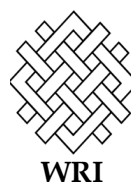


Pour une gestion décentralisée et démocratique
des ressources forestières au Sénégal

**La réglementation de la filière du charbon de bois
à l'épreuve de la décentralisation :
entre discours, lois et pratiques**

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: Imprimerie Saint Paul, Dakar, Sénégal

ISBN: 2-86978-190-3

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 MacArthur, 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, World Resources Institute et au gouvernement du Sénégal pour leur soutien généreux à ses programmes de recherche, de formation et de publication.

Sommaire

Dédicace	5
Introduction	6
Objectifs	8
Problématique	9
Méthodologie	10
Résumé des résultats	10
L'évolution des pouvoirs des acteurs de la filière	11
Les acteurs titulaires d'un pouvoir réglementaire	12
Le ministre de l'Environnement	12
Le service des Eaux et Forêts	12
Le gouverneur	13
Le sous-préfet	13
Le chef de village	13
Le président du conseil régional	14
Le maire	14
Le président du conseil rural	14
Les acteurs titulaires d'un pouvoir délibératif	16
Le conseil régional	16
Le conseil municipal	16
Le conseil rural	16
Les acteurs titulaires d'un pouvoir judiciaire	17
Le directeur des Eaux et Forêts	17
Les chefs de service régionaux des Eaux et Forêts	18
Les agents des Eaux et Forêts	18
Le procureur de la République	19
Les populations locales	19
Les cours et tribunaux	20

Les actes juridiques de la filière	20
Les recettes contentieuses	20
La base légale de la répartition	21
Les difficultés pratiques de la répartition	21
Les titres d'exploitation du charbon de bois	22
Le permis d'exploitation	22
Le permis de coupe	23
Le permis de dépôt	23
Le permis de circulation	24
Le laissez-passer	24
La responsabilité des différents acteurs de la filière	25
La responsabilité administrative	25
Les élus locaux	25
Les représentants de l'État	25
La responsabilité pénale	26
Les exploitants forestiers	26
Les populations locales	26
La responsabilité civile des exploitants forestiers	27
La responsabilité politique	27
Les élus locaux	27
Les représentants de l'État	28
Le gouvernement et le législateur	28
Résultats	28
Conclusion	29
Recommandations	30
Bibliographie	32

Dédicace

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.

Introduction

Depuis l'indépendance, le Sénégal s'est lancé dans un mouvement de décentralisation qui a abouti, en 1996, à la régionalisation. La loi ne définit pas la décentralisation, encore moins la régionalisation. Dans le préambule du code des collectivités locales, néanmoins, il est précisé que les nouveaux textes cherchent à promouvoir «des autorités décentralisées et proches des citoyens, libres de leurs décisions, des représentants de l'État sur le terrain dotés de pouvoirs déconcentrés, un contrôle de légalité adapté et rapproché». Ainsi les régions, à l'image des communes et communautés rurales, sont-elles érigées en collectivités locales, dirigées par des conseillers élus. De plus, dix domaines de compétence - dont la gestion des ressources naturelles et l'environnement - sont transférés aux régions, communes et communautés rurales (RDS 1996b).¹

Parallèlement à cette évolution des lois sur l'organisation administrative, les lois organisant l'exploitation forestière ont également connu des modifications. En 1965, le Sénégal s'est doté de son premier code forestier, qui confiait la gestion exclusive des formations forestières au service forestier (RDS 1965). La sécheresse des années soixante-dix, qui provoqua de graves dégradations de la végétation, a conduit à une révision du code forestier pour prévenir les menaces sur les écosystèmes des forêts (RDS 1974). Le code forestier a également été modifié en 1993, pour adapter la politique forestière au contexte incitant les populations villageoises à participer à la gestion des forêts (RDS 1993).

Dans cette même optique, l'achèvement de la politique de décentralisation administrative a obligé les autorités à modifier le code forestier pour prendre en considération la réorganisation administrative du pays. C'est ainsi qu'un nouveau code forestier a été adopté en 1998 (RDS 1998). La politique législative sous-tendant le code forestier de 1993 visait à lutter contre «la dégradation des ressources naturelles qui constitue une contrainte au développement économique et social» (RDS 1993:exposé des motifs). Cette loi avait ainsi pour objectif de susciter «l'intérêt des populations pour des actions individuelles ou collectives en vue de la conservation et du développement du potentiel forestier». La loi de 1993 apportait une innovation majeure, car elle avait prévu «la possibilité pour l'administration forestière de concéder la gestion d'une partie du patrimoine forestier de l'État aux collectivités locales suivant un plan d'aménagement» qu'elle établissait elle-même, et que les collectivités locales approuvaient.

Le code des collectivités locales leur a donné plus de responsabilités. Il fallait donc que cette nouvelle réalité fût traduite dans le code forestier. C'est ainsi que le nouveau code forestier consacre un véritable «pouvoir de gestion aux collectivités locales sur des forêts situées en dehors du domaine forestier de l'État», et la possibilité, pour ces collectivités, de «procéder au recrutement d'agents forestiers» (RDS 1998a:exposé des motifs). Tous ces nouveaux «droits concédés aux collectivités locales doivent s'exercer dans le respect des plans d'aménagement» élaborés par ou pour elles et approuvés par le représentant de l'État.

Avec cette loi, le domaine forestier national est divisé entre, d'une part, un domaine forestier de l'État regroupant l'ensemble des zones classées : forêts classées, réserves sylvopastorales, périmètres de reboisement et réserves (RDS 1998:R.2), et, d'autre part, les forêts d'intérêt régional comprises dans les limites de la région, et englobant les forêts communales et les forêts communautaires (RDS 1998:R.9). Le domaine forestier de l'État est intégralement géré par le service forestier, alors que les forêts communales et communautaires doivent faire l'objet d'une gestion planifiée par les collectivités locales.

En raison du transfert de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et de la redistribution des pouvoirs, la décentralisation a créé un enjeu important qui suscite l'intérêt des différents acteurs du marché forestier. La nouvelle réglementation cherche à faire participer davantage les populations locales à la gestion des ressources forestières. Mais cette gestion, que l'on veut démocratique en associant les populations de base soit directement, soit par le biais de leurs représentants, n'est pas complètement effective.

À défaut de pouvoir intégrer tous les secteurs de l'exploitation forestière, la présente étude va se focaliser sur la gestion de la filière du charbon de bois. Celle-ci constitue un élément essentiel de l'exploitation des ressources naturelles, au moins d'un triple point de vue. D'abord, du point de vue de la valeur stratégique du charbon. Ce produit est utilisé comme une source principale d'énergie : 56 pour cent de la consommation en énergie domestique est constituée par la biomasse (agent de la direction de l'Énergie 1 : entretien du 17/06/2005). Ensuite, en raison du nombre important de personnes que mobilise la filière. Enfin, parce que la production du charbon génère des revenus assez substantiels (Ndiaye 2005).

Le charbon de bois constitue donc un produit de première importance. Il résulte de la carbonisation du bois, c'est-à-dire de la combustion partielle du bois, dans un milieu où la quantité d'oxygène est contrôlée, afin que les composants volatils du bois s'échappent, laissant un résidu formé de carbone presque pur (Dorion 1993). Au Sénégal, deux techniques de production du

charbon de bois se sont succédées au fil des ans : fosses et meules. La technique des meules est la plus répandue. Les praticiens en distinguent trois types : deux modèles de meules traditionnelles, et la meule casamançaise introduite dans les années quatre-vingt par les assistants techniques (Ribot 1990). On note aujourd'hui une tentative de diffuser la technique des fosses, avec la formation de certains surgas à la technique appelée «Mati».²

La filière du charbon de bois rassemble un certain nombre d'acteurs se situant à des niveaux différents dans les chaînes de production, distribution, commercialisation et de contrôle. Il s'agit des autorités administratives appartenant au pouvoir central - local ou déconcentré -, des patrons charbonniers regroupés en coopératives et unions de coopératives, des «contre-places», des «banas-banas», des migrants charbonniers, des transporteurs, des «coxeurs», des grossistes, des détaillants et des consommateurs finaux. Chacun de ces acteurs dispose d'une sphère de pouvoir et de compétence dont l'importance est fonction de son autorité, sa légitimité et ses capacités financières.

Ces acteurs de la filière nourrissent des intérêts différents, qui vont influencer leurs comportements par rapport aux normes juridiques. Cette étude présente une analyse des textes juridiques en jeu. Elle vise à montrer les incohérences entre les différents textes normatifs, mais aussi à relever les confusions qui surviennent dans l'application des lois. Nous pourrions ainsi apprécier le degré d'effectivité de la réglementation et les sanctions prévues en cas de violation des lois.

