretien du 08 août 2005). Si les conseils ruraux n'approuvaient pas ces plans, le service forestier attribuait ces forêts aux exploitants qui n'étaient pas tenus dès lors de respecter les nouvelles exigences d'aménagement (Ribot 1999).

Depuis l'avènement de la décentralisation forestière, l'élaboration des plans relève de la compétence soit du service forestier, soit des collectivités locales. La nouvelle loi distingue en fait deux procédures, selon qu'il s'agit d'une forêt du domaine de l'État ou d'une forêt communale ou communautaire. Dans le domaine forestier de l'État, le service forestier continue d'établir les règles de gestion et d'élaborer les plans d'aménagement qu'il exécute lui-même ou confie à des particuliers (RdS 1998:R.14 al. 1er). En revanche, pour les forêts communales ou communautaires, la commune ou la communauté rurale concernée "élabore ou fait élaborer des plans d'aménagement" (RdS 1998:R.14 al. 2). Ces plans d'aménagement locaux, une fois élaborés et validés par les communautés rurales, doivent toutefois être approuvés par le représentant de l'État, le sous-préfet donc, si l'on se trouve dans une commune ou une communauté rurale (RdS 1998:L.7).

Dans la pratique, les collectivités locales éprouvent des difficultés à élaborer par elles-mêmes les plans d'aménagement (Thiaw 2005). Ceux-ci nécessitent beaucoup de compétences techniques. Les plans sont soumis à des exigen-

ces compliquées imposées par le service forestier. C'est pourquoi des projets forestiers comme le PROGEDE (Programme de gestion durable et participative des énergies traditionnelle et de substitution) apportent leur appui à certaines communautés rurales pour l'élaboration de leur plan d'aménagement (Faye 2005). Parfois, les services des Eaux et Forêts élaborent aussi pour le compte des collectivités locales ces plans. En fait, "la direction des Eaux et Forêts établit les plans d'aménagement en collaboration avec les populations locales, quatre plans d'aménagement sont prêts pour Tamba et Kolda, soit deux par région". (Agent direction Eaux et Forêts n° 1, entretien précité).

L'aménagement permet de transférer la gestion des forêts communautaires aux communautés rurales. Mais compte tenu de la complexité de leur élaboration, les services des Eaux et Forêts ont institué des zones de production contrôlée. Dans ces zones, ces services restent très présents. Les forestiers estiment que les populations villageoises ne sont pas encore bien organisées, contrairement aux zones aménagées où les populations gèrent directement leurs forêts. (Agent forestier n° 13, entretien du 13 janvier 2006).

Selon un agent des Eaux et Forêts, il y a une concertation autour de l'élaboration du plan d'aménagement. "Tout le monde est associé à son élaboration" (Agent forestier n° 2, entretien du 05 juin 2004). En revanche, un représentant local estime au contraire que les populations concernées ne sont pas associées au processus d'élaboration de ces plans. (Conseiller rural n° 3, entretien du 07 juin 2004). Dans certains cas, "des villageois, membres des comités de gestion villageois ou des comités intervillageois sont créés par les projets ou par le service forestier". Ces comités peuvent être associés à l'exploitation des forêts. Pourtant, "ces comités ne sont pas prévus par la loi sur la décentralisation, et ils sont indépendants vis-à-vis des conseils ruraux". (Agent forestier n° 2, entretien précité). Mais en définitive, les plans d'aménagement sont signés à la fois par le président du conseil rural (PCR), le sous-préfet et l'inspecteur régional des Eaux et Forêts" (Agent forestier n° 3, entretien du 07 juin 2005).

De ce fait, il est difficile pour les élus locaux d'exercer leurs pouvoirs discrétionnaires en matière de détermination des zones d'exploitation (Faye; Kanté 2006). Ils ne pourront pas par exemple aménager une forêt dont l'exploitation a été "fermée" par les services des Eaux et Forêts. C'est dire qu'en pratique le système actuel n'est pas très différent du système prévu par le code forestier de 1993, malgré l'introduction de la décentralisation forestière à travers le code de 1998.

L'établissement des "zones de production contrôlée"

L'administration forestière a mis au point un système intermédiaire qui lui permet encore d'avoir la main mise sur les forêts communautaires. Au lieu d'élaborer des plans d'aménagement forestier au profit des communautés rurales, le service forestier a créé des zones de production contrôlée (ZPC) qu'il gère directement au détriment du conseil rural. Il n'y a pourtant pas de grande différence en pratique entre une zone aménagée et une zone de production contrôlée, tout au moins en ce qui concerne l'exploitation du charbon de bois. Il s'agit ici de montrer comment le service forestier est en train de contourner la loi en instituant des ZPC à la place des zones aménagées.