Objectifs

Il s'agit ici d'observer comment les acteurs ont accès à la filière du charbon de bois, notamment les populations locales qui, dans la pratique actuelle, en raison d'une histoire des lois qui leur a souvent été défavorable, se cantonnent aux rôles secondaires (Ribot 1998 ; Faye 2005 ; Ndiaye 2005). L'étude vérifie s'il y a une coïncidence entre les lois en vigueur dans le secteur forestier et les principes et les lois de la décentralisation. Ses conclusions formeront une base crédible pour faire des recommandations relatives à l'attribution ou la réattribution des droits, obligations et responsabilités entre les différents acteurs de la filière.

En effet, si les conseils ruraux sont l'incarnation, par excellence, de la décentralisation, ils sont encore paradoxalement limités à des rôles symboliques dans la pratique (Faye 2005 ; Kanté 2005 ; Thiaw 2005). «Malgré les engagements déclarés des gouvernements en faveur de la décentralisation, les autorités centrales et les ministères concernés par l'environnement résistent au transfert de pouvoirs appropriés et suffisants aux autorités locales» (Ribot 2002a). L'étude souligne ainsi les blocages et propose des recommandations en matière de

gestion des ressources locales, afin de faciliter le transfert des pouvoirs de décision aux conseils ruraux.

Problématique

La décentralisation est conçue comme une forme d'organisation administrative de l'État unitaire qui accorde une autonomie de gestion aux collectivités locales (Diagne 2003:12). Elle concerne tout transfert de pouvoirs par le gouvernement central à des acteurs et à des institutions d'un niveau inférieur dans la hiérarchie politico-administrative et territoriale (Ribot 2002b). La décentralisation suppose donc la transmission, pour les affaires locales, des pouvoirs de gestion à des responsables locaux tenus de rendre compte aux populations qui les ont élus. Cette conception rejoint l'idée d'une décentralisation politique ou démocratique qui se définit par le transfert de pouvoirs et de ressources à des autorités représentatives et responsables vis-à-vis des populations locales. «Une telle décentralisation tend à accroître la participation populaire par la prise locale de décisions» (Ribot 2002b). De plus, la décentralisation nécessite une dotation des collectivités locales en ressources financières. Les communautés rurales devraient donc pouvoir tirer des ressources budgétaires de la gestion décentralisée des forêts, et les populations locales tirer des bénéfices de leur exploitation directe.

Les effets de la décentralisation doivent se refléter dans la gestion des ressources naturelles dont la compétence est transférée aux collectivités locales. Cette étude se focalise sur la filière de la ressource charbon de bois, qui va servir de prétexte pour interroger l'état de la décentralisation.

Les textes de la décentralisation ont désigné les acteurs représentatifs au niveau local : les élus locaux, auxquels le service forestier doit transférer les pouvoirs. Mais ce service demeure le principal centre de pouvoir, la seule structure détenant à la fois le droit et les compétences techniques nécessaires pour prendre les décisions sur le terrain (conseiller rural 1 : entretien du 12/07/04). Les agents des Eaux et Forêts affirment pourtant qu'ils font le maximum pour transmettre aux structures locales les pouvoirs et les compétences en matière de gestion forestière (agent forestier 1 : entretien du 16/02/05). Le transfert effectif est indispensable à la bonne marche de la décentralisation, car «établir une représentation responsable sans pouvoir est vide de portée» (Ribot 2002a).

Dans la pratique, l'on constate que le service forestier reste prépondérant dans la gestion de la filière du charbon, et que les Eaux et Forêts ont exactement les mêmes fonctions qu'avant la décentralisation. Pour résoudre ce problème de résistance aux changements, un élu local propose «la dissolution du

service forestier et l'affectation de ses agents dans les communautés rurales» (conseiller rural 2: entretien du 12/07/04).

La décentralisation a été instituée pour apporter plus d'autonomie aux collectivités locales dans la gestion des affaires locales (RDS 1998:préambule). Cette volonté exprimée dans les intentions des politiques s'est-elle traduite concrètement dans la loi forestière et celle sur la décentralisation ? Autrement dit, y a-t-il bien concordance entre le discours et la loi ? Par ailleurs, ces lois sont-elles appliquées convenablement? Et les acteurs trouvent-ils leur intérêt dans les lois en vigueur? En d'autres termes, les lois coïncident-elles avec la pratique?

Méthodologie

La dynamique de la filière du charbon de bois permet d'analyser et de comparer les trois niveaux de la politique de gestion forestière que sont le discours, la loi et la pratique. Ce qui permet de dégager les coïncidences et les écarts entre ces trois degrés. Cette étude présente la dynamique du transfert des pouvoirs et celle des responsabilités qui garantissent l'effectivité de la décentralisation et de la gestion démocratique des ressources naturelles.

Elle a pour cadre la filière du charbon de bois au Sénégal, dont les différents acteurs sont présents aussi bien au niveau villageois qu'au niveau urbain. C'est ainsi qu'il a été nécessaire d'effectuer des enquêtes de terrains dans les zones d'exploitation de la région de Tambacounda pour nous entretenir avec les surgas et les patrons. Des interviews ont également été réalisées à Dakar, d'autres effectuées auprès des coxeurs, des chauffeurs et des agents du service des Eaux et Forêts.

Au préalable, nous avons collecté et analysé les lois et règlements auprès des Eaux et Forêts, du ministère de l'Environnement, de l'Énergie, et du Commerce. Ce qui nous a permis de confronter les textes juridiques à la pratique, notamment dans les domaines des taxes perçues, des amendes, des contraventions, des quotas d'exploitation et des plans d'aménagement.

Résumé des résultats

L'analyse des données recueillies auprès des acteurs de la filière a permis de dégager les principaux résultats suivants.

Du point de vue normatif, les dispositions législatives présentent quelques lacunes. D'abord, la répartition des pouvoirs transférés entre les instances délibératives et les organes d'exécution des collectivités locales n'est pas précise, notamment en matière de délivrance des autorisations de coupe. Il y a une contradiction entre l'article L.4 du code forestier et l'article 195 18°) du code des collectivités locales.

Ensuite, la collectivité locale bénéficiaire des recettes contentieuses n'est pas clairement précisée. La formulation de l'article R.64 in fine du code forestier est équivoque. Le lieu où l'infraction est constatée est souvent différent de celui où l'infraction est commise.

Du point de vue de la pratique, l'on note des écarts et des contradictions entre les normes et la pratique. La violation de la loi est le fait des autorités administratives tout comme des particuliers.

Elle touche d'abord le système du quota : supprimé depuis le 21 février 2001 d'après les dispositions du code forestier, il continue pourtant à être utilisé comme instrument de répartition de la quantité de charbon officiellement autorisée à la production.

Elle concerne ensuite la quantité de charbon de bois exprimée : les quotas annuels officiels mentionnent un volume environ six fois moins important que la consommation annuelle des ménages en bois énergie. Ce qui est, en principe, impossible.

La violation de la loi est liée, enfin, au fait que les communautés rurales tirent l'essentiel de leurs revenus forestiers des recettes contentieuses. Elles ont ainsi intérêt au développement de l'exploitation frauduleuse pour trouver des recettes budgétaires.

Il convient donc d'apprécier le cadre juridique de la filière et d'analyser la pratique de ses acteurs. La confrontation de la réglementation à la pratique passe par une étude de l'évolution des pouvoirs de la filière (1), des actes de la vie juridique (2), mais aussi des responsabilités des différents acteurs (3).

L'évolution des pouvoirs des acteurs de la filière

Il convient, d'une part, de distinguer les trois pouvoirs traditionnels de l'État : l'exécutif détenteur du pouvoir réglementaire, le Parlement titulaire du pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, et, d'autre part, d'en identifier les titulaires. D'une façon générale, l'idée de pouvoir renvoie à la capacité légale de faire quelque chose.³ Le pouvoir exécutif met en œuvre la volonté générale. L'application et l'exécution des lois sont du ressort de l'État, incarné par le président de la République, le gouvernement et leurs représentants au niveau local. Le pouvoir législatif appartient au Parlement, dont la fonction essentielle est de voter les lois et de contrôler l'action du gouvernement. Enfin, le pouvoir judiciaire, détenu

par les cours et tribunaux, veille au respect des dispositions légales et réglementaires. Les trois pouvoirs agissent directement dans la gestion de la filière du charbon de bois par le biais de leurs mandataires, au niveau aussi bien national que local. Avec l'entrée en vigueur de la décentralisation, les attributions de ces pouvoirs ont été modifiées.

Les acteurs titulaires d'un pouvoir réglementaire

Ces acteurs sont généralement l'émanation du pouvoir exécutif, du gouvernement notamment. Beaucoup de structures administratives impliquées dans la gestion des ressources naturelles ont transféré une partie de leurs compétences aux collectivités locales. Nous ne retiendrons que celles qui interviennent dans la filière du charbon de bois.

Le ministre de l'Environnement

La gestion des ressources naturelles de l'État est officiellement rattachée au ministre de l'Environnement. Sa mission n'a presque pas changé avec l'introduction de la régionalisation, puisqu'il continue de coiffer un certain nombre de structures intervenant directement dans ce domaine, principalement le service des Eaux et Forêts. Chaque année, le ministre de l'Environnement détermine par arrêté le quota de charbon à exploiter et les critères de répartition de ce quota entre les différents organismes agréés (RDS 1998:R.68). Cet arrêté, qui porte sur l'organisation de la campagne d'exploitation forestière, indique la localisation de l'exploitation et en fixe les dates d'ouverture et de fermeture. En principe, le charbon de bois ne doit être produit que pendant cette période. Mais, dans la pratique, l'exploitation s'effectue presque tout au long de l'année (surga 1 : entretien du 16/06/04).

Le service des Eaux et Forêts⁴

Sa mission principale est «d'exercer les prérogatives de l'État dans la gestion du domaine forestier de l'État» (RDS 1998:L.55). Comme dans l'ancien code, les Eaux et Forêts sont chargées «de la protection, de la conservation et du développement des ressources forestières nationales» (RDS 1993:L.60; RDS 1998:L.56). C'est à ce titre qu'elles réglementent l'utilisation des ressources. Le service forestier veille sur la législation relative à la forêt et à la chasse.

Tous les permis d'exploitation sont délivrés par le service des Eaux et Forêts. Avant de les délivrer, il s'assure que l'exploitation est conforme aux règles de bonne gestion du patrimoine forestier (RDS 1998:R.20). Aucun produit forestier, y compris le charbon de bois, ne peut être déplacé s'il n'est pas accompagné d'un permis de circulation délivré par les Eaux et Forêts (RDS 1998:R.22). Pour

les coupes non inscrites dans les plans d'aménagement ou décalées par rapport au calendrier du plan de gestion, ainsi que pour toutes les coupes en forêt non aménagée, une autorisation préalable de ce service est nécessaire (RDS 1998:R.28).

Le gouverneur

Représentant de l'État au niveau de la région, il est nommé par le chef de l'État et est membre des commissions nationale et régionale d'attribution des quotas. Auparavant, le gouverneur participait plus activement à la répartition des quotas auprès des exploitants, notamment en présidant la commission régionale d'attribution des quotas (RDS 1997:17). Avec la mise en application de la régionalisation, cette tâche est à présent dévolue au président du conseil régional (RDS 1996a; RDS 2004:18). Le gouverneur ne joue donc plus de rôle dans l'octroi des quotas d'exploitation de charbon de bois.

Le sous-préfet

Il incarne l'État dans sa circonscription, en étant le délégué du président de la République et le représentant du ministre de l'Environnement, ainsi que de tous les autres ministres (RDS 1996a:361). Le sous-préfet exerce un contrôle de légalité a posteriori sur les actes de la communauté rurale. Il approuve toutes les mesures de gestion prises par le conseil rural et veille à leur bonne application (RDS 1998:L.55 in fine).

Ce représentant de l'État informe et conseille le président du conseil rural à sa demande (RDS 1996a:365). Il peut aussi exiger du président du conseil rural toute information utile à l'exercice de ses attributions.

Le sous-préfet reste un maillon important dans la gestion de la filière, malgré la volonté affichée des autorités de transférer ses pouvoirs de décision au conseil rural (Ribot 2002; Thiaw, Faye 2005).

Le chef de village

Naguère, le chef de village avait des pouvoirs étendus lorsqu'il attribuait lui-même les terres. Désormais, ces terres sont affectées sur délibération du conseil rural. Le chef de village a également un pouvoir très limité au regard des textes de loi sur l'exploitation des forêts. Avant la décentralisation forestière, il pouvait donner son avis sur la délimitation des zones de coupe. En effet, «les zones d'exploitation et les chantiers de coupe [étaient] identifiées par les inspecteurs régionaux et délimitées par les chefs de secteurs départementaux, en relation avec les chefs de village, les présidents des conseils ruraux, les conseillers ruraux et toute autre personne impliquée ou concernée» (RDS 1997:13; RDS 1995:11).

A présent, le chef de village ne participe plus qu'à l'installation des exploitants. «Les organismes bénéficiaires de quotas sont installés dans les zones identifiées par une commission composée du chef de secteur des Eaux et Forêts, des chefs de village, du président du conseil rural et de toute personne concernée» (RDS 2004:20).

En revanche, à l'instar des autres autorités dites coutumières, les chefs de village sont «souvent ciblés par les gouvernements centraux, les bailleurs de fonds et les ONG comme les autorités locales appropriées dans les efforts de décentralisation» (Ribot 2002a).

Le président du conseil régional

La fonction de président du conseil régional a été instituée avec la régionalisation (RDS 1996a). Élu au suffrage universel, cet acteur nouveau est l'organe exécutif de la région (RDS 1996a:32) qui prépare et exécute les délibérations du conseil régional. Le président du conseil régional est le chef des services et l'ordonnateur de leurs dépenses. Ces pouvoirs, il les exerce notamment dans le domaine de la production du charbon de bois. Depuis son institutionnalisation en 1996, il joue un rôle dans la filière. En 1998, il s'est substitué au gouverneur dans son rôle de convocation et de présidence de la commission régionale d'attribution des quotas (RDS 2004:18).

Le maire

Élu au suffrage universel, le maire est l'organe exécutif de la commune. Il est responsable dans sa circonscription de la mise en œuvre de la politique de développement économique et social définie par le gouvernement (RDS 1996a:112). À ce titre, il a la responsabilité de délivrer l'autorisation préalable à toute coupe à l'intérieur du périmètre communal (RDS 1996b:29 ; RDS 1998:L.4). En outre, il est compétent pour mener des opérations de reboisement et pour élaborer des plans communaux d'action pour l'environnement.

Le maire gère également les recettes contentieuses produites par les infractions commises dans les forêts communales.

Le président du conseil rural

Également élu au suffrage universel, le président du conseil rural (PCR), tout comme le président du conseil régional et le maire, est l'organe exécutif de la communauté rurale (RDS 1996a:209). Il est l'ordonnateur du budget de la communauté rurale (RDS 1996a:213) et exerce ses compétences en matière de «gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement». Chef de l'exécutif local, le PCR a besoin de pouvoirs assez

larges pour mener à bien sa mission. Mieux, il a «besoin de pouvoirs discrétionnaires pour s'adapter, agir et réagir avec efficacité» (Ribot 2002a).

D'après les nouveaux textes, le président du conseil rural dispose de pouvoirs plus étendus pour déterminer les zones de coupe. En effet, «les présidents de conseil rural concernés indiquent 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). Dans l'ancienne législation, cette compétence relevait du service des Eaux et Forêts. «Les zones d'exploitation et les chantiers de coupe sont identifiés par les inspecteurs régionaux et délimités par les chefs de secteurs départementaux, en relation avec les chefs de village, les présidents des conseils ruraux, les conseillers ruraux et toute personne concernée» (RDS 1995:11; RDS 1997:13).

Néanmoins, dans la pratique, le président du conseil rural n'a aucune emprise sur la détermination des zones de coupe. C'est le service forestier qui délimite les zones d'exploitation. En fait, le PCR est informé au même titre et au même moment que les exploitants forestiers qui seront affectés dans ces zones par le service forestier lui-même.

Le président du conseil rural délivre également les autorisations préalables à toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale. En effet, «l'exploitation des produits forestiers dans les forêts relevant de la compétence des collectivités locales est assujettie à l'autorisation préalable (...) du président du conseil rural concerné» (RDS 1998:L.4 al.1r). Dans la pratique, l'autorisation préalable est présentée «sous la forme d'un arrêté établi par les forestiers et signé⁵ par le PCR. Cet arrêté précise que ce dernier est d'accord pour que les exploitants bénéficiaires cités dans l'arrêté ministériel organisant la campagne travaillent dans la zone» (agent forestier 2: entretien du 07/06/05).