Le statut juridique de la "zone de production contrôlée"

La zone de production contrôlée est considérée par des agents des Eaux et Forêts comme une phase transitoire vers l'aménagement. C'est un "préaménagement". (Agent de l'inspection régionale n° 3, entretien du 18 juillet 2004). Selon un autre cadre de l'Administration forestière, "on assimile la zone de production contrôlée à la zone aménagée". (Agent de la direction des Eaux et Forêts n° 7, entretien du 03 novembre 2005). C'est pourquoi on y applique les mêmes taxes. Entre la zone aménagée et la ZPC, il n'y a donc pas une différence de nature, mais seulement de degré.

Le service forestier est encore présent dans la zone de production contrôlée. Il n'a pas fini d'organiser les populations locales. Dans les zones aménagées, la politique de gestion des forêts est déterminée par le conseil rural et les comités intervillageois de gestion et de développement (CIVGD) assurent l'exploitation et la surveillance des forêts concernées. Le service forestier n'a pas un véritable pouvoir de gestion dans les forêts aménagées. Il y intervient seulement pour contrôler et veiller à l'application des textes forestiers et du plan d'aménagement. (Agent des Eaux et Forêts n° 9, entretien du 06 décembre 2005).

Les composantes du plan de la "zone de production contrôlée"

Pour mettre sur pied une ZPC, les services des Eaux et Forêts établissent un plan de gestion qui comprend, entre autres, les éléments suivants: une cartographie de la zone, l'inventaire des ressources, le parcellaire, le martelage, les schémas d'exploitation. (Agent de l'inspection n° 1, entretien du 07 décembre 2005). Suivant le code forestier (RdS 1998:articles 12, 13 et 16), ces éléments suffisent à l'élaboration d'un plan d'aménagement qui conférerait plus de pouvoirs aux élus locaux et qui serait plus conforme à l'esprit de la décentralisation forestière. Et ce, d'autant plus que seules les zones aménagées sont prévues par le code forestier, les zones de production contrôlée étant une création

de la direction des Eaux et Forêts. Mais, il semble que le service forestier soit plus enclin à maintenir ses compétences en matière de gestion des forêts qu'à encourager les aménagements qui permettent aux conseils ruraux d'exercer effectivement leurs pouvoirs en cette matière. (Conseiller rural n° 8, entretien du 23 juin 2004).

Néanmoins, la zone de production contrôlée présente trois avantages: les forêts y sont davantage protégées, parce qu'en principe on n'y coupe qu'un arbre sur deux; il existe des rotations parcellaires de huit ans; et enfin, 30 pour cent des recettes forestières y sont reversés au comité de gestion des forêts pour le reboisement et la lutte contre les feux de brousse, alors que les 70 % restant sont consacrés aux actions de développement des villages riverains aux zones de production (Agent de l'inspection n° 3, entretien du 08 décembre 2005).

Théoriquement, les communautés rurales gagneraient davantage dans la mise en œuvre des plans d'aménagement que dans les ZPC, ne serait-ce que du point de vue de leur indépendance dans la détermination des conditions d'exploitation du charbon de bois. Mais encore faudrait-il que les services des Eaux et Forêts acceptent de valider des plans d'aménagement qui ne prévoient pas, par exemple, la carbonisation ou qui fixent une quantité de charbon à produire inférieure aux quantités déterminées comme le potentiel maximum par le service forestier. C'est pourquoi les communautés rurales ont plus intérêt à l'aménagement des zones qu'à la production contrôlée. (Conseiller rural n° 7, entretien du 11 décembre 2005).

Une résurrection spontanée

Le quota n'a été supprimé que dans le code forestier. Dans la pratique, il n'a jamais cessé d'exister. Cette survivance du quota est une violation manifeste des dispositions du code forestier.

La survivance du quota

La survivance du quota est justifiée par certains forestiers par l'inachèvement de la politique forestière au niveau local. "On pensait au moment de l'élaboration du code que, trois ans après, chaque collectivité locale disposerait de son plan d'aménagement qui indiquerait au niveau local le charbon de bois à exploiter, en termes de contenance par superficie de forêt à exploiter ou de volume de bois à utiliser". (Agent de la direction des Eaux et Forêts n° 4, entretien du 23 septembre 2005). Or depuis l'entrée en vigueur du nouveau code fores-

tier, quatre collectivités locales seulement disposent d'un plan d'aménagement (Thiaw 2005; Faye 2005).

Ainsi, certains élus locaux y voient une absence de volonté des autorités de se départir de ce système. (Élu local n° 7, entretien du 13 novembre 2004). Un exploitant estime également que les services des Eaux et Forêts veulent maintenir les quotas. (Patron n° 2, entretien du 27 juin 2004). En revanche, du côté d'une autre direction nationale concernée par les ressources naturelles, on pointe un doigt accusateur vers les exploitants forestiers qui "constituent un lobby financier et politique très puissant et qui n'ont pas intérêt à ce que le système actuel disparaisse". (Agent direction n° 3, entretien du 17 juin 2005).

Une violation du code forestier

Nonobstant les dispositions non équivoques de l'article R.66 du code forestier qui annulent sans condition le système du quota, on constate la survivance de ce système aussi bien en droit qu'en pratique. Chaque année, le ministre chargé de l'Environnement prend un arrêté pour fixer et attribuer le quota national, en toute violation de l'article précité.

Les arrêtés organisant les campagnes d'exploitation forestière depuis 2001 constituent la base légale du quota actuel. Ce sont ces arrêtés qui fixent le quota et les modalités de sa répartition. Juridiquement, ces arrêtés ministériels organisant les campagnes forestières depuis 2001 violent les dispositions du code forestier, notamment en son article R.66. C'est ainsi que toute personne qui y a intérêt peut attaquer cette décision devant le Conseil d'État, par le biais du recours en annulation au motif de violation de l'article R.66.⁶

Conclusion

Le code forestier de 1998 a clairement exprimé la volonté du législateur de consacrer la décentralisation forestière. C'est ainsi que le système du quota devait être supprimé depuis le 21 février 2001. Il devait être remplacé par l'aménagement qui transfère les compétences de gestion de l'exploitation forestière aux élus locaux. Cependant, les plans d'aménagement ont du mal à se concrétiser. Les communautés rurales n'ont pas les ressources techniques et financières qui leur permettraient d'asseoir des plans d'aménagement. Les services des Eaux et Forêts substituent à ces aménagements la production contrôlée, alors que ces deux systèmes obéissent presque aux mêmes exigences.

Par conséquent, le code forestier du Sénégal de 1998 constitue un cadre propice pour réaliser une décentralisation dans le secteur forestier, conformément à la décentralisation politico-administrative qui a eu lieu en 1996. Mais, cette décentralisation forestière reste inachevée. Elle est bloquée en large partie par la survivance du système des quotas.

Le quota, continuant encore d'exister malgré son élimination par la loi, est toujours fixé et réparti au niveau central par le ministre de l'Environnement. Cette logique "top down" aurait dû être remplacée par la démarche "bottom up" plus conforme à l'esprit de décentralisation qui entend donner plus de pouvoir de décision aux élus locaux.

Les élus locaux rencontrent des obstacles dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires en matière de gestion des ressources naturelles. Il leur est impossible de gérer une forêt sans plan de gestion. Le consentement du service forestier est indispensable à l'établissement des zones aménagées, ce qui place les élus locaux dans une position de subordination. Ces conditions constituent une entrave au libre exercice des compétences transférées.

La quantité de charbon de bois exprimée dans les quotas annuels est de loin moins importante que la réalité de la consommation des ménages en bois énergie par an. La consommation réelle des ménages en charbon se situe autour de 300 000 tonnes, alors que le quota officiel est de 50 000 tonnes, soit six fois plus.

Le respect des critères d'attribution des quotas, surtout des quotas d'encouragement, n'est pas garanti. Il est impossible d'assurer un contrôle du respect de ces critères. Le service forestier dispose en réalité d'un pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des quotas.

Le code forestier de 1998 avait clairement énoncé la volonté des autorités politiques de consacrer et de réaliser la décentralisation forestière. C'est dans cette perspective qu'il avait institué l'aménagement forestier pour permettre aux collectivités locales de gérer directement les forêts situées sur leur terroir. Ceci devait aboutir en 2001 à la suppression définitive du système du quota. Toutefois, il y a des blocages à l'application effective du code forestier qui a institué la décentralisation dans ce secteur clé que constitue la gestion du patrimoine forestier. Le premier obstacle est bien sûr lié à la non suppression du quota; le second, au fait que les pouvoirs en matière de gestion des forêts ne sont pas transférés aux élus locaux.