Cette forme d'autorisation «cache la mainmise des Eaux et Forêts qui dicte aux PCR leur volonté» (conseiller rural 3: entretien du 26/06/04). En principe, les autorisations devraient être élaborées individuellement par le PCR et notifiées à chaque bénéficiaire.

Par contre, c'est une autorisation préalable du service des Eaux et Forêts qui est nécessaire «pour les coupes non inscrites dans un plan d'aménagement ou décalées par rapport au calendrier du plan de gestion ainsi que pour toutes les coupes en forêts non aménagées» (RDS 1998:R.28). Si l'on sait que la plupart des collectivités locales ne sont pas encore dotées de plan d'aménagement, cette disposition est de nature à soustraire une partie importante des pouvoirs des élus locaux (conseiller rural 3 : entretien du 16/02/05). Dans ce cas, le service forestier est légalement compétent pour délivrer les autorisations préalables de coupe, sur la base de l'article R.28 du nouveau code forestier.

Les acteurs titulaires d'un pouvoir délibératif

Il s'agit généralement d'assemblées qui émanent des populations de base. Elles délibèrent sur les questions qui concernent des intérêts spécifiques ou locaux.

Le conseil régional

Nouvel organe institué avec la régionalisation, le conseil régional a son siège au chef-lieu de région et se réunit en session ordinaire une fois par trimestre (RDS 1996a:40). Aux termes de l'article 28 de la loi 96-07 portant transfert de compétences, la région reçoit autorité en matière de répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière entre les communes et les communautés rurales, et la création de bois, forêts et zones protégées (RDS 1996b:28). Pour l'exercice efficace de ces attributions, le conseil se dote d'organes spécialisés. Il forme de droit quatre commissions. La commission de l'environnement, des domaines et de l'aménagement du territoire a en charge la gestion des ressources naturelles dans la région.

Le président du conseil régional est chargé de l'exécution des délibérations du conseil. C'est pourquoi chaque année il rend compte, dans un rapport spécial présenté au mois de janvier de l'année suivante, de la gestion et de la situation de la région sur les matières transférées. Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil (RDS 1996a:49).

Le conseil municipal

Le conseil municipal se réunit une fois par trimestre en session ordinaire. Le préfet peut demander au maire de le réunir en session extraordinaire, et le maire a la possibilité de convoquer une telle session à chaque fois qu'il le juge utile (RDS 1996a:151). Le conseil municipal délibère notamment sur la délivrance et l'autorisation préalable de coupe à l'intérieur de la commune, et sur les opérations de reboisement (RDS 1996b:29). Le maire se charge d'exécuter ces délibérations.

Le conseil rural

Le conseil rural est l'instance délibérative de la communauté rurale. Il ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance (RDS 1996a:223). Les séances du conseil sont publiques. Tout habitant de la communauté rurale a le droit de consulter le registre des procès-verbaux des délibérations.

Le représentant de l'État, ou son délégué dûment mandaté, peut assister au conseil rural. Toutefois, il ne peut ni participer au vote ni présider la réunion. Les déclarations du représentant de l'État sont portées au procès-verbal des

délibérations (RDS 1996a:225). Les décisions du conseil sont exécutées par le président du conseil rural.

Il y a certaines confusions, factuelles ou juridiques, entre les pouvoirs du président du conseil rural et ceux du conseil rural lui-même (conseiller rural 1: entretien du 18/01/05). On note ainsi, dans la pratique, des cas d'empiètement du PCR sur les pouvoirs du conseil rural, relevant souvent de rapports de force plus favorables au PCR (Kanté 2005). On note également des confusions résultant de dispositions légales contraires. Comme la contradiction entre l'article L.4 du code forestier, qui donne compétence au PCR et au maire pour délivrer les autorisations préalables à toute exploitation forestière (RDS 1998:L.4), et l'article 195 18° du code des collectivités locales, qui donne compétence au conseil rural pour «délibérer sur l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois» (RDS 1996a:195). Ces dispositions contradictoires devraient être harmonisées pour que l'on puisse clairement attribuer le pouvoir de délivrer des autorisations préalables d'exploitation soit au PCR, soit au conseil rural.

Dans la pratique, ce sont les dispositions du code forestier qui l'emportent: elles sont censées abroger et remplacer celles du code des collectivités locales antérieures et contraires. Cependant, dans toutes les communautés rurales étudiées, ce sont les PCR qui signent l'autorisation préalable de coupe (Kanté 2005; Thiaw 2005; Faye 2005).

Les acteurs titulaires d'un pouvoir judiciaire

Il s'agit des personnes qui concourent à l'exercice de la «fonction de juger». Ces acteurs exercent leurs pouvoirs dans la phase préparatoire au jugement ou à la transaction, depuis la constatation des infractions jusqu'à l'extinction de l'action publique.

Le directeur des Eaux et Forêts

Il dispose d'un pouvoir judiciaire qu'il exerce aussi bien dans la phase préparatoire au procès que lors du jugement et de la phase postérieure à celui-ci. En effet, il peut saisir le procureur de la République d'une procédure forestière par la transmission de procès-verbal. Le directeur des Eaux et Forêts ou son représentant a le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal et de déposer ses conclusions. Le procureur de la République le suit généralement dans ses conclusions (agent forestier 3 : entretien du 15/01/05). Il intervient avant le parquet et siège à la suite du procureur (RDS 1998:L.21).

Dans les faits, lorsqu'un agent constate une infraction à la législation forestière, il dresse un procès-verbal (PV) qu'il fait signer au contrevenant si celui-ci

ne le conteste pas. L'auteur du délit dispose d'une possibilité de transaction. Si elle n'aboutit pas, «le directeur dresse une lettre de poursuite judiciaire qui contient un résumé des faits et des propositions de peines». Cette lettre, jointe au PV, est envoyée au procureur de la République qui déclenche l'action publique (délégué du procureur 1 : entretien du 16/12/04).

Par ailleurs, c'est au directeur des Eaux et Forêts que sont signifiés les jugements en matière forestière. Il peut interjeter appel des décisions qu'il estime mal fondées (RDS 1998:L.22). Il aussi a le droit d'exposer l'affaire devant la cour d'appel et de déposer ses conclusions. Le directeur est également compétent pour effectuer des transactions. Car lorsque l'infraction porte sur une somme supérieure à 500 000 francs, il est l'autorité légalement habilitée pour transiger au nom de l'État (RDS 1998:L.26).

Les chefs de service régionaux des Eaux et Forêts

À l'instar du directeur des Eaux et Forêts, ils sont autorisés à traiter au nom de l'État. La transaction peut intervenir avant ou après un jugement même définitif. Elle s'applique aux infractions en matière forestière de nature à entraîner un préjudice au maximum égal à 500 000 francs (RDS 1998:L.26 al 1r).

Lorsque la transaction intervient après un jugement devenu définitif, c'est-à-dire non susceptible de recours, elle ne pourra plus porter que sur les amendes, restitutions, frais et dommages et intérêts (RDS 1998:L.26 al 4). Par la suite, le chef de service concerné devra informer le directeur des Eaux et Forêts de toute transaction effectuée dans un délai de quinze jours (agent forestier 4: entretien 24/04/05).

Les agents des Eaux et Forêts

Aux yeux de la loi, sont agents des Eaux et Forêts les ingénieurs, les ingénieurs des travaux et les agents techniques des Eaux et Forêts (RDS 1998:L.57). Ils prêtent serment devant les tribunaux régionaux ou départementaux des circonscriptions où ils servent (RDS 1998:L.58). Ces agents disposent de compétences judiciaires habituellement dévolues aux officiers de police judiciaire. Ils peuvent ainsi constater des infractions en matière forestière, et dresser des procès-verbaux (RDS 1998:L.18). Les PV font foi jusqu'à inscription de faux des constatations matérielles, et jusqu'à preuve du contraire de l'exactitude et de la sincérité des aveux et déclarations qu'ils comportent (RDS 1998:L.19).

De même, dans toutes les affaires relatives à la police forestière, les agents des Eaux et Forêts peuvent entreprendre des actes que les huissiers ont coutume d'exécuter (RDS 1998:L.24). Enfin, d'après l'article L.28 du code forestier,

les agents des Eaux et Forêts ont les compétences pour effectuer des saisies, c'est-à-dire retirer provisoirement à une personne physique ou morale l'usage ou la jouissance des produits forestiers délictueux, ou les moyens d'exploitation ou de transport de tels produits.