Malgré ce discours qui a été repris dans le code forestier, la décentralisation forestière tarde à se concrétiser. Les conseils ruraux et les populations locales n'ont aucune emprise sur les décisions de gestion de leurs forêts. Ils n'ont aucune compétence pour décider des quantités de charbon de bois à produire, encore moins de la date ou du lieu de production. Le quota de charbon continue à être

déterminé au niveau national par les services des Eaux et Forêts et le ministère chargé de l'Environnement. Le quota est légalement supprimé, mais dans la pratique, c'est comme s'il n'en était rien. Birago Diop disait que "les morts ne sont pas morts"; c'est peut-être aussi vrai pour le quota.

Recommandations

À la lumière de ces considérations, les recommandations suivantes sont proposées pour une plus grande démocratisation de la gestion forestière qui respecterait la décentralisation démocratique du pays, en impliquant davantage les populations villageoises à travers leurs représentants.

1. Élimination du quota. Pour rendre conforme la pratique à la lettre et à l'esprit de la loi de décentralisation et du code forestier, la direction nationale des Eaux et Forêts doit éliminer le quota fixé au niveau national. Ce quota n'a aucune fonction de protection des forêts ou de garantie de ravitaillement des centres urbains en charbon.
2. Simplification des plans d'aménagement. La direction nationale des Eaux et Forêts doit établir un formulaire ou des critères clairs pour les plans d'aménagement simples afin de rendre possible leur élaboration et leur application.
3. Élimination des zones de production contrôlée. Le service forestier doit arrêter la création des ZPC. Cette étape de tutelle supplémentaire n'est pas nécessaire pour créer une zone aménagée si les plans d'aménagement sont simplifiés. Il n'est ni utile ni nécessaire de passer par une ZPC qui est en réalité un aménagement. Le service forestier doit appuyer les communautés rurales dans l'élaboration des plans d'aménagement; au lieu de se consacrer à la création de zones de production contrôlée. Les ZPC doivent être érigées en forêts aménagées, sans délai, et leur gestion transférée aux conseils ruraux.
4. Diffusion de l'éducation civique. Le ministère de la Décentralisation doit informer les élus locaux et les populations rurales des voies et recours dont ils disposent pour contester les décisions des autorités administratives. Une plus grande sensibilisation des élus et des populations aux droits et aux différents recours juridictionnels à leur disposition permettra de renforcer la démocratie locale.

Notes

1. Un dixième domaine de compétences a été transféré en 2003, il s'agit de la publicité.
2. Les différents acteurs interrogés à ce propos aussi bien au niveau des Eaux et Forêts que des exploitants forestiers ne connaissent pas l'année au cours de laquelle le quota a été institué.
3. La composition de la commission régionale doit être fixée par le ministre de l'Environnement. Et il semble plus indiqué de mentionner la liste des membres dans l'arrêté de la campagne comme cela se faisait avant l'alternance politique (2000).
4. En 2004, 6 560 quintaux de charbon de bois ont été saisis dans le département de Tamba et revendus à 9 834 150 FCFA.
5. Aux termes de l'article R.66 alinéa 1er du code forestier entré en vigueur depuis le 20 février 1998, "l'exploitation sous sa forme consistant à allouer des quantités de charbon de bois par exploitant ou par organisme d'exploitation, reste possible dans les forêts non aménagées relevant de la compétence des collectivités locales, pour une période de trois ans à partir de l'entrée en vigueur du présent code".
6. "La direction des Eaux et Forêts est consciente de cette violation de la loi", dit un des responsables (Agent direction Eaux et Forêts, entretien du 26 janvier 2005). Mais, il ne pense pas que la justice soit saisie pour cette irrégularité.

Bibliographie

I- Législation

- GGAOF 1935, n° 1704 A. P., Arrêté promulguant en Afrique occidentale française le décret du 4 juillet 1935 sur le régime forestier de l'Afrique occidentale française, Journal Officiel du Sénégal, 24 juillet 1935, pp. 599-606.
- RdS 1965a, Loi n° 65-23 du 9 février 1965 portant Code forestier (Partie législative).
- RdS 1965b, Décret n° 65-078 du 10 février 1965 portant Code forestier (Partie réglementaire).
- RdS 1972, Arrêté n° 10003 du 4 septembre 1972 créant la carte professionnelle de l'exploitant forestier.
- RdS 1974, Loi n° 74-46 du 18 juillet 1974 modifiant la loi 65-23 du 9 février 1965 portant Code forestier (Partie législative).
- RdS 1983, Loi n° 83-07 du 28 janvier 1983 portant Statut général des coopératives au Sénégal.
- RdS 1992, Loi organique n° 92-24 du 30 mai 1992 sur le Conseil d'État.
- RdS 1993, Loi n° 93-06 du 4 février 1993 portant Code forestier (Partie législative), Édition MEPN, mai 1995.