Dans la pratique, les agents des Eaux et Forêts règlent les infractions à l'amiable. Les amendes perçues ne sont pas toujours enregistrées (chauffeur 1 : entretien du 09/06/04). C'est pourquoi les exploitants préfèrent souvent se munir de thiogou gouro (prix du cola) plutôt que de se conformer à la législation. Il est en effet presque impossible que les agents de police et ceux des Eaux et Forêts ne leur reprochent pas quelque chose. Du coup, «les exploitants budgétisent environ 1 000 à 1 200 francs par poste de contrôle» (chauffeur 1: entretien 09/06/04).

Cette pratique est évidemment répréhensible si elle constitue une corruption. Elle est régulière s'il s'agit d'amendes, à condition que l'agent remette au chauffeur le procès-verbal dressé à cet effet. «Les exploitants n'ont qu'à se conformer à la réglementation». Si tel est le cas, ils n'ont rien à payer. «Mais, généralement, il s'agit d'un arrangement où ils trouvent aussi leur compte» (agent forestier 4: entretien précité).

Le procureur de la République

En plus de ses compétences judiciaires de droit commun, le procureur dispose de compétences spéciales en matière forestière. C'est ainsi qu'il peut engager des poursuites pénales en vue de l'application des peines en cas d'infractions à la législation forestière (RDS 1998:L. 21). Pour ce faire, il doit être saisi d'une demande de la part du directeur des Eaux et Forêts ou de son représentant. Comme celui-ci, le procureur peut interjeter appel des décisions rendues en premier ressort par les juridictions compétentes en matière forestière (RDS 1998:L.22).

Les populations locales

Elles peuvent agir en justice pour défendre les intérêts de leur collectivité. En effet, l'article 294 alinéa 1r du code des collectivités locales dispose que «tout contribuable inscrit au rôle de la collectivité locale a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, avec l'autorisation du représentant de l'État, les actions qu'il croit appartenir à la collectivité locale et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a négligé ou refusé d'exercer».

Pour ce faire, le contribuable doit suivre une certaine procédure : adresser un mémoire au représentant de l'État, qui lui délivre un récépissé. Il transmet immédiatement ce document à l'organe exécutif local concerné, auquel il

propose de soumettre le mémoire à son conseil dans un délai ne pouvant excéder deux mois. Au cas où le conseil refuse d'agir en justice, le représentant de l'État peut autoriser le contribuable à le faire (RDS 1996a:294 al. 2). La décision du représentant de l'État doit être motivée, sous peine d'être censurée par le juge administratif.

Néanmoins, les populations locales ne comprennent pas toujours les textes juridiques ni ne connaissent les droits dont elles disposent. La plupart des particuliers (70 pour cent des personnes interrogées dans la communauté rurale de Koussanar) ignorent le droit d'ester en justice pour défendre les intérêts communautaires. Si quelques-uns en ont entendu parler, ils avouent aussi ne pas connaître la procédure à suivre pour l'exercer (20 pour cent).⁶ Par ailleurs, les populations ne jugent souvent pas très utile de s'adresser au tribunal pour engager une action contre l'État, à travers ses représentants ou les élus locaux. Et cela d'autant moins que le procès est encore socialement considéré comme dégradant.

Les cours et tribunaux

Les tribunaux ordinaires sont compétents pour juger de tous les litiges relatifs à la matière forestière. C'est ainsi que les infractions dans ce domaine relèvent de l'autorité du tribunal départemental du lieu où a été commise l'infraction (RDS 1998:L.25 al. 2). Exception à cette compétence : la destruction par le feu du domaine forestier national.

Les jugements de cette juridiction de premier degré peuvent être attaqués en appel devant le tribunal régional, et en cassation devant la Cour de cassation qui est la juridiction suprême en la matière.

Les actes juridiques de la filière

Les actes de la vie juridique permettent de comprendre comment les droits dont dispose chaque acteur de la filière sont mis en œuvre. C'est ainsi que l'on envisagera tour à tour les recettes contentieuses et les titres d'exploitation.

Les recettes contentieuses

Provenant du contentieux forestier, les recettes contentieuses sont, à leur tour, source de contentieux. Leur répartition dépend de la façon dont les destinataires de ces recettes interprètent le texte du législateur.

La base légale de la répartition

Les infractions à la législation forestière sont le plus souvent une source de revenus substantiels pour les différents acteurs. Les recettes tirées de l'exploitation abusive de la forêt sont communément appelées recettes contentieuses. En effet, les produits des amendes, confiscations, restitutions, dommages et intérêts, et contraintes sont répartis entre les agents des Eaux et Forêts et les collectivités locales (RDS 1998:R.64 al. 1r). Les trois dixièmes (3/10) de ces produits sont attribués aux agents ayant concouru à la constatation de l'infraction : l'agent indicateur reçoit les deux dixièmes (2/10) et l'agent verbalisateur le dixième (1/10). «Les sept dixièmes (7/10) restants sont versés à la collectivité gestionnaire de la forêt dans laquelle l'infraction a été relevée ou à l'État s'il s'agit d'une infraction dans le domaine forestier de l'État» (RDS 1998:R.64 in fine).

Les difficultés pratiques de la répartition

La répartition de ces recettes contentieuses pose problème. Il est en effet difficile d'identifier la collectivité locale bénéficiaire d'après la formulation actuelle du texte de l'article R. 64. La collectivité locale où l'infraction est constatée est souvent différente de celle où l'infraction est commise. Cette confusion entre le lieu de commission et le lieu de constatation de l'infraction cause un préjudice à certaines communautés rurales dont les forêts sont exploitées abusivement, alors que les recettes contentieuses qui en découlent sont perçues par d'autres collectivités où l'infraction n'a été que constatée.⁷

Il est dès lors important de revoir la formulation de l'article sus visé, afin que la réparation du préjudice favorise légitimement ceux qui en sont victimes. Certaines autorités locales proposent une révision de la loi. Elles estiment que la répartition de ces recettes est d'autant plus hasardeuse que les postes de contrôle restent très éloignés des communautés rurales qui ne disposent pas de brigades forestières (conseillers ruraux 3 et 5 : entretiens du 18/01/2005). À tout le moins, une circulaire serait opportune pour éclairer l'intention du législateur ou, tout simplement, uniformiser l'interprétation de ce texte.

Une amélioration a bien été apportée à ce niveau par rapport au code forestier de 1993, mais elle reste insuffisante. D'après l'ancien texte, «les sept dixièmes (7/10) seront versés à la collectivité locale concernée» (RDS 1995:R.64). Une révision du texte serait alors la bienvenue (Thiaw 2005). À défaut, il faudrait peut-être instituer des brigades forestières communautaires pour que les collectivités rurales puissent mieux veiller à l'exploitation de leurs forêts.

Ces communautés, qui tirent l'essentiel de leurs revenus forestiers des recettes contentieuses, auraient plutôt intérêt à ce que se développe, dans l'immédiat, l'exploitation frauduleuse. Car s'il n'y a plus d'activités délictuelles, elles seront privées, à première vue, d'une part importantes de leurs revenus. Une telle structure du contentieux n'est pas de nature à renforcer la lutte contre l'exploitation abusive des forêts (Kanté, Thiaw 2005).

Il faut aussi constater que, dans l'ancien code, l'État ne bénéficiait pas des recettes contentieuses, alors que le nouvel article lui attribue les recettes des infractions commises dans son domaine forestier, c'est-à-dire en dehors des forêts communales et communautaires.

Les titres d'exploitation du charbon de bois

Il convient de faire la distinction entre le permis d'exploitation, le permis de coupe, le permis de dépôt, le permis de circulation et le laissez-passer.

Le permis d'exploitation

Le permis d'exploitation est délivré par le service des Eaux et Forêts⁸ au vu de l'autorisation préalable du maire ou du président du conseil rural, conformément aux prescriptions des plans d'aménagement approuvés (RDS 1998:L.4 al. 2). Cette disposition est renforcée par l'article R.20 en ces termes: «Tous les permis d'exploitation sont délivrés par le service des Eaux et Forêts. Ce dernier s'assure, avant de délivrer un permis, que l'exploitation est conforme aux règles de bonne gestion du patrimoine forestier».

C'est ainsi que le service forestier dispose d'une grande liberté pour apprécier l'opportunité d'accorder ou non un permis d'exploitation. Il n'octroie plus de permis pour l'exploitation du charbon, tant la demande est élevée comparée à l'offre (agent de la direction des Eaux et Forêts: entretien du 26/01/05).