- RdS 1995, Décret n° 95-357 du 11 avril 1995 portant Code forestier (Partie règlementaire), Édition MEPN, mai 1995.
- RdS 1998a, Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant Code forestier (Partie législative), Édition MEPN, mars 1999.
- RdS 1995, Arrêté n° 1733 du 20 février 1995 portant Organisation de la campagne d'exploitation forestière, 1995.
- RdS 1996a, Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, Textes de lois sur la décentralisation, Édition 1998.
- RdS 1996b, Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant Transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, Textes de lois sur la décentralisation, Édition 1998.
- RdS 1996c, Loi n° 96-08 du 22 mars 1996 portant Modification du code électoral, Textes de lois sur la décentralisation, Édition 1998.
- RdS 1997, Arrêté n° 9424 du 26 décembre 1997 portant Organisation de la campagne d'exploitation forestière 1997.
- RdS 1998a, Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant Code forestier (Partie législative), Édition MEPN, mars 1999.
- RdS 1998b, Décret n° 98-164 du 20 février 1998 portant Code forestier (Partie réglementaire), Édition MEPN, mars 1999.
- RdS 2001, Constitution de la République du Sénégal, Éditions EDJA, Dakar, 2001.
- RdS 2004, Arrêté n° 0550 du 8 février 2004 portant organisation de la campagne d'exploitation forestière 2004.

II- Doctrine

- Bockel, A., 1978, Droit administratif, Nouvelles Éditions Africaines.
- Diagne, M., 2003, Droit administratif local , Dakar, RGS.
- Dorion, N., 3690 fabriques de charbon de bois (www.mcc.gouv.qc.ca/pamu/themes).
- Faye, P., 2005, Le pluralisme institutionnel dans la gestion décentralisée des ressources forestières au Sénégal. Études de cas dans deux communautés rurales d'intervention du PROGEDE: Missirah et Kothiary.
- Diouf G. O., Seck M., 2001, Le Conseil d'Etat et la pratique du recours en annulation.
- Kanté, A.M., 2005, L'enjeu du savoir local dans la gestion décentralisée des ressources forestières au Sénégal: le cas de la communauté rurale de Maka Colibantan , WRI, CIRAD et CODESRIA.
- Kassibo, B., 2004, "Approches participatives et gestion décentralisée de la forêt de Samori dans la commune de Baye, région de Mopti (Mali)", à paraître dans Africa and Development.
- Le Roy, É., 1970, Système foncier et développement rural: essai d'anthropologie juridique sur la répartition des terres chez les Wolofs ruraux de la zone arachidière nord (Sénégal), Université de Paris, pp.29-26.
- Le Roy, É., 1983, "Le sous-préfet, le président de communauté rurale et les paysans. Limitations de la compétence judiciaire et adaptations du contentieux administratif dans le règlement des conflits fonciers au Sénégal", in (dir.) Ph. Gérard, F. Ost, M. van de Kerkove, Fonctions de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacements, Bruxelles, FUSL, pp. 551 et s.

Le quota est mort, vive le quota!

- Ndiaye, E. H. S., 2005, La filière charbon de bois dans le contexte de la décentralisation forestière au Sénégal: les acteurs, les pouvoirs et la distribution des bénéficiaires, manuscrit incomplet.
- Ribot, J.C., 2001, Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest. Ou: comment la 'science' exclut les paysans, dossier n° 114, International Institute for Environment and Development, Programme Zones Arides, mai 2001.
- Ribot, J.C., 2002, La décentralisation démocratique des ressources naturelles. Institutionnaliser la participation populaire, Washington, WRI.
- Ribot, J.C., 2002b, African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability, United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD), Programme on Democracy, Governance and Human Rights, Paper n° 8, Genève, UNRISD.
- Ribot, J.C., 1999, "Decentralisation and Participation in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Central Political-Administrative Control" in Africa 69.
- Sissokho, O., mars 2002, Décentralisation et gestion des ressources naturelles dans la région de Tambacounda. Cas de l'exploitation du bois dans la zone de Maka.
- Thiaw, S., 2005., Les conseils ruraux dans la décentralisation de la gestion des forêts au Sénégal, Dakar, WRI, CIRAD et CODESRIA.



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.

World Resources Institute

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

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

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

Institutions and Governance Program

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



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



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