«La délivrance du permis d'exploitation est subordonnée au versement préalable de taxes et redevances» (RDS 1998:R.19).⁹ Les collectivités locales ne tirent ainsi aucune recette dans l'établissement de ces permis. Certains forestiers reconnaissent que les populations locales ne gagnent rien avec la décentralisation forestière, surtout si l'on sait que la plupart des exploitants habitent dans les grandes villes (agent forestier 3 : entretien du 07/06/05).

Le permis d'exploitation est personnel et ne peut être rétrocédé (RDS 1998:R.20). Il «doit être conservé sur les lieux de l'exploitation pendant toute la durée de celle-ci et présenté à la réquisition des agents compétents» (RDS 1998:R.20 in fine). Il comprend un certain nombre de mentions obligatoires qui facilitent le contrôle de sa régularité : l'identification du bénéficiaire, la nature et la quantité du produit à exploiter, le lieu d'exploitation, la date de délivrance

et la période de validité, le montant de la redevance payée, les nom et prénoms de l'agent ayant délivré le permis (RDS 1998:R20).

Le permis de coupe

Il est délivré par le service des Eaux et Forêts au niveau des brigades forestières, sur présentation de l'autorisation préalable donnée par le président du conseil rural (RDS 2005:23). La durée maximale de validité du permis de coupe est fixée par l'arrêté ministériel organisant la campagne d'exploitation forestière. Pour le charbon de bois, cette durée varie généralement entre quarante-cinq et soixante jours (RDS 2005:24).

Le permis de coupe de bois qui n'a pas circulé ou qui n'a pas été déposé à la date de la fin de la campagne ne peut, en principe, faire l'objet d'aucune prorogation, sauf autorisation du directeur des Eaux et Forêts. C'est alors l'inspecteur régional des Eaux et Forêts, sur la base de l'autorisation du directeur, qui donne l'autorisation (chef de secteur n° 2).

La délivrance du permis ne s'effectue pas à tout moment de l'année. Pour l'année 2005, elle était limitée au 15 juin. Au-delà du 31 juillet, toute opération de coupe, de confection de meule et de carbonisation est formellement interdite. Seule l'évacuation du charbon est autorisée (RDS 2005:27).

Dans les faits, cette délimitation temporelle imposée n'est presque jamais respectée (surga 2 : entretien du 26/06/04). D'ailleurs, il serait presque impossible d'épuiser le quota alloué dans ce délai (Ribot 1990 ; Ndiaye 2005). La coupe a donc lieu peu ou prou pendant toute l'année. En réalité, les limitations ne sont pas d'ordre légal, mais d'ordre naturel ; ce sont les conditions pluviométriques qui constituent les principaux obstacles à la production de charbon de bois (surga 3 : entretien 26/06/04).

Le permis de dépôt

«Les produits destinés à être stockés en un lieu différent du lieu d'exploitation doivent faire l'objet d'un permis de dépôt. Ce permis est délivré sur présentation du ou des permis d'exploitation ou de circulation, au verso desquels mention est faite des quantités mises en dépôt» (RDS 1998:R.24 al. 1r). Un nouveau permis de circulation est toutefois nécessaire lorsqu'une partie ou la totalité des produits stockés doivent être acheminés en un autre lieu (RDS 1998:R.24 al. 3).

Le permis de dépôt comporte également un certain nombre de mentions obligatoires : l'identité et l'adresse du détenteur, le numéro et la date du permis de circulation, la quantité à stocker, la date de délivrance et la période de validité, et les nom et prénoms de l'agent ayant délivré le permis (RDS 1998:R.24 al. 2).

La durée maximale de validité du permis de dépôt est de six mois pour le charbon de bois (RDS 2005:24).

Le permis de circulation

Le permis de circulation est le seul document qui permet aux produits forestiers de circuler valablement. Il est également délivré par le chef de la brigade forestière du lieu d'exploitation. Le charbon de bois n'est admis à être déplacé qu'accompagné d'un permis de circulation, délivré sur présentation d'un permis d'exploitation ou de dépôt du bois à partir duquel il a été produit. Le permis de circulation est délivré gratuitement par le service forestier (RDS 1998:R.22). Il doit être présenté par le transporteur à toute réquisition des agents compétents.

Ce permis présente aussi les mentions obligatoires qui rendent compte de son authenticité : les prénoms, nom et adresse du transporteur, l'identité et l'adresse de l'exploitant, la destination et l'itinéraire des produits, le numéro et la date du permis d'exploitation ainsi que la quantité autorisée, la quantité des produits admis à circuler, la date de délivrance et la période de validité et, enfin, les prénoms et nom de l'agent ayant délivré le permis (RDS 1998: R. 22).

Sa durée de validité est fonction de la destination du produit. Elle est laissée à l'appréciation de l'inspecteur régional et ne peut, en principe, excéder soixante-douze heures. Cependant, en cas de panne du véhicule transportant des produits forestiers, la prorogation du permis de circulation est possible, mais ne dépasse pas quarante-huit heures. Elle ne peut être obtenue que sur accord de l'inspecteur régional ou du chef de secteur, sur la base d'un constat justifié effectué par le chef de brigade de la zone (RDS 2004:25 ; RDS 2005:24).

L'intervalle de temps minimal entre l'établissement des permis de coupe et celui des permis de circulation est de quinze jours pour le charbon de bois (RDS 2004:24 ; RDS 2005:25). Les véhicules transportant le charbon de bois destiné à ravitailler Dakar doivent obligatoirement transiter par le parc central de Bargny (RDS 2004:31 ; RDS 2005:30). Chaque jour, le service forestier de Bargny autorise treize à quatorze camions à entrer dans Dakar. Ces camions sont répartis comme suit : six pour la ville de Dakar, six pour la ville de Pikine, un à deux pour les villes de Bargny et Rufisque (agent forestier 7 ; employé de l'Union des exploitants 1: entretiens du 24 /04/05).

Le laissez-passer

Il est réservé à la seule région de Dakar. Sa durée de validité est de vingt-quatre heures (RDS 2004:25). Il est également délivré par le service des Eaux et Forêts, notamment au niveau du poste de contrôle de Bargny (agent forestier 7 : entretien du 24/04/05). Initialement, la durée de validité du laissez-passer était beaucoup plus longue: dix jours. Elle était fonction de la capacité d'absorption du produit par le marché de la consommation (RDS 1997:18 ; RDS 1995:15).

La responsabilité des différents acteurs de la filière

La responsabilité s'entend comme l'obligation faite à toute personne de répondre de ses actes. Selon le domaine dans lequel l'action de la personne responsable est inscrite, cette responsabilité peut être de nature administrative, civile, pénale ou politique.

La responsabilité administrative¹⁰

Bien qu'existantes, les voies de recours contre les autorités administratives sont souvent difficiles à utiliser. C'est pourquoi les populations locales préfèrent «les contourner (...) préventivement, en s'adressant aux autorités traditionnelles en dehors des modes officiels de règlement des conflits» (Le Roy 1983:562).

Les élus locaux

Le président du conseil régional, le maire, tout comme le président du conseil rural sont soumis à un contrôle de légalité. Leurs actes peuvent être portés devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir. C'est un recours ouvert, simple et sans frais. Mais il est mal connu (Bockel 1978:459). Toute personne concernée a la possibilité de saisir directement le Conseil d'État pour faire annuler une décision des autorités locales prise en sa défaveur, si elle est contraire à la loi ou à la Constitution (Gaye et Diouf 2001). Ce recours peut être intenté directement, sans l'entremise d'un avocat. Il faut simplement remplir une double condition: la qualité à agir et l'intérêt à agir.¹¹ Dans la réalité, les populations locales n'utilisent quasiment jamais cette arme pour contrôler leurs représentants. Du coup les élus locaux savent, en général, que leurs décisions n'encourent aucune censure. Cela ne les pousse pas à se soucier de la légalité (Diagne 2003).

Les représentants de l'État

Le gouverneur, préfet et sous-préfet sont les délégués du président de la République dans leur circonscription et représentent également les différents ministres. Ils sont donc responsables devant chacune de ces autorités (RDS 1996a:361-362). Les actes de toute autorité administrative subordonnée peuvent être déférés devant l'autorité administrative hiérarchiquement supérieure.

À l'inverse des pouvoirs dont disposent les représentants de l'État contre eux, le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural peuvent déférer au Conseil d'État la décision de refus d'approbation du représentant de l'État pour excès de pouvoir (RDS 1996a:340). Toutefois, les élus locaux n'exercent presque jamais de recours contre les décisions des représentants de l'État. Un président de conseil rural a avoué : «C'est compliqué de porter plainte contre l'Administration. Celle-ci est notre conseiller. On collabore pour la bonne marche des institutions». Un autre ajoute: «La plupart des conseillers ruraux sont de nouveaux acteurs de la décentralisation. Les sous-préfets nous ont beaucoup aidés pour comprendre notre travail».

La responsabilité pénale

Les exploitants forestiers

Les exploitants forestiers encourent plusieurs pénalités dans l'exercice de leur activité. L'article L.36 du code forestier, par exemple, dit :

Tout exploitant de coupe ayant dépassé la surface ou la quantité de produits prévue, tout acheteur de coupe convaincu d'avoir abattu ou récolté d'autres produits que ceux prévus est puni d'une amende de 50 000 à 500 000 francs et d'un emprisonnement de six mois à deux ans, ou de l'une de ces deux peines seulement.

De même tout exploitant ou acheteur d'une coupe qui se livre à des manœuvres frauduleuses tendant à faire passer, comme issus de sa coupe, des bois provenant hors du périmètre de sa coupe est puni d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 100 000 à 1 000 000 francs, ou de l'une de ces deux peines.

Enfin, il faut signaler qu'il est interdit de rétrocéder un permis d'exploitation. L'article L.39 alinéa 1r du code forestier estime en effet que «toute utilisation frauduleuse d'un permis d'exploiter entraîne son annulation sans préjudice des poursuites». Dans ce cas, le permis est immédiatement retiré et déposé au bureau de l'agent des Eaux et Forêts le plus proche. L'utilisateur de ce permis ainsi que son titulaire encourent une amende de 50 000 à 500 000 francs et, éventuellement, des dommages et intérêts. De plus, le titulaire du permis peut se voir refuser l'attribution de nouveaux permis pour une période allant de six mois à deux ans (RDS 1998:L.39 in fine).

Les populations locales

Les populations locales, villageoises ou urbaines, collectivement ou individuellement, peuvent être amenées à répondre de leur responsabilité

pénale en cas de violation de la loi forestière. Ainsi, aux termes de l'article L.38, toute personne qui coupe ou enlève un ou des arbres, les ébranche ou les écorce abusivement, ou exploite des produits forestiers accessoires est puni d'une amende de 10 000 à 300 000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans, ou de l'une de ces deux peines, sans préjudice de la confiscation et des dommages et intérêts.

Les différentes lois - notamment le code forestier - font état de plusieurs sanctions pénales s'adressant généralement à des personnes privées qui violeraient les dispositions impératives de la loi (RDS 1998:L.18 et s.). Elles sont de nature coercitive ou pécuniaire. Les infractions au code forestier ou au code de l'environnement sont par exemple réprimées par des peines d'emprisonnement ou des amendes (RDS 1998:L.35 et s.). Ces infractions concernent principalement les exploitants forestiers et les populations locales.

La responsabilité civile des exploitants forestiers

Le droit commun des obligations pose que le responsable de tout dommage doit le réparer (RDS 1965:118). Ainsi, toute personne peut saisir le tribunal départemental ou régional, en fonction de l'importance du préjudice, pour demander réparation.

Le code forestier consacre un cas de responsabilité civile de l'exploitant forestier du fait de ses surgas. D'après l'article L.35, «tout exploitant forestier [...] est civilement responsable des infractions commises par toute personne relevant de son autorité et ayant contrevenu aux dispositions du code forestier. Il répond solidairement du montant des confiscations, restitutions, amendes, dommages et intérêts, et frais auxquels cette personne a été condamnée». L'exploitant forestier, le patron donc, est tenu solidairement responsable des agissements des surgas qui relèvent de son autorité.

La responsabilité politique

Les élus locaux

Les conseils régional, communal et rural sont les organes délibérants des collectivités locales. Les conditions d'éligibilité des conseillers sont relatives à l'âge, la nationalité et la jouissance des droits politiques et civiques. Tout parti politique légalement constitué, toute coalition de partis politiques légalement formée peut présenter une liste de candidats (RDS. 1996c:L.166-bis 3). Il s'ensuit que les élus locaux sont redevables politiquement des partis politiques qui les présentent sur leur liste de candidats.

D'un autre côté, les conseillers sont élus pour partie au scrutin majoritaire, et pour partie au scrutin proportionnel. La durée du mandat du conseil est de cinq ans. C'est dire que ces élus tirent leur légitimité des populations, qui peuvent en effet, à tout moment, brandir la sanction ultime de ne pas renouveler leur mandat. Il s'agit de la seule sanction politique qu'encourent les représentants locaux.

Les représentants de l'État

Ils dépendent hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur. Leur affectation et leur promotion sont l'œuvre des autorités politiques. Ils répondent ainsi de leur responsabilité devant leur ministre de tutelle et l'ensemble des autres ministres qu'ils représentent dans leur circonscription, mais aussi devant le président de la République.

Le gouvernement et le législateur

Les populations locales sont représentées au niveau du Parlement par des députés qu'elles élisent pour défendre les intérêts de leur terroir. Ces représentants élus au suffrage universel peuvent faire des propositions de loi qui prennent en compte les intérêts de leurs mandants locaux.

Ils engagent la responsabilité du gouvernement lorsqu'ils interrogent ce dernier à travers des questions écrites ou orales (RDS 2001:85). À titre collectif, les députés peuvent, dans certaines conditions, déposer une motion de censure pour destituer le gouvernement (RDS 2001:86 al. 3). Le gouvernement peut aussi poser la question de confiance sur un programme ou une déclaration de politique générale. Si, lors d'un scrutin public, elle lui est refusée à la majorité absolue des députés, cela entraîne la démission du gouvernement (RDS 2001:86 al. 2).

Résultats

À partir de l'analyse des lois et des entretiens avec les différents acteurs, nous avons obtenus les résultats suivants, relatifs aussi bien aux textes juridiques qu'à leur application auprès des acteurs de la filière charbon de bois.

1- La répartition des pouvoirs transférés entre les instances délibératives et les organes d'exécution des collectivités locales n'est pas précise. C'est le cas pour la délivrance des autorisations de coupe. Il existe une contradiction entre

l'article L.4 du code forestier, qui donne compétence au président du conseil rural et au maire pour délivrer les autorisations préalables à toute exploitation forestière (RDS 1998:L.4), et l'article 195 18°) du code des collectivités locales, qui donne compétence au conseil rural pour «délibérer sur l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois» (RDS 1996a:195).

2- La collectivité locale bénéficiaire des recettes contentieuses n'est pas clairement précisée. L'article R.64 in fine du code forestier dispose que les sept dixièmes des recettes contentieuses «sont versés à la collectivité gestionnaire de la forêt dans laquelle l'infraction a été relevée» (RDS 1998:R.64). Le lieu où l'infraction est constatée est souvent différent de celui où l'infraction est commise. Cette confusion entre le lieu de commission de l'infraction et le lieu de constatation cause un préjudice à certaines communautés rurales dont les forêts sont exploitées abusivement, alors que les recettes contentieuses qui en découlent sont perçues par d'autres collectivités où l'infraction a simplement été relevée.

3- Les communautés rurales tirent l'essentiel de leurs revenus forestiers des recettes contentieuses. Elles auraient plus intérêt, dans l'immédiat, à voir se développer l'exploitation frauduleuse. Car, à première vue, en l'absence d'activités délictuelles, les communautés rurales ne touchent plus de recettes financières.

4- Les autorités qui interviennent au niveau local (élus locaux et représentants de l'État) dépendent fortement des autorités politiques. Les élus locaux sont redevables politiquement des partis politiques qui les investissent sur leur liste de candidats. D'un autre côté, les conseillers sont élus pour partie au scrutin majoritaire, pour partie au scrutin proportionnel. Les représentants de l'État dépendent hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur. Leur affectation et leur promotion sont l'œuvre des autorités politiques centrales. Ils répondent ainsi de leur responsabilité politique envers leur ministre de tutelle et l'ensemble des autres ministres qu'ils représentent dans leur circonscription, mais aussi envers le président de la République.

Conclusion

La filière du charbon de bois apparaît comme un observatoire pertinent pour apprécier le degré d'effectivité de la décentralisation en milieu rural. Beaucoup d'efforts ont été entrepris. Mais il reste encore du chemin à parcourir pour rendre la réalité plus conforme à la théorie. Les lois sur la décentralisation et la

foresterie sont bonnes dans l'ensemble et reflètent assez clairement le discours politique dans ces domaines.

Toutefois, il subsiste quelques contradictions et imperfections qu'il convient de corriger. De même, une application plus rigoureuse des textes est nécessaire pour mieux faire coïncider la pratique et les lois. C'est à cet effet que les recommandations suivantes sont formulées, fondées sur les résultats obtenus dans la présente étude.

Recommandations

Il apparaît opportun d'initier des réformes de nature juridique, portant d'une part sur les lois, d'autre part sur la pratique.

Réforme des lois

La révision de certaines lois et la formulation de nouvelles dispositions paraissent nécessaires.

Changements dans les lois existantes

1 - Le code des collectivités locales et le code forestier doivent être harmonisés pour supprimer certaines contradictions, en particulier pour fixer clairement les compétences des autorités locales en matière de délivrance des autorisations de coupe.

2 - L'article R.64 du code forestier doit être révisé pour rendre plus équitable la répartition des recettes contentieuses et parvenir à ce que les communautés rurales, victimes d'exploitation frauduleuse, ne soient plus lésées.

Formulation de nouvelles dispositions

1 - Responsabiliser plus directement les élus locaux pour qu'ils se sentent davantage redevables à l'égard des populations qui les ont élus.

2 - Autoriser, au niveau local, les candidatures indépendantes à l'occasion de l'élection des conseillers. Cela garantirait une plus grande autonomie vis-à-vis des partis politiques.

3 - Assurer une plus large publicité de la gestion des affaires locales et meilleure transparence dans l'administration du budget des collectivités locales.

Réforme de la pratique

1- Il convient de renforcer la mise en œuvre des politiques existantes. À cet égard, il est indispensable d'appliquer les textes de loi déjà adoptés. La décentralisation forestière reste un vain mot tant qu'elle est limitée aux textes. Des voies de contrainte plus directes que les recours en annulation doivent être prévues à l'encontre des autorités, afin de les obliger à agir convenablement. Ces voies contraignantes pourraient empêcher certaines irrégularités, comme

la survivance du système du quota, en toute méconnaissance du code forestier.

2- L'éducation civique des populations et des autorités locales doit être consolidée. Il s'agit principalement de les sensibiliser à leurs droits et aux possibilités de recours contre les décisions des autorités centrales.

3- Il faut initier les recherches nécessaires pour améliorer l'environnement propice dans la filière du charbon de bois.

Notes

1. Actuellement, le Sénégal compte 11 régions, 34 départements, 92 arrondissements, 43 communes d'arrondissements et 320 communautés rurales.
2. C'est le programme Wula Nafa, financé par l'USAID, qui vulgarise cette technique de la fosse «Mati».
3. Définition donnée dans le dictionnaire Hachette encyclopédique, éd. 2001.
4. Un projet de loi portant modification du statut du service forestier est actuellement déposé à l'Assemblée nationale. Si cette loi est votée, les Eaux et Forêts, corps paramilitaire, passeront à un statut militaire. Pour certains agents, ce statut n'aura pas une réelle incidence sur leur façon de travailler et dans leurs rapports avec les populations. Ce sont plutôt leurs conditions de rémunération qui vont évoluer (agents forestiers 2 et 3 : entretiens du 07/06/05).
5. Un responsable forestier précise que le PCR peut refuser de signer, auquel cas, le service forestier ne saurait délivrer de permis. Ce fut le cas à Missirah en 2004, mais le PCR a fini par signer «après des négociations avec les exploitants forestiers» (agent forestier 2 : entretien précité).
6. Enquêtes effectuées en janvier 2005.
7. Il faudrait par exemple s'inspirer de la rédaction de l'article 251 5°) qui attribue à la communauté rurale «60 pour cent du produit des amendes forfaitaires et des amendes prononcées par les juridictions répressives de droit commun pour les infractions commises sur le territoire de la communauté rurale».
8. Dans le code de 1993, les activités d'exploitation étaient soumises à la seule autorisation du service forestier (RDS 1993:L.12).
9. L'obligation de payer une taxe préalable constitue une barrière à l'accès à l'exploitation.
10. La responsabilité administrative est entendue ici au sens de l'obligation faite à l'Administration de répondre de ses actes juridiques. Le contrôle de ces actes peut être exercé par l'Administration elle-même ou par le juge compétent.
11. Pour plus de détails, voir la loi 92-26 du 30 mai 1992 sur le Conseil d'Etat.

Bibliographie

Législation

- RDS, 1965, code forestier. Loi 65-23 du 9 février 1965. Décret d'application 65-78 du 10 février 1965, Dakar.
- RDS, 1972. Arrêté n° 10003 du 4 septembre 1972 créant la carte professionnelle de l'exploitant forestier, Dakar.
- RDS, 1974, code forestier. Loi 74-46 du 18 juillet 1974 modifiant la loi 65-23 du 9 février 1965, Dakar.
- RDS, 1983. Loi n° 83-07 du 28 janvier 1983 portant statut général des coopératives au Sénégal, Dakar.
- RDS, 1992. Loi organique n° 92-24 du 30 mai 1992 sur le Conseil d'État, Dakar.
- RDS, 1993, code forestier. Loi n° 93-06 du 4 février 1993, Éditions MEPN, mai 1995, Dakar.
- RDS, 1995, code forestier. Décret n° 95-357 du 11 avril 1995, Éditions MEPN, mai 1995, Dakar.
- RDS 1998a, code forestier. Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998, Éditions MEPN, mars 1999, Dakar.
- RDS, 1995. Arrêté 1733 du 20 février 1995 portant organisation de la campagne d'exploitation forestière 1995.
- RDS, 1996a, code des collectivités locales. Loi n° 96-06 du 22 mars 1996, Textes de lois sur la décentralisation, édition 1998, Dakar.
- RDS, 1996b, code des collectivités locales. 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, Dakar.
- RDS. 1996c, code des collectivités locales. Loi n° 96-08 du 22 mars 1996 portant modification du code électoral, Textes de lois sur la décentralisation, édition 1998, Dakar.
- RDS, 1997. Arrêté 9424 du 26 décembre 1997 portant organisation de la campagne d'exploitation forestière 1997, Dakar.
- RDS, 1998a, code forestier. Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998, Éditions MEPN, mars 1999, Dakar.
- RDS. 1998b, code forestier. Décret n° 98-164 du 20 février 1998, Éditions MEPN, mars 1999, Dakar.
- RDS, 2001, Constitution de la République du Sénégal, Éditions EDJA, 2001, Dakar.
- RDS, 2004. Arrêté n° 0550 du 8 février 2004 portant organisation de la campagne d'exploitation forestière 2004, Dakar.

Doctrine

- Bockel, A., 1978, Droit administratif, Dakar, Nouvelles Éditions africaines.
- Diagne, M., 2003, Droit administratif local, Dakar, RGS.
- Dorion, N., 3 690 fabriques de charbon de bois (www.mcc.gouv.qc.ca/pamu/themes).

- Faye, P., 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.
- Gayé, O., Diouf, M. S., 2001, Le Conseil d'État et la pratique du recours en annulation.
- Kanté, A.M., L'enjeu du savoir local dans la gestion décentralisée des ressources forestières au Sénégal : le cas de la communauté rurale de Maka Colibantan, programme WRI, CODESRIA et CIRAD.
- Kassibo, B., 2004 «Approches participatives et gestion décentralisée de la forêt de Samori dans la commune de Baye, région de Mopti (Mali)», à paraître in *Africa and Development*.
- Le Roy, E., 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)*, Paris, Université de Paris.
- Le Roy, E., 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 *Fonctions de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacements*, Gérard, Ph., Ost, F., Kerkove, M. van de (sous la direction de), Bruxelles, FUSL, pp. 551 et s.
- Ndiaye, El S., La filière charbon de bois dans le contexte de la décentralisation forestière au Sénégal : les acteurs, les pouvoirs et la distribution des bénéfices.
- Ribot, J. C., 2002, *La décentralisation démocratique des ressources naturelles. Institutionnaliser la participation populaire*, World Resources Institute (WRI), Washington.
- Ribot, J. C. 2002b, *African Decentralisation : Local Actors, Powers and Accountability*, Programme on Democracy, Governance and Human Rights, United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD), Paper n° 8, Geneva.
- Ribot, J. C. 1999, *Decentralisation and Participation in Sahelian Forestry : Legal Instruments of Central Political-Administrative Control*, Africa 69 (1).
- Sissokho, O., 2002, *Décentralisation et gestion des ressources naturelles dans la région de Tambacounda. Cas de l'exploitation du bois dans la zone de Maka Kolibantang. Aspects juridiques*, mars 2002.
- 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.

